



Gesamtbericht der Evaluation Februar 2008

unter Einschluss des ersten Teilberichts September 2007
und des abschließenden Teilberichts Januar 2008

Der Gesamtbericht der Evaluation des Modellprojektes „Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II bei Trägern der freien Wohlfahrtspflege in NRW“ (im Weiteren kurz „Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW“) in Trägerschaft des Paritätischen NRW wird mit diesem zweiten Teilbericht abgeschlossen. Der erste Teilbericht wurde mit Stand September 2007 vorgelegt.

Der erste Teilbericht umfasst die Darstellung der Ausgangslage, der Rahmenbedingungen, der Struktur der Teilnehmenden sowie die Ziele des Modellprojektes. Er gibt ein erstes Zwischenfazit zu möglichen Erfolgsfaktoren auf Grundlage einer Feldanalyse und zum Stand der Zielerreichung Mitte 2007.

Der zweite Teilbericht stellt summativ die Zielerreichung des Modellprojektes, eine Gesamtauswertung der Befragung der Teilnehmenden sowie die verifizierten Erfolgsfaktoren dar. Er beleuchtet die Implementation der erarbeiteten Qualitätsstandards in am Modellprojekt beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege, macht Aussagen zu Nachhaltigkeit und zur Arbeitsmarktneutralität der einbezogenen Stellen der Gemeinwohlarbeit und zieht ein Gesamtfazit.

Inhalt

1) Das Modellprojekt in seiner Gesamtstruktur	S. 03
2) Ausgangslage und Rahmenbedingungen der Regionen und der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege¹ im Mai 2006	S. 06
3) Die Ziele des Modellprojektes, gewählte Mittel und die Zielerreichung	
a) Festgelegte Ziele, Mittel zur Zielerreichung und Hinweise zur Optimierung ²	S. 14
b) Die Zielerreichung des Modellprojektes insgesamt ³	S. 19
4) Die Teilnehmenden im Modellprojekt Gemeinwohlarbeit	S. 26
a) Die Struktur der Teilnehmenden ⁴	S. 27
b) Die Sichtweisen der Teilnehmenden – Ergebnisse der Teilnehmendenbefragungen ⁵	S. 29
5) Erfolgsfaktoren für eine gelingende Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten als Gemeinwohlarbeit	S. 36
a) Ergebnisse der Feldanalyse ⁶	S. 37
b) Relevante Erfolgsfaktoren – Ergebnisse aus dem Modellprojekt ⁷	S. 42
6) Organisationsentwicklung bei der Einführung von Gemeinwohlarbeit	S. 48
7) Zur Arbeitsmarktneutralität und Nachhaltigkeit von AGH – Erkenntnisse aus einer Befragung im Modellprojekt	S. 50
8) Fazit	S. 53
9) Das Instrument Arbeitsgelegenheiten im SGB II – eine Einordnung	S. 60
Anhang (Fragebögen)	S. 63

¹ Der bislang alltagstypische Begriff „Träger“ wurde im ersten Teilbericht vom September 2007 durch die Bezeichnung „Dienstleistungsunternehmen“ ersetzt. Eine Diskussion dieser Bezeichnung im Steuerkreis des Modellprojektes kam zu dem Ergebnis, dass gewünscht wird, einen den gesellschafts- und sozialpolitischen Auftrag der beteiligten Organisationen treffenderen Begriff zu wählen. Dem wird im abschließenden Teilbericht und damit auch im Gesamtbericht durch den Begriff „Unternehmen der Wohlfahrtspflege“ entsprochen. Die Bezeichnung „Träger“ kommt in diesem Bericht nur noch zur Bezeichnung eines „Trägers“ einer Einsatzstelle zum Einsatz.

² Kapitel 1, 2 und 3a) aus erster Teilbericht September 2007

³ Kapitel aus abschließendem Teilbericht Januar 2008

⁴ Kapitel aus erstem Teilbericht September 2007

⁵ Kapitel aus abschließendem Teilbericht Januar 2008

⁶ Kapitel aus erstem Teilbericht September 2007

⁷ Kapitel 5b) und alle weiteren aus abschließendem Teilbericht Januar 2008

1) Das Modellprojekt in seiner Gesamtstruktur

Die Idee und eine erste Konzeption für das Modellprojekt sind bereits in 2004, also noch vor dem Start des SGB II am 1.1.2005 entstanden. Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Nordrhein – Westfalen (MAGS) signalisierte von Anfang an Interesse an der Durchführung eines solchen Modellprojektes. Zu einer Förderzusage kam es gegen Ende 2005. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich die nunmehr umgesetzte Struktur des Modellprojektes weiterentwickelt: Es sollten Unternehmen aus allen Verbandsgruppen der Wohlfahrtspflege im Modellprojekt vertreten sein. Diese sollten zugleich eine möglichst große geografische und wirtschafts- wie arbeitsmarktpolitische Repräsentativität erreichen. Zugleich sollten die zu beteiligenden Unternehmen der Wohlfahrtspflege in der Lage sein, den geforderten Eigenanteil aufzubringen und eine kontinuierliche Mitarbeit über den gesamten Zeitraum des Modellprojektes sicher zu stellen. Die noch aus 2004 vorliegenden Zusagen, sich an dem Modellprojekt zu beteiligen, mussten nach Vorlage des Förderbescheides in der ersten Vorlaufphase des Modellprojektes überprüft, ggf. aktualisiert sowie geeignete andere Unternehmen der Wohlfahrtspflege ausgewählt werden, die sowohl die genannten Bedingungen erfüllen konnten und kurzfristig in das Modellprojekt einzusteigen in der Lage waren. Der Auftakt – Workshop am 3. Mai 2006 bildete den Abschluss der Vorlauf – Phase des Modellprojektes und war zugleich der Startpunkt für die Kernphase. Bis dahin waren eine Projektstruktur etabliert, Verträge mit den beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege und Beauftragten Dritten abgeschlossen und die Form der Zusammenarbeit vereinbart.

Die Kernphase des Projektes endet am 31.12.2007. Nach der ursprünglichen Planung sollte das Modellprojekt mit einer zweimonatigen Transferphase Anfang 2008 abgeschlossen werden. Es zeigte sich aber früh ein Interesse an den Zwischenergebnissen, so dass der Transfer in den Regionen bereits im ersten Projektjahr begann, der überregionale Transfer spätestens mit einem stark nachgefragten Workshop am 29. März 2007.

Der Projektträger und die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege

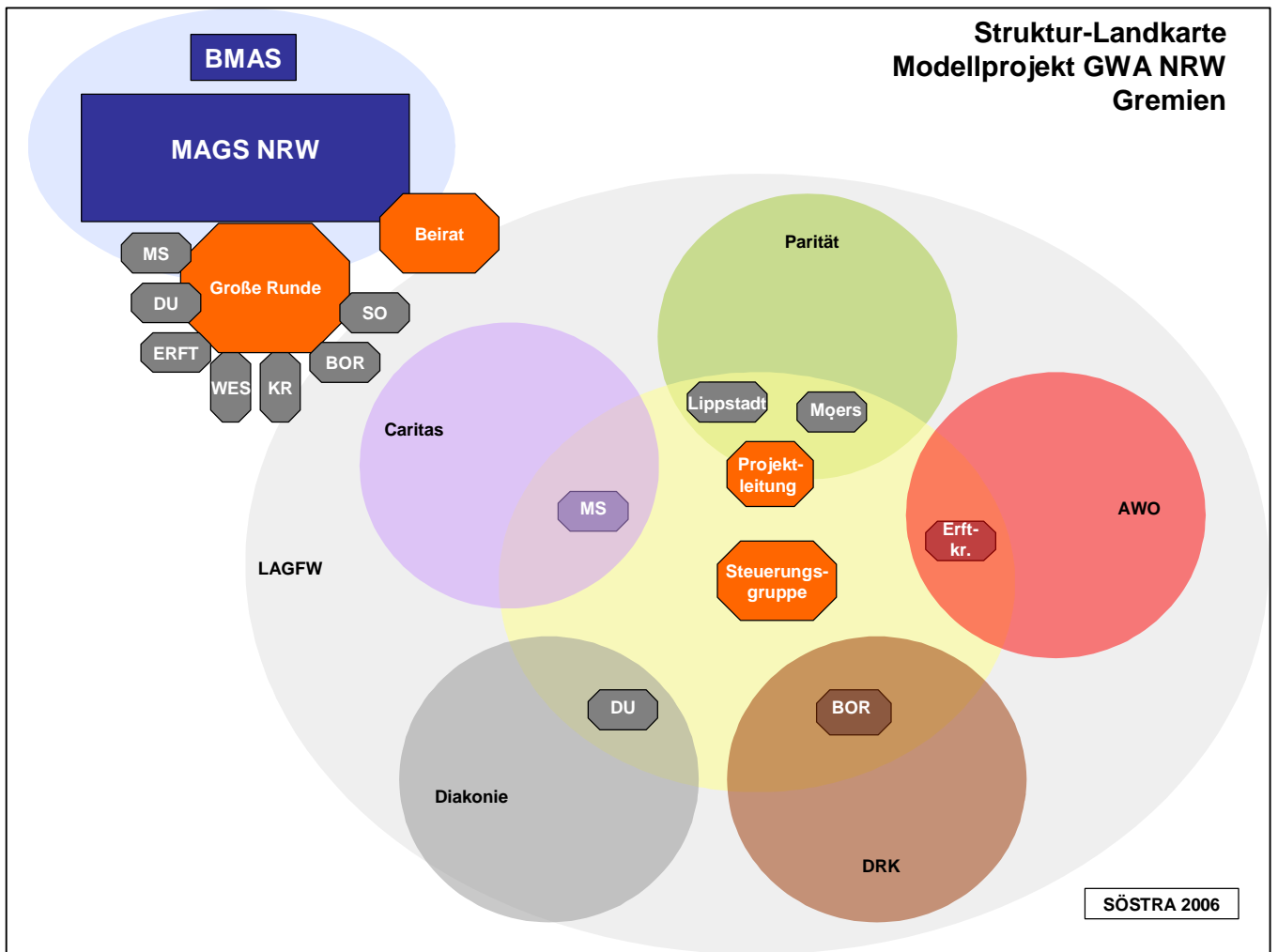
Projektträgerschaft und -leitung obliegen der „Fachgruppe Arbeit, soziale Hilfen, Europa“ des Paritätischen NRW. Der Paritätische NRW hat das Modellprojekt beantragt, setzt es organisatorisch und abrechnungstechnisch um und verantwortet es dem MAGS und der Freien Wohlfahrtspflege NRW gegenüber und fungiert als Projekt leitende Organisation gegenüber den beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege. Als Ergebnis des Auswahlverfahrens beteiligen sich am Modellprojekt:

- Diakoniewerk gGmbH Duisburg
- Deutsches Rotes Kreuz Soziale Arbeit und Bildung gGmbH, Borken
- Helios gGmbH und ASH Sprungbrett e.V. Bergheim
- INI e.V., Initiative für Jugendhilfe, Bildung und Arbeit Lippstadt
- JAZ Jugendausbildungszentrum gGmbH Münster
- SCI:Moers Gesellschaft für Einrichtungen und Betriebe sozialer Arbeit mbH (gemeinnützig), Moers.

Projektleitung und Gremien

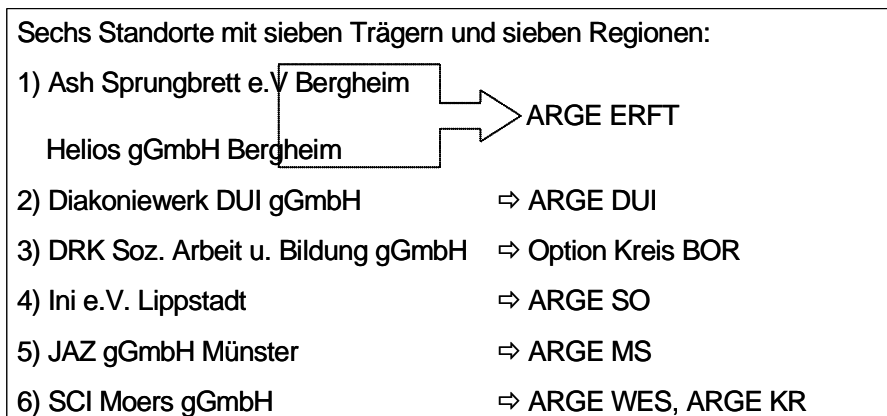
Die Projektleitung des Modellprojektes liegt beim Paritätischen Landesverband NRW in Person von Herrn Werner Lüttkenhorst. Es wird durch eine Steuerungsgruppe und einen Beirat strukturiert. In der Steuerungsgruppe ist jedes am Modellprojekt beteiligte Unternehmen der Wohlfahrtspflege vertreten, die Projektleitung, die Praxisbegleitung und die begleitende Evaluation. Der Beirat wird durch Vertreter/innen der NRW-Landesverbände aller Verbandsgruppen der Wohlfahrtspflege, eine Vertreterin des MAGS NRW sowie die Projektleitung gebildet. Themen-

bezogen werden Praxisbegleitung und Evaluation hinzu geladen. Im Laufe des Modellprojektes ist ein weiteres Gremium gebildet worden, die sogenannte „Große Runde“. In ihr sind die beteiligten ARGEN bzw. die Optionskommune sowie die beteiligten Wohlfahrtsverbände und die Projektleitung gemeinsam vertreten. Die Initialzündung zu diesem Gremium geht zurück auf eine Einladung des MAGS NRW vom 15.11.2006 zu einem Treffen mit den beteiligten ARGEN/Optionskommune, in dem diese über die Zielsetzung des Modellprojektes informiert wurden und ihre Mitarbeit zugesagt haben. Die Steuerungsgruppe trifft sich ca. alle drei Monate, der Beirat zwei Mal im Jahr und die Große Runde wird im Gesamtverlauf des Modellprojektes voraussichtlich ca. dreimal zusammen treten. (S. Grafik Nr. 1)



Grafik Nr. 1 „Gremien des Modellprojektes Gemeinwohlarbeit NRW“

Das Modellprojekt wird mit sechs Standorten in insgesamt sieben Regionen mit sieben beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege durchgeführt. In einer Region beteiligen sich zwei eng miteinander kooperierende Unternehmen der Wohlfahrtspflege gemeinsam und ein Unternehmen der Wohlfahrtspflege arbeitet in zwei Regionen gleichzeitig mit dem Instrument Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands-Variante. So wurde auch diese zweite Region in das Modellprojekt eingezogen:



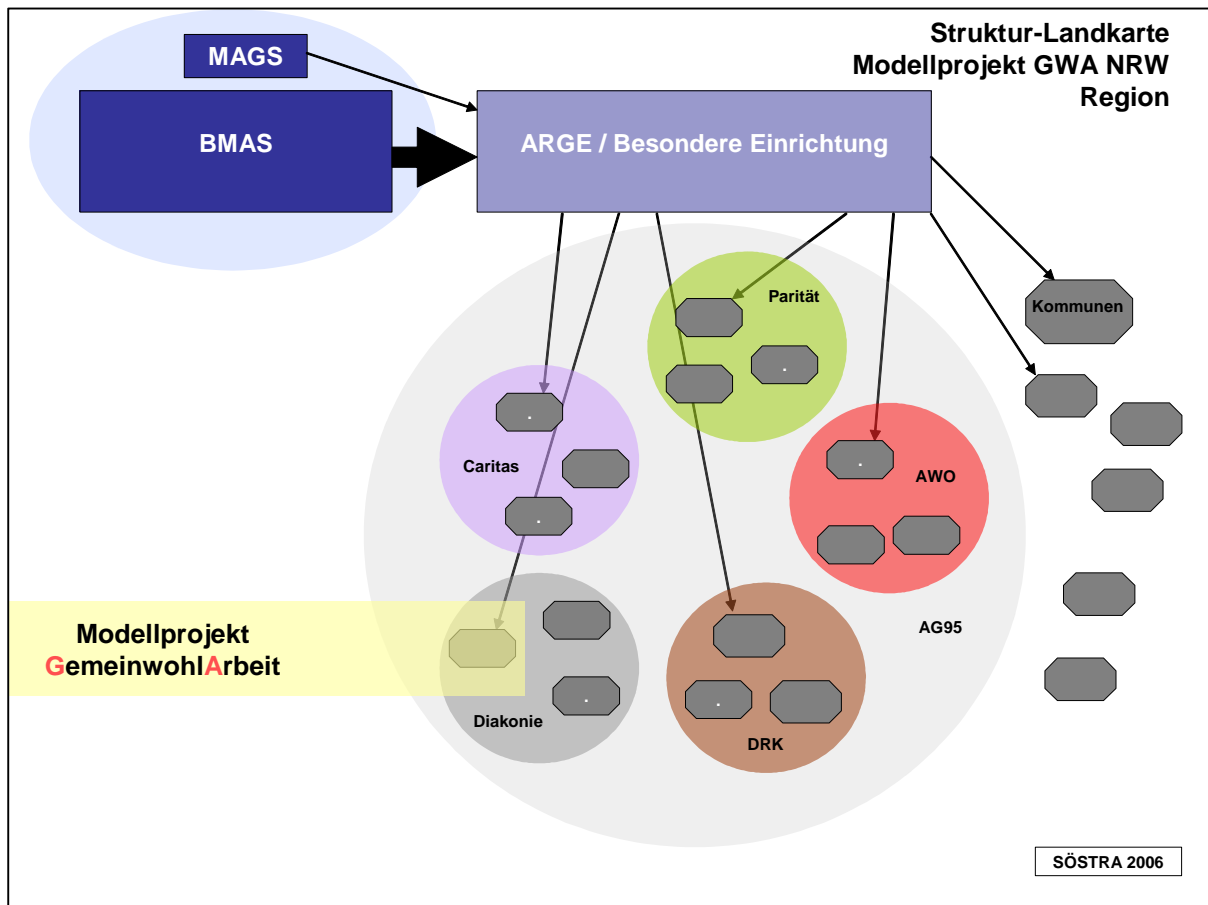
In der Steuerungsgruppe des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW werden nicht nur organisatorische Themen bezogen auf das Modellprojekt insgesamt diskutiert. Sie dient vielmehr zur Bearbeitung und Entscheidung inhaltlicher Themen, die auf der Agenda des Modellprojektes stehen. Sie begleitet die Praxisbegleitung und die Evaluation und nimmt deren Ergebnisse und Erkenntnisse entgegen. Nach einer modellprojekttypischen Startphase, in der sich alle Beteiligten auch persönlich näher kennen und die Arbeit der jeweils anderen Beteiligten schätzen lernen, hat sich ein außerordentlich konstruktives Arbeitsklima heraus gebildet, dass für die Erzielung umfangreicher Ergebnisse notwendig und förderlich ist. Die Steuerungsgruppe wird von der Projektleitung moderiert und von der Praxisbegleitung ausführlich dokumentiert.⁸

Lösungsgruppen und Austausch-Workshop

Die Kernthemen des Modellprojektes werden in „Lösungsgruppen“ bearbeitet. Diese sind themenbezogen durch Mitarbeitende der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege und z. T. der beteiligten ARGEN / Optionskommune besetzt. Die dort erarbeiteten Resultate werden von der Steuerungsgruppe, gfls. nach einer gemeinsamen Überarbeitung, als Gesamtergebnis des Modellprojektes verabschiedet. Dabei ist darauf geachtet worden, dass bei den Kernthemen auch die Beiträge aus Beirat und „Großer Runde“ Berücksichtigung finden.

Nach der Verabschiedung erster Qualitätsstandards werden diese in regionalen Transfer - Veranstaltungen den anderen Akteuren der beteiligten Regionen vorgestellt und auf einen Transfer in die jeweilige Region hin diskutiert. Eine weitere Überprüfung ihrer im Modellprojekt entwickelten Praxistauglichkeit erfolgte auf dem Austausch – Workshop zu ersten Resultaten des Modellprojektes am 29. März 2007 in Bochum gemeinsam mit rund 70 Interessierten Akteuren aus ganz NRW (bei 110 Anmeldungen, die aus Raumgründen nicht alle bestätigt werden konnten). Das Modellprojekt wirkt damit nicht nur über die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege in die jeweilige Region hinein (Grafik Nr. 2) sondern hat bereits im Verlauf seiner Umsetzung eine landesweite Ausstrahlung.

⁸ Auch für Beirat und „Große Runde“ liegen Protokolle vor, die von der Projektleitung erstellt worden sind.



Grafik Nr. 2 „Das Wirken des Modellprojektes GemeinwohArbeit NRW in die Region“

Eine Stärke des Modellprojektes GemeinwohArbeit NRW liegt in der flexiblen Anpassung seiner Organisationsstruktur an die im Verlauf seiner Umsetzung sich ergebenden Anforderungen und Notwendigkeiten.

2) Ausgangslage und Rahmenbedingungen der Regionen und der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege im Mai 2006

Informationsquellen - Untersuchungsschritte

Die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege wurden zum Stichtag 1. Mai 2006 zu den Rahmenbedingungen ihrer jeweiligen Region und der Ausgangslage ihres Unternehmens bezogen auf die Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten befragt. Ergänzend wurden weitere regional vorhandene Statistiken sowie die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zum SGB II (Stand April 2006) hinzugezogen.

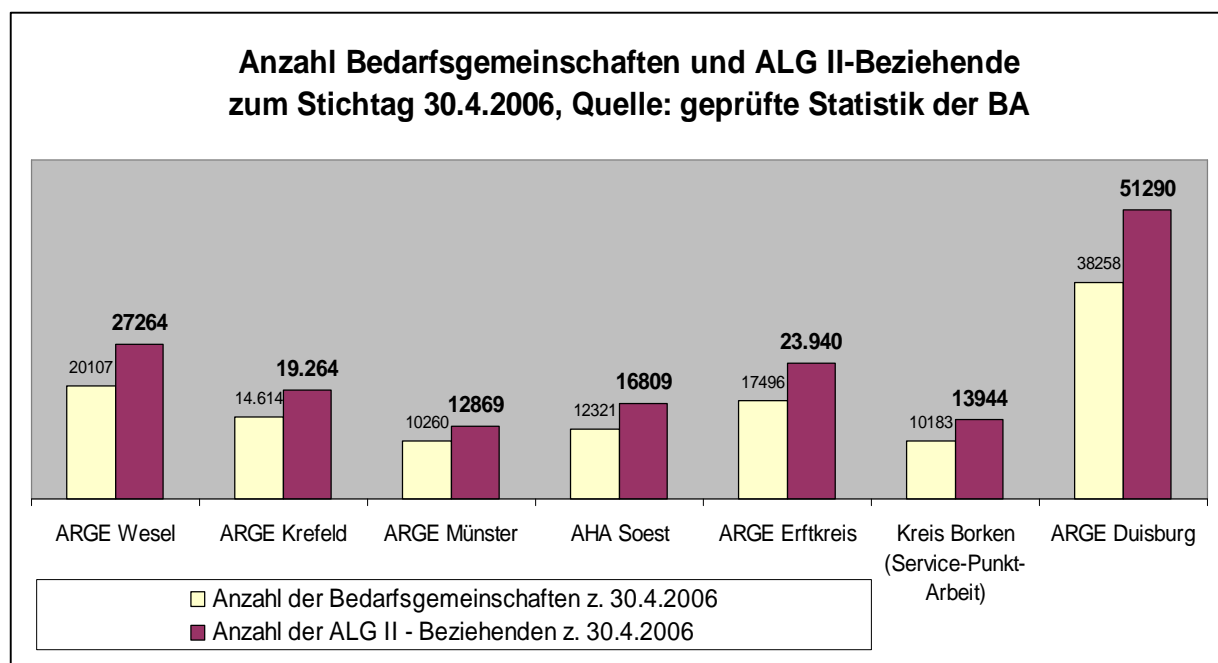
Die Befragung der Unternehmen der Wohlfahrtspflege umfasste folgende Themenfelder:

- Anzahl Plätze AGH in der Region (geplant, besetzt, Verteilung)
- Ausstattungsbedingungen (Pauschale für Durchführung einer AGH, Mehraufwandspauschale, Förderdauer, Anforderungen im Bereich Qualifizierung, ...)
- Vorhandene Qualitätskriterien in der Region
- Kooperationsstrukturen
- Regionale Struktur des SGB II – Bezugs

- Anzahl Plätze AGH beim Unternehmen der Wohlfahrtspflege (geplant, besetzt, Verteilung intern-extern)
- Interne Arbeits- / Umsetzungsstruktur
- Datenerfassungssystem
- Umfang des eingesetzten Personals

Repräsentativität des Modellprojektes

Die am Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW beteiligten Regionen sind in sehr unterschiedlichem Maße von Arbeitslosigkeit und vom SGB II – Bezug betroffen. Einen Überblick über die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und der ALG II – Beziehenden gibt Grafik Nr. 3. Die Grafik stellt die Zahl der gesamten ALG II – Beziehenden dar. Diese liegt deutlich über den Zahlen für arbeitslose ALG II – Beziehende – oft doppelt so hoch - . Diese Zahl zeigt aber in einem deutlicheren Maße die wirkliche quantitative Betroffenheit an und ist daher aussagekräftiger.⁹



Grafik Nr. 3

Die ausgewählten Regionen bilden eine belastbare Repräsentativität für NRW insgesamt ab. Der Anteil der Modellregionen an allen besetzten Arbeitsgelegenheiten in NRW beträgt 17,8%.

Insgesamt handelt es sich um 7.760 Stellen. Der Anteil der Modellregionen an allen ALG II – Beziehenden in NRW beträgt 14%. Insgesamt handelt es sich um 165.000 ALG II - Beziehende in allen beteiligten Regionen zusammen. Schließlich beträgt der Anteil der Modellregionen an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in NRW ebenfalls 14%. Insgesamt sind in allen Regionen des Modellprojektes 780.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gezählt worden. (vgl. Tabelle 1)

⁹ Die erheblichen regionalen Differenzen zu den arbeitslos gemeldeten ALG II – Beziehenden rühren daher, dass die BA gehalten ist, in ihren Arbeitslosenzahlen nur diejenigen aus dem ALG II – Bezug zu zählen, die „arbeitslos gemeldet“ sind.

Dazu gehören NICHT diejenigen, die sich nur arbeitsuchend gemeldet haben, die wg. kleiner Kinder oder Pflege von Angehörigen dem Arbeitsmarkt nicht zwangsläufig zur Verfügung stehen müssen, die krank gemeldet sind, eine weiterführende Schule (nur wenige Fälle!) besuchen, in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung sind oder sozialversicherungspflichtig arbeiten, aber aufstockende Leistungen aus dem SGB II erhalten.

Auch bezogen auf einzelne verfügbare Strukturmerkmale ist die Repräsentativität des Modellprojektes gegeben: Der Anteil der Frauen an allen ALG II – Beziehenden der Modellregionen: beträgt 50,1% (49,3 – 51,3%), der in NRW insgesamt 49,9%. Der Anteil der Ausländer/innen an allen ALG II – Beziehenden der Modellregionen beträgt 22,4% (13,8 - 28,8%), der in NRW insgesamt 25,4%. Der Anteil der U 25 an allen ALG II – Beziehenden der Modellregionen beträgt 21,3% (20,4 - 24,8%). Der Anteil in NRW beträgt insgesamt 20,5%

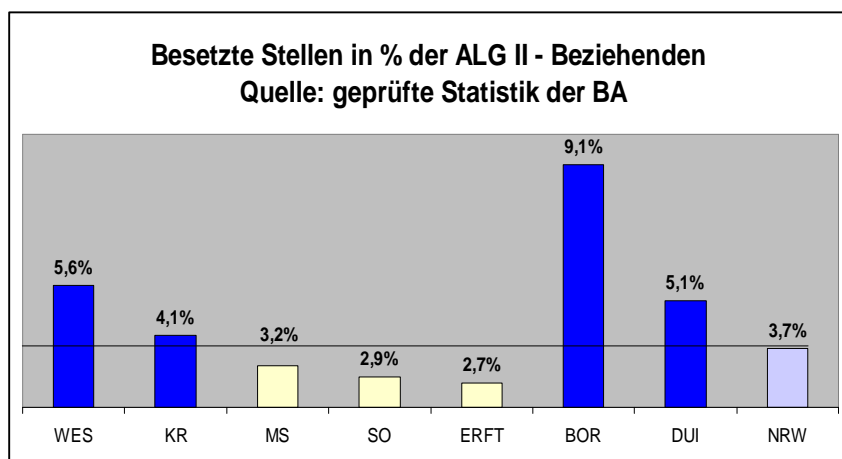
Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante

Regionale Zahlen Stand April 2006, Quelle: Statistik der BA

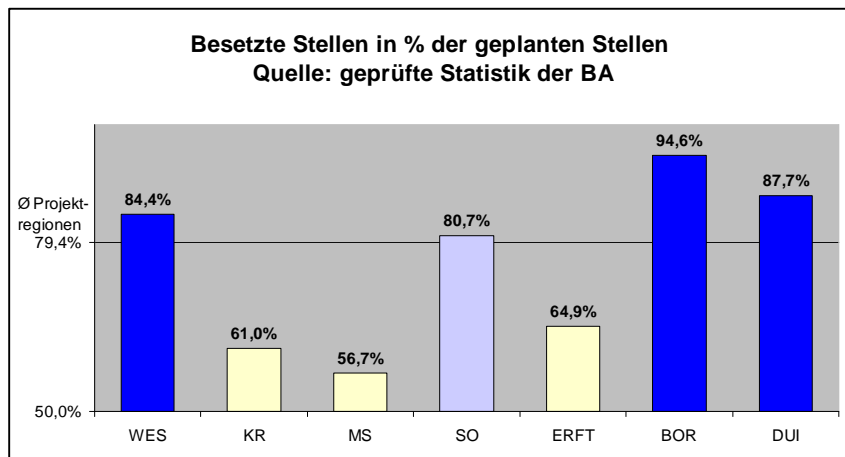
	WES	KR	MS	SO	ERFT	BOR	DUI	Summe	Anteil an NRW	NRW
Planung AGH	1900	1300	729	600	1000	1345	3000	9874		k.A.
dav. besetzt	1520	793	413	484	649	1272	2630	7761	17,8%	43656
Anzahl ALG II-Beziehende	27264	19.264	12869	16809	23940	13944	51290	165380	14,1%	1175500
Soz.vers.pflicht. Stellen	112836	82300	127958	88747	111110	107273	150749	780973	14,1%	5550000

Tabelle Nr. 1

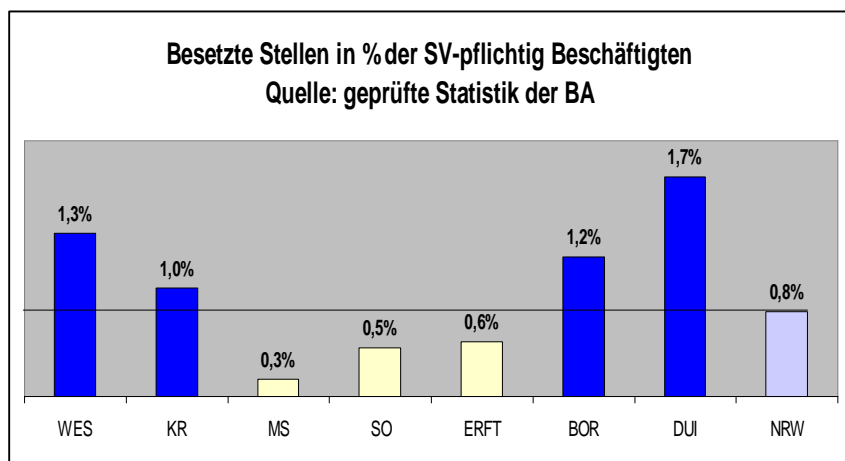
Zweites Prüfkriterium für die Aussagekraft des Modellprojektes ist neben der Repräsentativität auch das Vorhandensein eines regionalen Mixes der beteiligten Regionen. Betrachtet man die regionalen Quoten der besetzten Stellen an den jeweiligen Bestandsgrößen von ALG II - Beziehenden, den Anteil der besetzten Stellen an den insgesamt regional geplanten Stellenkontingennten sowie das Verhältnis der im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der jeweiligen Region so kann man feststellen, dass das Modellprojekt auch unter diesem Gesichtspunkt eine hohe Aussagekraft hat. (Vgl. Grafiken Nr. 4-6)



Grafik Nr. 4



Grafik Nr. 5



Grafik Nr. 6

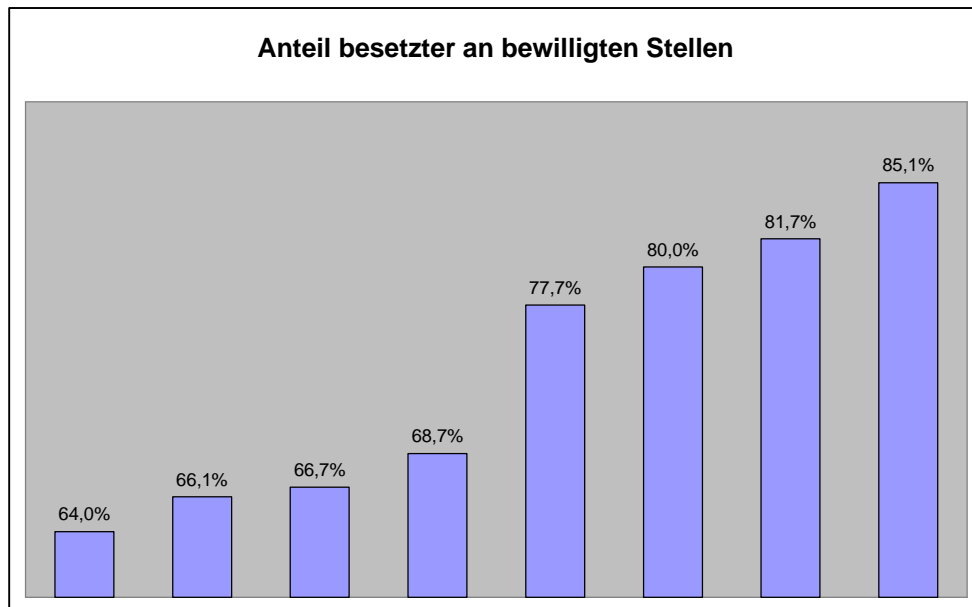
Unter einem anderen, regions- und unternehmensspezifischen Gesichtspunkt stellt das Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW ebenfalls einen belastbaren Mix dar:

- ⇒ Der **Anteil** der am Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW beteiligten Unternehmen **an allen besetzten Stellen ihrer jeweiligen Region** beträgt zwischen 7% und 31% (7%, 10%, 16%, 18%, 26% 31%), wobei der Durchschnitt über das gesamte Modellprojekt 18% beträgt.
- ⇒ Die **absolute Anzahl der bewilligten Arbeitsgelegenheiten** beträgt durchschnittlich pro am Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege 173.¹⁰ Sie differiert von 80 bis zu 390. Insgesamt summiert sie sich auf knapp 1.400 Stellen.
- ⇒ Die **Anteile unternehmensexterner an allen Einsatzstellen** eines Unternehmens differieren dabei von 0 – 100%. (0%, 25%, 32%, 55%, 60% 70%, 87%, 100%)
- ⇒ Die **durchschnittliche Besetzungsquote** beträgt über das gesamte Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW hinweg 75%. (Vgl. Grafik Nr. 7)
Innerhalb des Modellprojektes wird diese Tatsache unterschiedlich bewertet: Die eine Seite wertet dies als klare Unterauslastung, die sich auch finanziell und planerisch nega-

¹⁰ IN einer Region sind damit durchschnittlich 233 bewilligte Stellen in das Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW einbezogen.

tiv auswirkt. Die andere Seite betont, dass es notwendig sei, über eine deutlich höhere Zahl an bewilligten Stellen zu verfügen, um den Teilnehmenden eine gewisse Wahlfreiheit und im Stellenbesetzungsprozess eine höhere Passgenauigkeit zu ermöglichen. Beide Positionen bilden kontextbezogen keinen Widerspruch.

- ⇒ Die geschätzten Anteile der Umsätze mit dem Instrument Arbeitsgelegenheiten an den gesamten Umsätzen des jeweiligen Unternehmens der Wohlfahrtspflege differieren ebenfalls erheblich zwischen knapp 7% bis hin zu 50%.¹¹



Grafik Nr. 7; durchschnittlich sind im gesamten Modellprojekt 75,6% besetzt..

Die Ausstattungsbedingungen der Arbeitsgelegenheiten

Die Berechnung der **Mehraufwandszuschlag für TN** an Arbeitsgelegenheiten gestaltet sich in den beteiligten Regionen zwar unterschiedlich. Sie umfasst im einen Fall auch einen Anteil für Fahrtkosten, im anderen Fall werden Fahrtkosten zusätzlich ausgewiesen. Sie liegt aber in allen beteiligten Regionen zwischen 1 – 2€ pro Stunde, zielgruppendifferenziert und in zwei Regionen auch mit einer Anreizkomponente versehen. In den ersten drei Monaten liegt sie auf einem niedrigeren Level und steigt anschließend an.

Die **Pauschale für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten** fällt in jeder Region anders aus. Generell liegt sie im Modellprojekt zwischen 100 und 200 € pro TN und Monat für TN auf Langzeit – AGH oder mit keinen oder nur geringen Vermittlungshemmnissen. Für TN mit deutlichen Vermittlungshemmnissen („Kunden/innen des Fallmanagements“) variiert die Fallpauschale zwischen 270 und 450 €. Im Durchschnitt betrug sie in NRW im Jahr 2006 laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit durchschnittlich 338 €.

Die Zusammensetzung der Pauschalen differenziert sich dabei in gleichem Maße: Während im Kreis Wesel und in Krefeld eine einheitliche Durchführungspauschale gezahlt wird, differiert sie im Rhein-Erft-Kreis von Kommune zu Kommune bzw. zwischen den beiden beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege leicht. Im Kreis Soest liegt sie bei Gruppenmaßnahmen, mit Fachanleitung und sozialpädagogischer Begleitung um 55% über den in allen anderen Fällen gezahlten Pauschalen. In Münster setzt sich die Pauschale aus mehreren Modulen zusammen: Einer Grundpauschale, einer Pauschale für Qualifizierung, wenn diese Bestandteil ist, einer zusätzlichen Pauschale, wenn spezielle Sicherheitskleidung notwendig ist sowie einer weiteren

¹¹ Da es sich um die Abfrage von geschätzten Anteilen handelt, kann ein Gesamtdurchschnitt für das gesamte Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW nicht gebildet werden.

Aufstockung, wenn es sich bei den TN um Kunden/innen des Fallmanagements handelt. In Duisburg ist im Frühjahr 2006 ein Rahmenvertrag unterschrieben worden, der vier verschiedene Pauschalen vorsieht, je nachdem, ob es sich um eine Ü50-AGH, eine reine Beschäftigungs-AGH, eine spezielle Aktivierungs- oder eine Qualifizierungs-AGH handelt. Schließlich ist im Kreis Borken zu diesem Zeitpunkt für vier koordinierende Unternehmen der Wohlfahrtspflege im Kreisgebiet, von denen eines im Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW mitarbeitet vorgesehen gewesen, einen pauschalen Festzuschuss zu den jährlichen Personalkosten zu leisten. Umgerechnet auf die zu Beginn des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW vorhandenen Plätze bewegt sich die Pauschale zwischen 350 – 400 € pro TN und Monat.

Qualifizierung ist in den im Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW vertretenen Regionen nur zum Teil vorgeschrieben. Auch hier findet sich eine breite Differenzierung: Während in einigen Regionen ein Anteil von 15-20% der gesamten Arbeitszeit festgeschrieben worden ist, sehen andere Regionen entweder ausdrücklich gar keinen Qualifizierungsanteil vor, geben keine allgemeine Vorgabe mit der Maßgabe, den Qualifizierungsanteil jeweils im Einzelfall teilnehmerbezogen festzulegen oder dies den umsetzenden Kommunen zu überlassen (dort liegt er zwischen 20 und 30% der wöchentlichen Arbeitszeit).

Während die AGH - Plätze in der Regel für eine halbes, ein oder zwei Jahre bewilligt werden¹², gestaltet sich die individuelle Zuweisungsdauer der Teilnehmenden unterschiedlich und in der Regel kurzzeitiger ausgelegt. Die **individuelle Maßnahmedauer** differiert zwischen sechs und zwölf Monaten. Sie beträgt in der Regel sechs Monate und wird in der Regel mit kurzer individueller Begründung um weitere sechs, in wenigen Einzelfällen in einer Region auch um weitere neun Monate verlängert. Lediglich in Duisburg ist in der Rahmenvereinbarung festgelegt worden, dass die individuelle Teilnahmedauer mit der Besetzung regulär auf zwölf Monate ausgelegt ist.¹³

Die Positiv-/Negativlisten und Qualitätsstandards

In vier der beteiligten sieben Regionen bestehen zum Zeitpunkt der Erhebung weder Positiv- noch Negativlisten für die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten. In den Regionen Kreis Soest, Münster und Duisburg gibt es in verschiedenen Formen und Zuschnitten Aufstellungen dazu, in welchen Bereichen Arbeitsgelegenheiten möglich oder in welchen Bereichen sie ausschließlich angelegt sein müssen. Im Kreis Soest existiert zwar eine Anlage zu den Bewilligungsrichtlinien, die orientierenden Charakter hat. Die Einrichtung jeder einzelnen Stelle wird aber immer von der ARGE individuell geprüft und entschieden. Die Abstimmung mit den gfls. betroffenen Kammern ist Aufgabe der Antrag stellenden Träger der Einsatzstelle. In Münster existiert eine beispielhaft und ausdrücklich „nicht abschließende“ Aufzählung möglicher Einsatzstellen als Anlage zum AGH-Leitfaden. Dort ist zudem vorgesehen, dass die Antragstellung von Gruppenmaßnahmen im Bereich Garten- und Landschaftsbau (GaLa) die Zustimmung des lokalen GaLa-Verbandes erhalten muss, um bewilligt zu werden. In Duisburg existiert eine durch Kreishandwerkerschaft, IHK, Ver.di, AG der Wohlfahrtsverbände, den Arbeitslosenverband und kommunale Personalräte erarbeitete Positivliste, zu der es heißt: dort „nicht aufgeführte Aufgaben werden nicht gefördert“.

Im Rhein-Erft-Kreis haben Träger von Einsatzstellen zur eigenen Absicherung ein eigenständiges internes Prüfverfahren eingerichtet, um die mit der Einrichtung von AGH verbundenen rechtlichen Unsicherheiten abzumildern. Dort können die von der ARGE bewilligten Auflistungen von AGH-Stellen im Einzelfall überschritten und geändert werden, wenn es eine individuelle Begründung dafür gibt. Die bessere Vorbereitung dieser individuellen Entscheidung war die Initialzündung für die Entwicklung eines eigenen Prüfverfahrens.

¹² Gleichwohl ist es noch in der Laufzeit des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW in einem Fall vorübergehend zu einer drastischen Kürzung der Stellenkontingente und damit der mit den Stellen verbundenen Refinanzierung von begleitendem Personal gekommen, um Budgetengpässen begegnen zu können. In Duisburg ist eine Rahmenvereinbarung bis 2010 geschlossen worden, die jährlich angepasst wird.

¹³ Bei den AGH für Ü50 für 24-36 Monate.

Eigenständige Qualitätsstandards für einen Leistungsprozess „Arbeitsgelegenheiten“ existieren in keiner der beteiligten Regionen. Die Düsseldorfer Erklärung wird in vier Regionen anerkannt. In vier Regionen existieren eigene Vergabeverfahren, die die allgemeine Ausgestaltung der AGH, Fristen und Angaben zur finanziellen Ausstattung enthalten und im Übrigen die gesetzlichen Anforderungen aufnehmen.

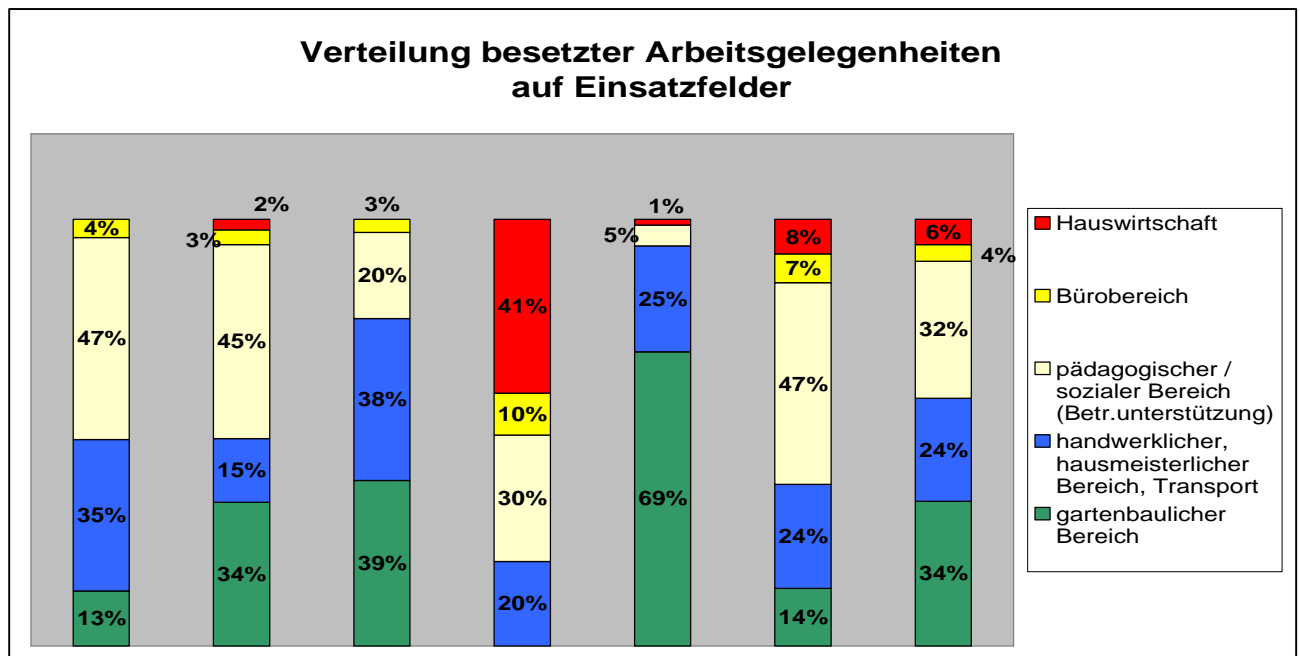
Zuweisung und Kooperationsstrukturen

Die Teilnehmenden gelangen in der Regel über das jeweilige Fallmanagement der ARGE bzw. Optionskommune auf die Einsatzstelle. In zwei Regionen sind damit auch Vermittler bzw. persönliche Ansprechpartner betraut worden. In einer Region wird die Steuerung der Teilnehmenden an Arbeitsgelegenheiten über eine kommunale Zentralstelle geleistet, die im Auftrag der ARGE tätig ist. In Einzelfällen melden sich Teilnehmende von sich aus bei den Unternehmen, um sich auf eine passende Arbeitsgelegenheit zu bewerben.

Unter den Anbietern von Arbeitsgelegenheiten in den Regionen gibt es eher weniger formalisierte Kooperationsstrukturen. In einem Fall wird mit einem kleinen Anbieter-Konsortium zusammen gearbeitet, in einem anderen Fall geschieht diese Zusammenarbeit auf der Ebene der lokalen Verbände der Freien Wohlfahrtspflege. In einer Region existiert ein Steuerungsgremium für Arbeitsgelegenheiten, in dem auch die umsetzenden Unternehmen der Wohlfahrtspflege vertreten sind.

Einsatzbereiche von Arbeitsgelegenheiten

Die Auswertung und Zuordnung der von den befragten Unternehmen der Wohlfahrtspflege genannten Verteilung der zum Stichtag Mai 2006 vorhandenen Arbeitsgelegenheiten auf Arbeitsinhalte und -bereiche bringt ein sehr unterschiedliches und differenziertes Stellenprofil zutage. (Grafik Nr. 8) Dies zeigt regionale wie unternehmensindividuelle Unterschiede auf.



Grafik Nr. 8

Personal- und Betreuungsschlüssel

Die Unternehmen der Wohlfahrtspflege sind befragt worden, in welchem Stellenumfang das vorhandene Personal (nach Arbeitsbereichen) der Arbeit mit TN in Arbeitsgelegenheiten zuge-

ordnet sind. Aus diesen Angaben lässt sich zusammen mit den Angaben zu den besetzten Stellen ein Personal- und Betreuungsschlüssel errechnen. Innerhalb des Modellprojektes hat dies eine erhebliche Spannweite offenbart. Sie reicht beim Betreuungsschlüssel von über alle Unternehmen des Modellprojektes hinweg durchschnittlichen 1:19,8 (Pädagogische Vollzeitstelle inkl. Fachanleitung : besetzte AGH – Plätze), im günstigsten Fall 1 : 13, über 1: 18, 1: 24, 1 : 26 bis hin zu 1 : 37.

Rechnet man die Kräfte in den Bereichen Verwaltung und Leitung hinzu, die anteilig mit dem Bereich Arbeitsgelegenheiten zu tun haben, so kommt man auf einen durchschnittlichen Personalschlüssel im gesamten Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW von 1 : 17,1.

In der stark differierenden Bandbreite der Personal- und Betreuungsschlüssel wird zuallererst die unterschiedliche finanzielle Ausstattung des Instrumentes Arbeitsgelegenheiten in den verschiedenen Regionen deutlich. Sie enthalten allerdings auch unterschiedliche Arbeitsweisen und Leistungsketten bzw. würden sich bei Verringerung von Doppelstrukturen und Informationslecks, die bei einigen unternehmensinternen Prozessen im Rahmen des Modellprojektes bearbeitet wurden, ebenfalls verändern.

Interne Arbeitsstruktur und Qualifikation des eingesetzten Personals

Für sozialpädagogische Aufgaben der Integrationsbegleitung werden überwiegend Fachkräfte eingesetzt, die über eine sozialpädagogische oder eine pädagogische Hochschulqualifikation sowie langjährige Berufserfahrungen verfügen. In wenigen Fällen werden auch Psychologen und Arbeitstherapeuten eingesetzt. Die Fachanleiter/innen verfügen in der Regel über eine entsprechende Lehrausbildung, Berufserfahrung in ihrem Beruf sowie in der überwiegenden Anzahl der Fälle über arbeitspädagogische oder arbeitsdiagnostische Zusatzqualifikationen.

Die Arbeit mit dem Instrument Arbeitsgelegenheiten ist überwiegend entweder in einer eigenen Abteilung organisiert oder als Bereich einem Unternehmensteil Beschäftigung zugeordnet worden:

- Abteilung Arbeit und Ausbildung
- Fachgruppe subventionierte Dienste
- Fachbereich Gemeinwohlarbeit
- Gemeinwohlarbeit
- Fachbereich Arbeit

Teilnehmererfassung und Berichtspflichten

Die mit der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten betrauten Unternehmen der Wohlfahrtspflege des Modellprojektes Gemeinwohlarbeit NRW unterliegen in einer sehr heterogenen Weise Berichtspflichten. Stundezettel, Anwesenheitszeiten und Einsatzpläne zusammen gefasst in monatlichen Abrechnungsbögen sind durchweg Standard. Darüber hinaus existieren in einigen Fällen Auflagen, am Ende der Teilnahme einen Sachbericht abzufassen. Für die Form gibt es unterschiedliche Vorgaben. Für interne Zwecke sind in wenigen Fällen weitere Formulare entwickelt worden (z.B. Überleitungsbogen an die Einsatzstelle, interne Monatsberichte).

Die jeweils notwendigen Angaben zu den Teilnehmenden werden in sehr unterschiedlicher Art und Weise festgehalten. Nur in einem Fall existiert eine Datenbank-Lösung, die den Anforderungen auf allen Ebenen der geforderten Berichte genügen kann. Diese ist allerdings erst im Laufe des Jahres 2006 eingeführt worden. In zwei anderen Fällen werden Datenbank-Lösungen eingesetzt, die Teile der Anforderungen an eine ausreichende Falldokumentation genügen können. In allen anderen Fällen werden selbst erstellte EXCEL – Lösungen gefahren.

Qualifizierungsangebot im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten

Die für Teilnehmende an Arbeitsgelegenheiten angebotenen Qualifizierungsmodule decken bei der großen Mehrheit der Unternehmen der Wohlfahrtspflege die gesamte Bandbreite von Vermittlung von Schlüsselqualifikationen, Bewerbungstraining, EDV, Grundlagen Deutsch/Mathematik, Sprache, Haushaltsführung über fachliche Inhalte bis hin zu praktischer Qualifizierung im jeweiligen Einsatzfeld ab. In zwei Fällen besteht bereits ein Konzept, dass Teilnehmende systematisch eine Mindestzahl von Modulen zu absolvieren haben, die aus dem Gesamtangebot auszuwählen sind.

Nur ein kleiner Teil der Angebote wird extern eingekauft: Darunter fallen regelmäßig Gabelstapler-, Motorsägenschein, der EDV-Bereich sowie teilweise Sprachkurse. Alle Befragten wünschen sich eine (weitere) Systematisierung der Angebotsstruktur und arbeiten daran, diese intern und in Kooperation mit anderen Unternehmen der Wohlfahrtspflege zu erweitern.

Gründe für die Beteiligung an der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten

Die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege wurden auch danach befragt, warum sie sich mittlerweile in erheblicher Intensität an der Umsetzung des Instrumentes Arbeitsgelegenheiten beteiligen. Die Gründe, die genannt wurden, warum sich die anfänglich erhebliche Skepsis gerade gegenüber Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandspauschale in eine Akzeptanz gewandelt hat, lassen sich in vier Argumentationstypen kategorisieren:

- Das Auftragsargument

In der Satzung des Unternehmens der Wohlfahrtspfleges ist die „Unterstützung Arbeitsloser“ klar fest geschrieben worden und gebietet eine Beteiligung auch an der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten, um Arbeitslose möglichst gut zu unterstützen.

- Das Gestaltungsargument

Eine Beteiligung an der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten erfolgte in der Hoffnung, die anfänglich als schlecht bewerteten Bedingungen im Verlaufe einer Beteiligung ändern bzw. verbessern zu können. Sie folgt der Devise, nur wer sich beteiligt, kann auf eine Verbesserung hinwirken.

- Das Ausschließlichkeitsargument

Vor Ort gebe es kaum bzw. in 2005 praktisch kein anderes Instrument der Arbeitsmarktpolitik mehr. Daher komme man an der Umsetzung dieses Instrumentes nicht vorbei.

- Das Kompetenzargument

Als erfahrenes Unternehmen im Bereich Beschäftigung Arbeitsloser verfüge man über kompetentes Personal und einen guten Ruf als hochwertiger Beschäftigungsträger, die bewahrt bzw. das gehalten werden müsse. Die jahrelang aufgebaute Kompetenz könne für bessere Ergebnisse sorgen als wenn das Feld unerfahrenen Unternehmen überlassen bliebe.

3) Die Ziele des Modellprojektes, gewählte Mittel und die Zielerreichung

a) Festgelegte Ziele, Mittel zur Zielerreichung und Hinweise zur Optimierung

In der Startphase des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW ist gemeinsam mit den beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege an den zentral mit dem Modellprojekt angestrebten Zielformulierungen gearbeitet worden. Diese Vorgehensweise dient zugleich zwei Zwecken: Sie konkretisiert und gewichtet die im Projektantrag festgelegten Ziele gemeinsam mit den umsetzenden Akteuren und bindet diese zugleich in das Modellprojekt und eine gemeinsame Umsetzung ein.

Als Ergebnis ist folgendes **Leitziel** formuliert worden:

Der Nutzen des Instrumentes Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante wird für die ALG II – Beziehenden erhöht. Die gesellschaftliche Anerkennung der Teilnehmenden verbessert sich durch GemeinwohlArbeit. Sie sind erwerbsbiografisch und in Richtung soziale Integration weiter gekommen, haben ihre Beschäftigungsfähigkeit erweitert und sich den verschiedenen Arbeitsmärkten annähern können.

Folgende Teilbereiche sind als verfeinerte Mittlerziele herausgearbeitet worden, an deren Erreichung im Rahmen des Modellprojektes gearbeitet werden sollte:

Zielbereich	Mittlerziel
Träger	Die beteiligten Träger setzen verbesserte Methoden und erweiterte Kompetenzen ein, um den größtmöglichen Nutzen für Teilnehmende in GemeinwohlArbeit zu erreichen.
	Es werden aussagekräftige Qualitätsstandards für trägerindividuell oder im Verbund umgesetzte GemeinwohlArbeit vorgelegt.
	Es ist transfertauglich erarbeitet worden, welche Ressourcen für ein Erreichen der standardisierten Umsetzungsqualität mindestens notwendig sind.
Teilnehmende	Teilnehmende an GemeinwohlArbeit werden in ihrer Position im GemeinwohlArbeit-Prozess gestärkt (Stichwort: Empowerment)
SGB II – Träger	SGB II – Träger fragen bevorzugt GemeinwohlArbeit – Qualität nach
Öffentlichkeitsarbeit / Marketing GemeinwohlArbeit	Arbeitsgelegenheiten erhalten als GemeinwohlArbeit eine positive Konnotation

In der Startphase des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW wurden mit jedem der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege eigene Auftaktworkshops durchgeführt. In von der Praxisbegleitung und Evaluation gemeinsam moderierten Treffen wurden gemeinsame lokal zu erreichenden Ziele festgelegt sowie Aufgaben und Anforderungen an die Arbeit innerhalb des Modellprojektes insbesondere an Unternehmensstrukturen, Kooperationsstrukturen und der Verbesserung des Angebots-Portfolios vereinbart. Diese Auftaktworkshops dienten zugleich als Kick-off für die durch die Praxisbegleitung vor Ort zu erfolgenden Entwicklungsprozesse in den jeweiligen Unternehmen der Wohlfahrtspflege.

Die dort festgelegten und dokumentierten Ziele sind anschließend den oben dargestellten Zielbereichen zugeordnet worden. Auf diese Weise entstand eine kleinteiligere Umsetzungsplanung, die vom Unternehmen der Wohlfahrtspflege gemeinsam mit der Praxisbegleitung in nachfolgenden Arbeitseinheiten weiterverfolgt und umgesetzt worden sind.

Folgende Arbeitsziele sind für die jeweiligen Mittlerzielbereiche formuliert worden. In der Darstellung werden ähnlich formulierte lokale Ziele zusammen gefasst:

Mittlerziel *Die beteiligten Träger setzen verbesserte Methoden und erweiterte Kompetenzen ein, um den größtmöglichen Nutzen für Teilnehmende in GemeinwohlArbeit zu erreichen.*

(s. Kasten auf folgender Seite)

- Methodenbefähigung an den einzelnen Standorten
- Effektivierung der Abläufe bei Umsetzung der AGH. Interne Strukturen verbessern (Verschriftlichung: AGH-Leistungen sind beschrieben; Verbesserung interner Rahmenbedingungen, nutzerfreundlichere Software, Qualifizierungsanteile sind besser organisiert, interne Ziele sind definiert); Erarbeiten von Einarbeitungsrichtlinien und Prozessbeschreibungen
- Der Austausch zwischen Anleitenden (dezentral) und Sozialpädagogen (zentral) ist verbessert
- Entwicklung des Selbstverständnisses der beteiligten Professionen. Es besteht Klarheit über Aufgaben, Zuständigkeiten, Zugriff auf Informationen
- Organisationsentwicklung: Von der Projektarbeit zu betrieblichen Strukturen
- Die Arbeitsvermittlung ist systematisiert
- Entwicklung von Qualifizierungsmodulen für Teilnehmende an AGH
- Die Qualifizierung der Teilnehmenden ist optimiert.
Es gibt beschriebene Qualifizierungsmodule, die in der Praxis genutzt werden
- Wir haben innerhalb des Modellprojektes vom Erfahrungsaustausch mit anderen Trägern profitiert. Wir konnten Qualifizierungsmodule übernehmen und anpassen.
- Die Schnittstelle ARGE – Unternehmen der Wohlfahrtspflege ist effektiver ausgestaltet
- Es ist ein passendes Übergangsmanagement für die TN in Abstimmung mit der ARGE entwickelt
- Wir können die Fähigkeiten und den Bedarf der Teilnehmenden richtig einschätzen.
- Wenn vorhanden, nutzen wir die „Profiling- Ergebnisse“ der ARGE
- Wir haben einen Überblick über die Struktur der Teilnehmenden (Alter, Vorerfahrungen) und ein Instrument zur Erfassung und Dokumentation.
- Entwicklung von messbaren Erfolgskriterien

Mittlerziel *Es werden aussagekräftige Qualitätsstandards für trägerindividuell oder im Verbund umgesetzte GemeinwohlArbeit vorgelegt.*

- Entwicklung des Modells GemeinwohlArbeit in der AG der Wohlfahrtspflege; es sind für das Unternehmen und alle lokalen Anbieter Qualitätsstandards formuliert und vereinbart; die Konzeption beschreibt als gemeinsamen Konsens: Prinzipien und Anspruch der GemeinwohlArbeit; Organisationsform und Elemente der Umsetzung; Qualitätsstandards.
- Entwicklung des Selbstverständnisses der beteiligten Professionen
- Die Schnittstelle zum Fallmanagement optimieren
- Die Einsatzmöglichkeiten der an GemeinwohlArbeit Teilnehmenden sind geklärt und orientieren sich an den Prämissen sinnvolle und arbeitsmarktnahe Beschäftigung unter realistischen Arbeitsbedingungen.

Mittlerziel *Es ist transfertauglich erarbeitet worden, welche Ressourcen für ein Erreichen der standardisierten Umsetzungsqualität mindestens notwendig sind.*

- Vom SGB II – Träger akzeptierte Begründung für Qualifizierungsmodule in AGH ist erarbeitet
- Finanzielle Rahmenbedingungen sind an AGH-Ziele und –Leistungen angepasst
- Einheitliche Verträge mit ARGE
- Wir schaffen Grundlagen für langfristig subventionierte Stellen/ Maßnahmen.
Wir beschreiben Anforderungen und Kriterien, unter welchen Bedingungen langfristige Beschäftigungsperspektiven über 3-4 Jahre in subventionierter Beschäftigung für welche Teilnehmenden wie geschaffen werden sollten.

Mittlerziel *Teilnehmende an GemeinwohlArbeit werden in ihrer Position im GemeinwohlArbeit-Prozess gestärkt (Stichwort: Empowerment)*

- Verbesserung des Images der TN
- Die Teilnehmenden haben einen deutlich wahrnehmbaren/ beschreibbaren Nutzen durch ihre Arbeit im Unternehmen.
- Wir setzen uns für unsere Teilnehmenden ein („Anwaltschaftliche Funktion“).
- Wir finden eine Regelung für bezahlte Urlaubstage.
- Wir verbessern die Situation und Rechte allein erziehender Mütter.
- Wir finden angemessene Regelungen für „Lohnfortzahlung im Krankheitsfall“.
- Die Teilnehmenden erhalten ein anerkanntes Zertifikat.
- Für die Teilnehmenden, die im Anschluss keinen Arbeitsplatz finden, finden gezielte Vorbereitungen zum Umgang mit der Arbeitslosigkeit statt.
- Die Chance zur Stellenauswahl (=nicht 100% der Angebote sind besetzt) wird von allen Beteiligten positiv bewertet.
- Die Perspektive, die mit den AGH-TN entwickelt werden können, korrespondieren mit deren Ausgangssituationen
- AGH ist mehr als bisher als individuelle Leistung organisiert
- Als erster Schritt Richtung einer notwendigen langfristigen Arbeitsperspektive für Arbeitsmarktferne, ist die Befristung von AGH aufgehoben bzw. wird die Entfristung mehr als bisher angewandt.

Mittlerziel *SGB II – Träger fragen bevorzugt GemeinwohlArbeit – Qualität nach*

- Wir haben unsere Ziele für unsere Gemeinwohlarbeit überprüft und neu definiert.
- Wann sind wir erfolgreich, stolz, zufrieden?
Wir erfassen und schätzen die „Kleinigkeiten“ wert, die sich bei Teilnehmenden ändern.
Die Teilnehmenden erlernen Fertigkeiten.
Wir schaffen die Möglichkeiten für Übergänge.
Die Prüfungsergebnisse sind positiv.
Der Übergang der Teilnehmenden in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen bleibt erklärtes und vorrangiges Ziel unserer Aktivitäten.
Gleichzeitig sind die TN, die den Übergang nicht bewältigt haben, auf Arbeitslosigkeit vorbereitet.
- Das Modellprojekt wird von den ARGE-Mitarbeiter/innen positiv bewertet.
- ARGE-Mitarbeiter/innen haben einen einheitlichen und aktuellen Wissensstand über das Angebot im Bereich AGH
- Örtliche Rahmenbedingungen werden weiter aktiv mitgestaltet
- Der mit AGH verbundene Vermittlungsauftrag ist geklärt
- Wir führen mit Mitarbeitenden der ARGE mindestens ein mal innerhalb des Modellprojektes einen fachlichen Dialog. Die Initiierung dieses Dialoges geht vom Projekt aus. .

Mittlerziel *Arbeitsgelegenheiten erhalten als GemeinwohlArbeit eine positive Konnotation*

- Unterstützung durch das Modellprojekt bei der regionalen PR beim SGB II – Träger (FM) oder in politischen Fachgremien
- Besseres Image und besseres Produkt z.B. über Qualitätsstandards, Ausbau der Rechte der Teilnehmenden, etc. (s.o.)
- Positive Darstellung nach außen / in der Öffentlichkeit

Die gewählten Mittel

Die Arbeit im Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW erfolgt operativ über zwei wesentliche Umsetzungselemente: Die Lösungsgruppen sowie die Begleitung der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege bei der Optimierung ihrer Prozesse. Die Vorbereitung, Moderation, Dokumentation und Auswertung der Lösungsgruppen sowie die Begleitung bei der Prozessoptimierung bildet zugleich die Kernaufgaben der Praxisbegleitung. Ergebnisse aus den Lösungsgruppen werden im Steuerkreis überprüft und verabschiedet und durch Rückmeldungen aus dem Beirat bzw. der „Großen Runde“ angereichert.

Die Begleitung der Prozessoptimierung startete mit den oben bereits beschriebenen Auftaktworkshops im Mai/Juni 2006 und setzt sich seitdem über mehrere Termine mit dazwischen geschalteten Arbeitsphasen in den Unternehmen bis zum Berichtstermin fort. Mit Beendigung des Modellprojektzeitraumes werden diese Begleitprozesse ebenfalls beendet. Die erzielten Arbeitsergebnisse sollen fortwirken bzw. eigenständig weiterbearbeitbar sein. Für jeden Standort gibt es ein Budget für die Begleitung vor Ort. Darin eingeschlossen ist die Durchführung regionaler Transfer – Workshops, in denen nicht nur die Zwischenergebnisse des Modellprojektes sondern auch Vorgehensweise und Erkenntnisse der Prozessoptimierung den regionalen Akteuren vorgestellt wird. So leistet das Modellprojekt bereits während seines Bestehens einen Transfer in die beteiligten Regionen hinein.

Die Themen für die Lösungsgruppen entstanden auf der Grundlage einer Analyse der Auftaktworkshops und der dort benannten Problembereiche. Die Konzeption sieht dabei vor, dass in den Lösungsgruppen themenorientiert, unternehmensübergreifend gearbeitet wird. Angestrebt wird, dass in allen Lösungsgruppen mindestens eine Person aus jeder beteiligten Region mitarbeitet. In einigen Lösungsgruppen ist die Mitarbeit auf die beteiligten ARGE/OK ausgedehnt worden, da von dieser Seite aus im Rahmen der „Großen Runde“ ein Interesse an einer Mitarbeit signalisiert worden war. Die Zusammensetzung wird durch die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege bestimmt, nachdem die Praxisbegleitung projektintern dazu aufgerufen hat. Durch die Rückkoppelung der Ergebnisse über die Steuerungsgruppe ist eine Repräsentativität und Berücksichtigung aller beteiligten Dienstleistungsunternehmen und ihrer regionalen Spezifika – mithin eine zumindest NRW–weite Gültigkeit - gewährleistet.

Bis zum Sommer 2007 haben folgende Lösungsgruppen stattgefunden bzw. sind für das zweite Halbjahr 2007 ins Auge gefasst worden:

- ⇒ Selbstverständnis und Qualitätsstandards mit dem Schwerpunkt auf Integrationsbegleitung (November 2006 – Februar 2007)
- ⇒ Zusammenarbeit SGB II-Träger und Träger von Arbeitsgelegenheiten / Schnittstellen zum Fallmanagement (Januar – März 2007)
- ⇒ Qualifizierungsmodule (Januar – März und Mai / November 2007)
- ⇒ Qualität der Einsatzstellen (März/April 2007)
- ⇒ Anleitung in der GemeinwohlArbeit (Mai 2007)
- ⇒ Ressourcenbedarf (2. Hj. 2007)
- ⇒ Prozesse und Erfolgskontrolle (2. Hj. 2007)

Die Arbeitsergebnisse aus den ersten Lösungsgruppen zum Selbstverständnis und zu den Qualitätsstandards Integrationsbegleitung, Schnittstellen ARGE/OK zu Unternehmen der Wohlfahrtspflege, Qualität der Einsatzstellen und Qualifizierungsmodule sind fertig gestellt und bereits in einer öffentlichen Reflexionsschleife im Rahmen der o. g. Tagung am 29.3. 2007 mit Akteuren aus ganz NRW diskutiert worden. Das Arbeitsergebnis der Lösungsgruppe Qualifizierungsmodule dient zugleich als Grundlage für die Erarbeitung von Curricula und Unterrichtsmaterialien für einsetzbare Qualifizierungsmodule. Alle Arbeitsergebnisse werden in das Praxis-

handbuch eingearbeitet und über geplante Transferveranstaltungen vor Ort und landesweit, während der Laufzeit und gegen Ende des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW öffentlich vorgestellt werden.

Die Befragung der Projektakteure durch die Evaluation im August/September 2007 diene darüber hinaus als Felduntersuchung dazu, zu prüfen welche weiteren Themen gfls. für die Bearbeitung in einer Lösungsgruppe noch relevant wären. In Abhängigkeit vorhandener Ressourcen werden dann gfls. weitere Lösungsgruppen eingerichtet oder andere Wege zur Bearbeitung gesucht werden.¹⁴

In den meisten Lösungsgruppen, die ihre Arbeit in wesentlichen Teilen bereits abgeschlossen haben, ist vereinbart worden, gegen Ende der Laufzeit des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW noch einmal zusammen zu treten und eine Aktualisierung der Arbeitsergebnisse im Lichte der bis dahin vorliegenden Erfahrungen und Rückmeldungen vorzunehmen.

Hinweise zur Optimierung (August 2007)

Alle Zielbereiche des Modellprojektes sind bis Mitte 2007 bearbeitet oder zumindest in Angriff genommen worden. Im Bereich der Qualitätsstandards liegen bereits belastbare Ergebnisse vor. Aus der Befragung der Projektakteure wurde bereits vor der abschließenden Analyse deutlich, dass der Zielbereich Imageverbesserung als höchst relevantes Thema für das Instrument Arbeitsgelegenheiten angesehen wird. Für die verbleibenden vier bis fünf Monate sollte überlegt werden, ob das Thema Gegenstand einer weiteren Lösungsgruppe werden sollte, in der gemeinsame Anknüpfungspunkte für lokale Strategien erarbeitet werden könnten, die die Imageverbesserung, die durch die erarbeiteten Qualitätsstandards zu erwarten ist, noch unterstützen können.

Die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege, ARGen/OK und ihre Mitarbeitenden haben sich in einem sehr großen Maße bereits im Modellprojekt engagiert. Sie sind mit dem bisherigen Verlauf in einem großen Maße sehr zufrieden. Einzelne Rückmeldungen im Rahmen von Gremien und Tagungen / Workshops bzw. Lösungsgruppen sprechen sogar davon, dass die Erwartungen deutlich übertroffen worden sind bzw. das Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW das beste „Modellprojekt“ sei, am dem in den letzten Jahren mitgearbeitet worden sei. Die bislang erzielten Ergebnisse und die bereits in Gang gekommenen Entwicklungen innerhalb der beteiligten Unternehmen sowie zwischen den regionalen Akteuren werden als sehr positiv gewertet.

Die in Gang gesetzten Entwicklungen unterliegen aber einer eigenen regionalen Dynamik. Während zu beobachten ist, dass in Münster, Duisburg, Krefeld, Kreise Borken und Wesel und im Rhein-Erft-Kreis Bewegungsimpulse für die Gesamtstruktur der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten aufgenommen worden sind, werden die Anstöße in den anderen Regionen zurückhaltender aufgenommen. Allerdings muss einschränkend festgehalten werden, dass auch in den erstgenannten Regionen aktuelle Budgetentwicklungen und daraus resultierende Strategieänderungen durchaus die auf Langfristigkeit angelegten Wirkungen aus dem Modellprojekt tagsaktuell in den Hintergrund treten lassen. Eine endgültige Bewertung kann erst in zwei, drei Jahren vorgenommen werden.

3b) Die Zielerreichung des Modellprojektes insgesamt

Im Januar 2008, nach Abschluss der operativen Phase für die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege im Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW wurden die am Modellprojekt beteiligten Mitarbeitenden nach ihren Einschätzungen befragt¹⁵, in welchem Umfang die vom Mo-

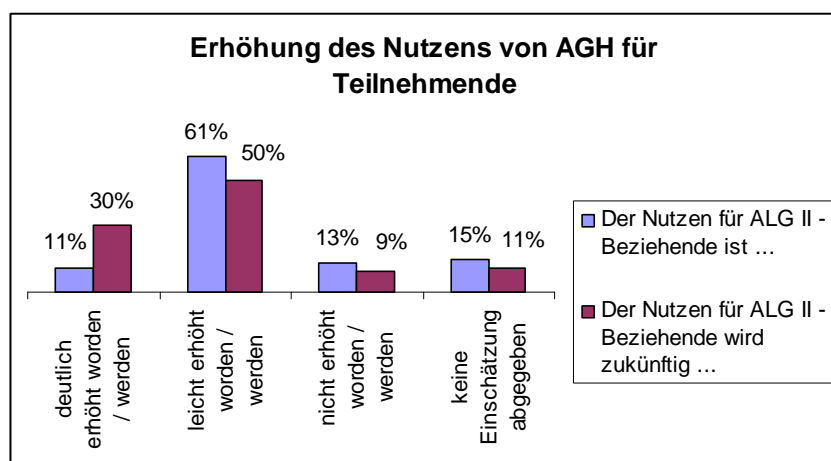
¹⁴ Zum Zeitpunkt dieses Berichtes ist die Auswertung noch nicht abgeschlossen und die Bewertung durch Projektleitung und Praxisbegleitung steht ebenfalls noch aus.

¹⁵ Auf eine Befragung von arbeitsmarktpolitischen Akteuren zur Frage der Zielerreichung innerhalb des Modellprojektes wurde auf Grund der Erfahrungen mit der Befragung der Projektakteure im Herbst 2007 verzichtet, da keine belastbaren Antworten zu erwarten gewesen wären. Es war auf Grund der Erfahrungen zu erwarten gewesen, dass die

Modellprojekt gesteckten Ziele bereits innerhalb der Laufzeit des Modellprojektes erreicht worden sind und in welchem Umfang sie ihrer Einschätzung nach noch in naher und mittlerer Zukunft erreicht werden.

Die Befragung wurde als offene, online gestützte Befragung durchgeführt. Insgesamt wurden 71 Mitarbeitende angesprochen, von denen sich 50 an der Befragung beteiligten. (71%) Die Befragung nahm Bezug auf die im Modellprojekt vereinbarten übergreifenden Zielsetzungen.

Schon während der Laufzeit des Modellprojektes wird ein höherer Nutzen für die Teilnehmenden in AGH, die als GemeinwohlArbeit bei den beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege durchgeführt werden erreicht, meinen 71% der Befragten. In naher und mittelfristiger Zukunft erwarten sogar 80% einen höheren Nutzen, von allen 30% sogar einen deutlich höheren Nutzen, wenn AGH als GemeinwohlArbeit durchgeführt werden.



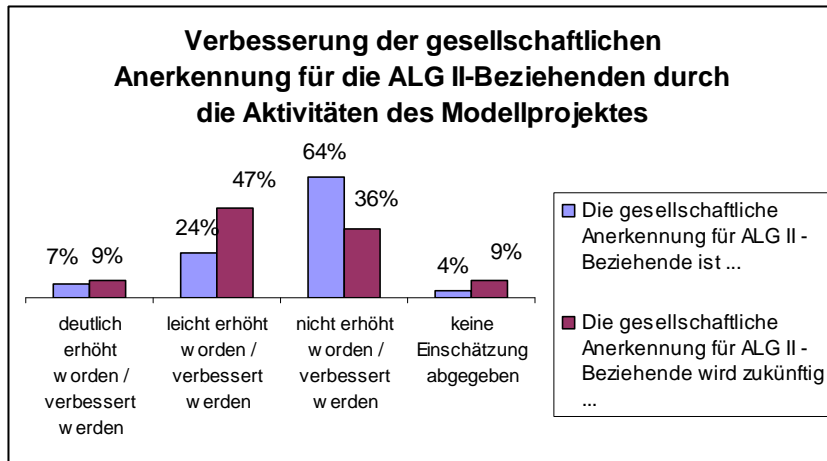
Grafik 9, n = 50

Gesellschaftliche Anerkennung

Schon während der Laufzeit des Modellprojektes haben die Aktivitäten des Modellprojektes zwar zu einer Verbesserung der gesellschaftlichen Anerkennung von ALG II – Beziehenden geführt, aber nur in einem geringeren Maße. Mit 30% aller Befragten sind deutlich weniger dieser Meinung als es bei der vorherigen Frage der Fall gewesen ist. In naher und mittelfristiger Zukunft erwarten allerdings 56% eine Verbesserung der gesellschaftlichen Anerkennung, wenn die erarbeiteten Qualitätsstandards verwirklicht werden. Immer noch mehr als ein Drittel der Befragten glaubt aber, dass auf diesem Wege auch zukünftig keine Verbesserung erreicht werden wird.

Das Antwortverhalten zeigt deutlich, dass die Zieldimension „Verbesserung der gesellschaftlichen Anerkennung“ über die Erarbeitung und den Einsatz von Qualitätsstandards und die daraus resultierende verbesserte Position im GemeinwohlArbeits-Prozess allein nicht ausreicht um die gesellschaftliche Anerkennung von ALG II – Beziehenden deutlich zu verbessern. Dazu bedarf es anderer Mittel, die vermutlich auch nicht innerhalb arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu finden wären.

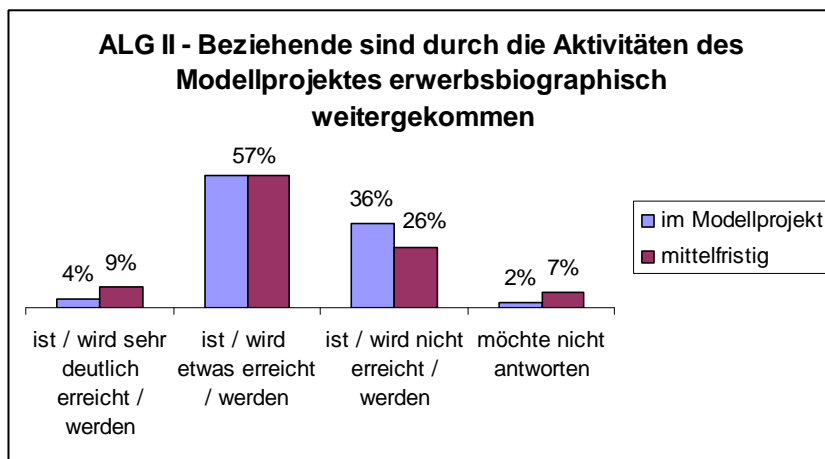
Auswahl und der Zugang zu denjenigen, z.B. Fallmanager/innen beteiligter ArGen, die in die Umsetzung des Modellprojektes soweit involviert waren, dass sie sich selbst als ausreichend mit Informationen und Einblick ausgestattet sehen würden, um die gestellten Fragen auch beantworten zu können, zum Einen nur mit hohem individuellen Aufwand der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtsverbände hätte erfolgen können und zum Anderen die direkte Befragung von Mitarbeitenden der ArGen und Optionskommunen einen längeren und nicht unbedingt Erfolg versprechenden Genehmigungsaufwand erfordert hätte. Bei einer zu erwartenden deutlichen Uneinheitlichkeit des Zugangs aber, wäre es in Bezug auf die Zielerreichung zu nur gering belastbaren Angaben gekommen.



Grafik 10, n = 49

Erwerbsbiographische Fortschritte durch Gemeinwohlarbeit

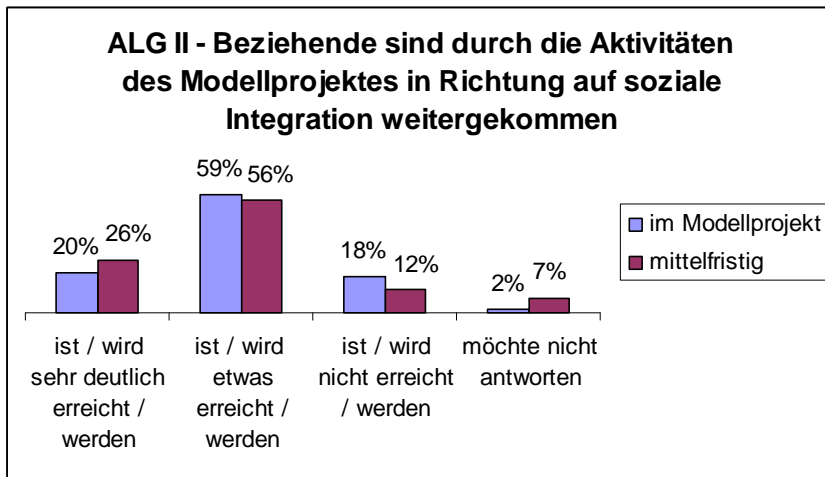
Das Instrument Gemeinwohlarbeit wird auch durch die Umsetzung der erarbeiteten Qualitätsstandards nicht zu einem vorrangigen Integrationsinstrument in Erwerbsarbeit. Es verbessert zwar für eine Mehrheit von fast zwei Dritteln der Befragten schon in der Laufzeit des Modellprojektes die Erwerbsbiographie der Teilnehmenden, trägt in größerem Maße zur Klärung der nächsten Schritte bei, die der Teilnehmende zu unternehmen hat, um erwerbsbiographisch weiterzukommen. Ein Viertel der Befragten ist sich aber sicher, dass Gemeinwohlarbeit dazu auch zukünftig nichts grundlegend Fortentwickelndes wird beitragen können. Ob dies auf Grund der besonders integrationsfernen Zusammensetzung der Teilnehmenden und der für diese Gruppe in besonderem Maße vorhandene Verschlossenheit des Arbeitsmarktes geschuldet ist, kann nur vermutet werden.



Grafik 11, n = 47

Verbesserte soziale Integration

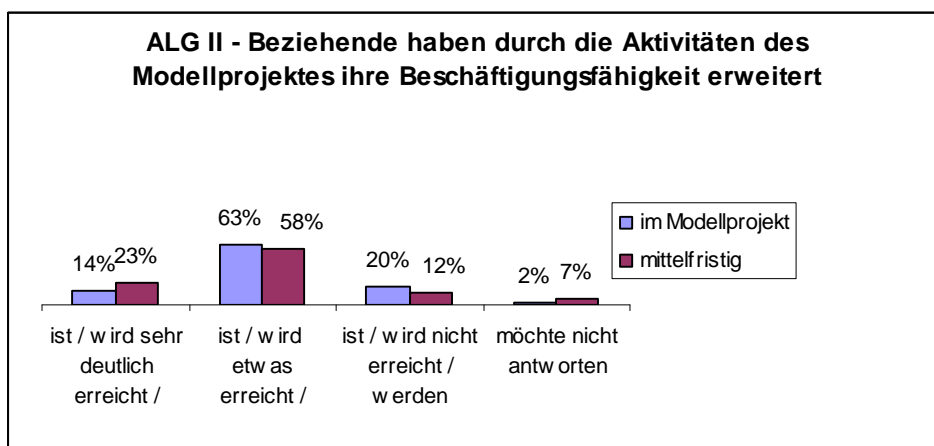
Rund 80% der Befragten konstatieren Fortschritte in der sozialen Integration der Teilnehmenden durch die Aktivitäten des Modellprojektes. Bereits jeder fünfte Befragte stellt diese in einem deutlichen Ausmaß noch in der Laufzeit des Modellprojektes fest und ein Viertel geht von deutlichen Verbesserungen in naher Zukunft aus.



Grafik 12, n = 47

Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit

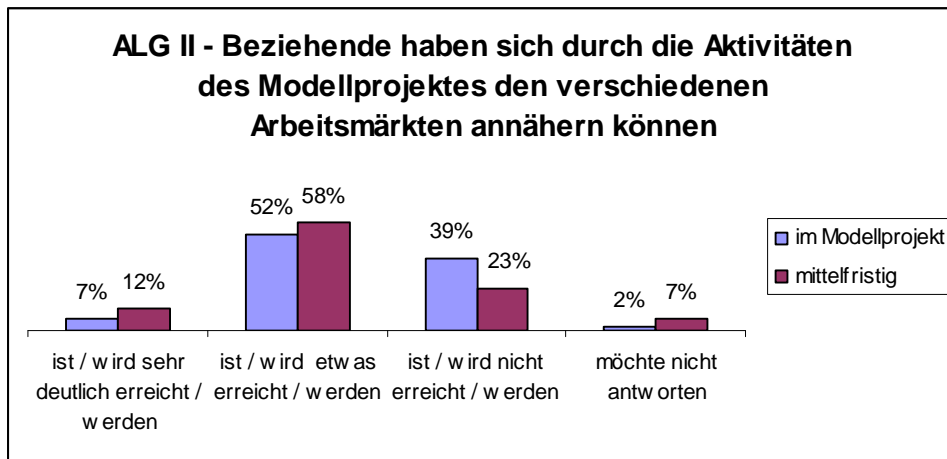
Die angestrebte Zieldimension, „Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden“ durch die Aktivitäten des Modellprojektes sehen drei Viertel der Befragten bereits im laufenden Modellprojekt als deutlich oder zumindest etwas erreicht an. Gut 80% schätzen, dass dies mittelfristig gelingen wird.



Grafik 13, n = 47

Den Arbeitsmärkten annähern

Trotz der noch in die Laufzeit des Modellprojekts fallenden Implementierung des § 16a SGB II, sehen nur wenige der Befragten sehr deutliche oder einige Fortschritte für die Teilnehmenden in GemeinwohlArbeit bei der Annäherung an die verschiedenen, auch subventionierten Arbeitsmärkte. Knapp vierzig Prozent sind sogar der Meinung, dass dies im laufenden Modellprojekt nicht erreicht worden ist. Ein knappes Viertel erwartet eine solche Annäherung für Teilnehmende in GemeinwohlArbeit auch für die nähere Zukunft nicht. Insgesamt ist eine klare Mehrheit von 60% (bzw. 70% bezogen auf die nähere Zukunft), sicher, dass GemeinwohlArbeit die Annäherung der von allen Arbeitsmärkten sehr entfernten Teilnehmenden zumindest etwas oder gar deutlich unterstützt.



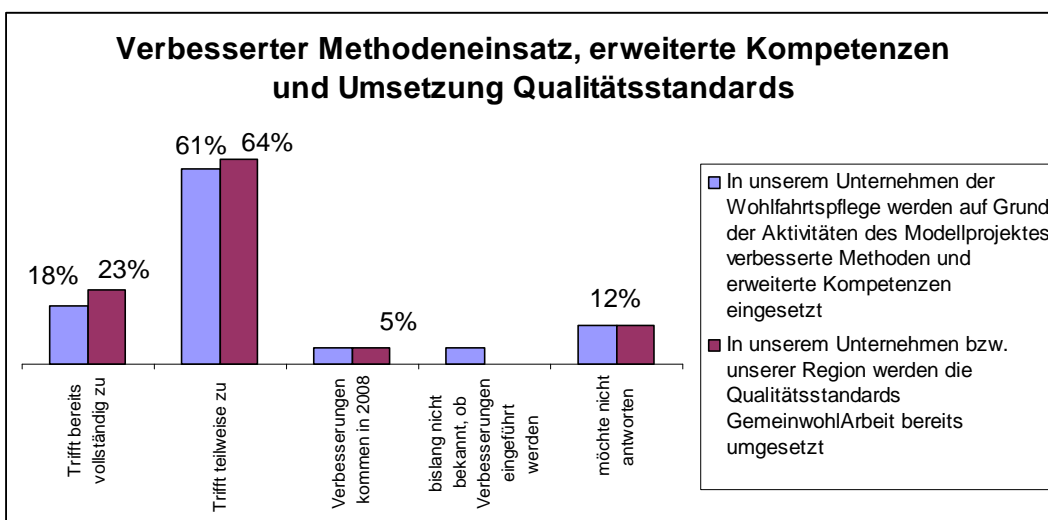
Grafik 14, n = 47

Methodeneinsatz, Kompetenzerweiterung und umgesetzte Qualitätsstandards

Noch im laufenden Modellprojekt wurde bei den beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege mit dem Einsatz verbesserter Methoden, erweiterter Kompetenzen und der Umsetzung der Qualitätsstandards begonnen, meinen knapp 80% der Befragten. Zukünftig wird das in einem noch größeren Umfang der Fall sein.

Die Befragten konnten in Stichworten erläutern, an welchen Punkten konkret Verbesserungen begonnen worden sind. Genannt sind zu allererst: Strukturiertere Qualifizierungseinheiten, neue Instrumente zur Dokumentation, zeitnähere qualifiziertere Rückmeldungen an die Teilnehmenden, standardisierter Betreuungsabläufe, die Freiräume schaffen, sich verstärkt um Vermittlung und Qualifizierung kümmern zu können, einheitlichere Zuweisungen und ein einheitlicheres Aufnahmeverfahren in GemeinwohlArbeit sowie eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Fallmanagement des SGB II – Trägers.

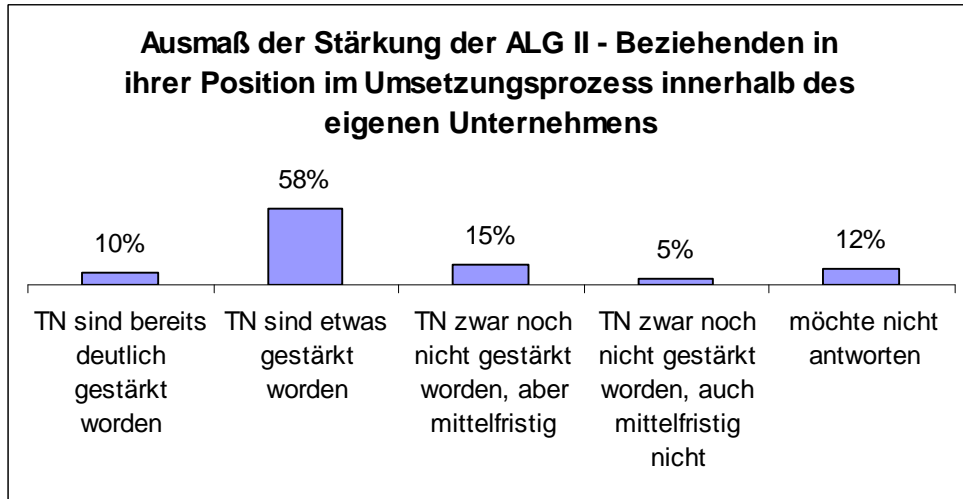
Die Qualitätsstandards werden, wie ein Befragter schrieb, „seit Oktober 2007 stückweise eingeführt und für unsere Abläufe getestet und angepasst.“ Da ein Teil der Standards aber nicht nur innerhalb eines Unternehmens der Wohlfahrtspflege sozusagen autonom umgesetzt werden kann, braucht es dazu passende Rahmenbedingungen, die nicht immer gegeben sind, wie ein anderer Befragter berichtete: „Manche Dinge brauchen ihre Zeit und an der Umsetzung sind die SGB II Träger nun einmal auch beteiligt, was die Umsetzung nicht immer vereinfacht.“ Es müsse so ein weiterer Befragter, an den Rahmenbedingungen noch „gefeilt“ werden.



Grafik 15, n = 46

Stärkung der Position der Teilnehmenden im Prozess der Gemeinwohlarbeit

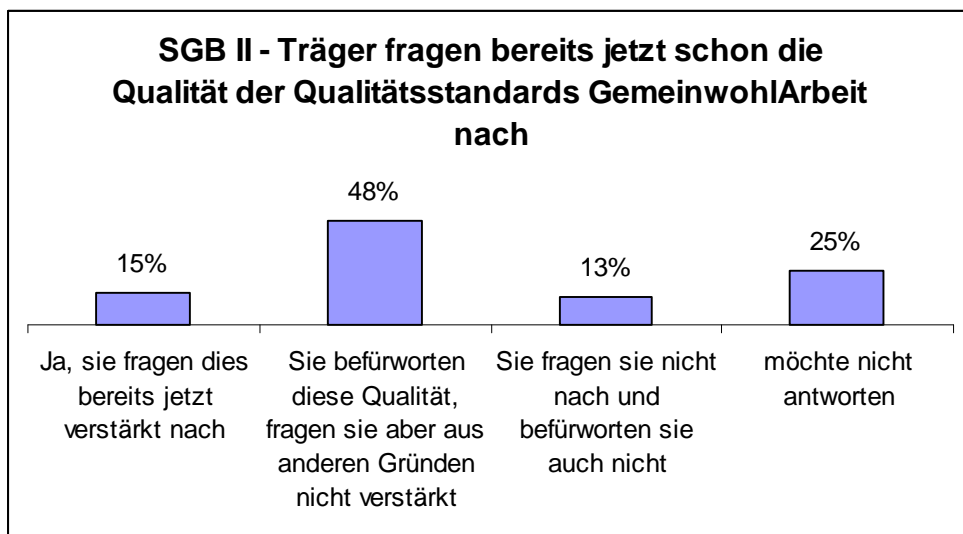
Eine sehr klare Mehrheit von 68% der Befragten kann bereits eine Stärkung der Teilnehmenden im Prozess der Gemeinwohlarbeit feststellen und weitere 15% erwarten dies zumindest mittelfristig, wenn die eingeführten Standards greifen.



Grafik 16, n = 43

Verhaltene Nachfrage nach Qualität Gemeinwohlarbeit

Zwar befürworten nach Erfahrungen von fast zwei Dritteln der Befragten die SGB II – Träger die entwickelten Qualitätsstandards, in einem Fall sind sie zumindest teilweise auch in lokale Ausschreibungen mit eingeflossen. Aus finanziellen Gründen werden diese aber nur in einem geringen Ausmaß verstärkt nachgefragt (nur jeder siebte Befragte konnte eine stärkere Nachfrage in der eigenen Region feststellen). Die erläuterten Erklärungsversuche deuten darauf hin, dass es zumindest in einigen beteiligten Regionen noch Informationsdefizite zu den Qualitätsstandards und deren Einsatzmöglichkeiten und positiven Folgen für die Teilnehmenden gesehen werden. Ein erheblicher Teil der Befragten kann das Thema darüber hinaus aus der jeweiligen operativen Position heraus nicht beurteilen.

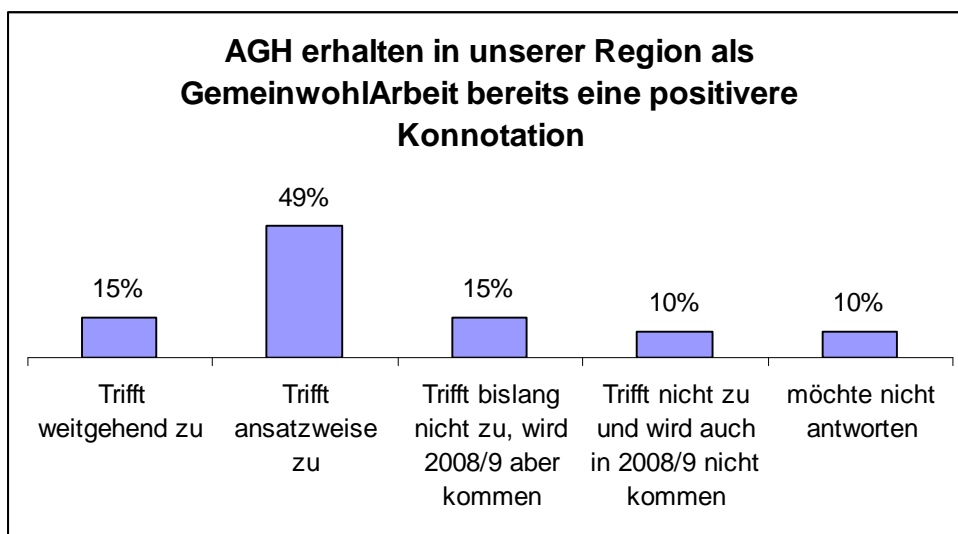


Grafik 17, n = 43

Positivere Konnotation durch GemeinwohlArbeit benötigt einen längeren Weg

Innerhalb des Modellprojektes zwar überwiegend erst ansatzweise erreicht, in den kommenden zwei Jahren aber ansteigend zugleich für jeden fünften Befragten gar nicht oder in einem nicht zu beurteilenden Maße wird es zu einer positiveren Konnotation für AGH in Form der GemeinwohlArbeit kommen. Die Zieldimension 'verbessertes öffentliches Image der GemeinwohlArbeit' ist innerhalb des Modellprojektzeitraums bereits in ersten Schritten erreicht worden. Es bestätigt sich, dass damit auch nicht in kurzfristigen Zeiträumen zu rechnen gewesen war..

Aus analytischer Sicht verwundert das auch nicht, da eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit vom Fördergeber zunächst nicht gewünscht worden war und eine verbesserte Außenwirkung über die Einführung verbesserter Prozesse und klarer Qualitätsstandards frühestens nach dieser Einführung und mit einem gewissen zeitlichen Abstand festgestellt werden könnte. Als positiv erwiesen haben sich während der Laufzeit des Modellprojektes die verschiedenen öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten beim Transfer erster Produkte und Ergebnisse über regionale Veranstaltungen, landesweite Workshops und Tagungen sowie die Beteiligung an bundesweit ausstrahlenden Kongressen.¹⁶ Die Befragten weisen in ihren Bemerkungen aber durchweg darauf hin, dass verstärkt Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden müsste, um ein besseres Image erreichen zu können.¹⁷ Mit dem Aufbau einer eigenen Homepage gegen Ende des Förderzeitraums und einem Film über GemeinwohlArbeit sind bereits weitere Schritte unternommen worden.¹⁸ Um zu diesen Wirkungen belastbarere Aussagen treffen zu können, müssten zu einem deutlich späteren Zeitpunkt weitere Untersuchungen angestellt werden.¹⁹



Grafik 18, n = 43

¹⁶ siehe den entsprechenden Abschnitt zu den durchgeführten Veranstaltungen und Beteiligungen an Tagungen in diesem Bericht.

¹⁷ Dies hatten auch die befragten Projektakteure im Herbst 2007 festgestellt. (siehe dazu das entsprechende Kapitel in diesem Bericht)

¹⁸ Verbliebene Restmittel des Modellprojektes konnten dafür mit Zustimmung des Arbeitsministeriums NRW eingesetzt werden.

¹⁹ So fordern einige Befragte die Überprüfung der Ergebnisse und ihrer Wirkungen nach 6 – 12 Monaten und wünschen sich ein Anschlussprojekt, das den Austausch fortführt und die Umsetzung der Ergebnisse vertiefend begleiten könnte.

Zusammenfassend ist deutlich geworden, dass die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und eine verbesserte soziale Integration Zieldimensionen sind, die mit einer qualitativen Verbesserung des Instrumentes AGH in Richtung auf die Qualitätsstandards GemeinwohlArbeit besonders gut erreicht werden können. Eine Zieldimension, die mit der Integration in Erwerbsarbeit zu tun hat, gehört nach der Festlegung im SGB II (und den darauf beruhenden Umsetzungshinweisen der Bundesagentur für Arbeit) eher nicht zu den vorrangig mit dem Instrument AGH zu erreichenden Zieldimensionen, auch wenn die SGB II – Träger vor Ort dieses manchmal anders praktizieren.

Bereits im Laufe des Modellprojektes hat die mit der Erarbeitung der Qualitätsstandards einhergehenden organisatorischen und prozessualen Veränderungen in den beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege zu einer verbesserten Umsetzung des Instrumentes AGH zum Nutzen der Teilnehmenden geführt. Das zentrale Ziel des Modellprojektes, den Nutzen von AGH für die Teilnehmenden als GemeinwohlArbeit zu erhöhen, ist bereits innerhalb der Laufzeit des Modellprojektes erreicht worden und wird sich in naher Zukunft im Anschluss an diesen Zeitraum noch einmal verstärken.

4) Die Teilnehmenden im Modellprojekt GemeinwohlArbeit

Die Befragung der zu den regionalen Rahmenbedingungen und der jeweiligen Ausgangslage der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege ergab für den Bereich der Struktur der Teilnehmenden zunächst keine belastbare Rückmeldung. Das lag vor allem daran, dass die benutzten Datenerhebungsinstrumente über keine vergleichbare Struktur verfügen und auch nicht vollständig flächendeckend eingesetzt und damit auswertbar sind. Dies ist als eines von mehreren Themen in die Agenda des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW aufgenommen worden und wird im Rahmen einer Lösungsgruppe im Spätsommer / Frühherbst 2007 bearbeitet.

Um dennoch zu einer Aussage über die Zusammensetzung der Teilnehmenden über das gesamte Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW hinweg kommen zu können, wurde eine eigene Erhebung von Merkmalen der Teilnehmenden durch die Evaluation vereinbart. Diese erfolgte mit Hilfe eines einheitlichen EXCEL-Sheets im Oktober 2006. Um zu vergleichbaren Aussagen über den Verbleib von Teilnehmenden noch in der ersten Phase des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW kommen zu können und den Arbeitsaufwand für die Befragten zugleich bearbeitbar zu halten, wurden die Unternehmen der Wohlfahrtspflege gebeten, Verbleibsangaben zu denjenigen Teilnehmende zu machen, die in den Monaten August – Oktober 2006 ihre Teilnahme beendet hatten.

Gefragt wurde nach den Themenbereichen Schulabschluss, Berufsabschluss, Dauer der Arbeitslosigkeit sowie nach Austrittsgrund und Verbleib nach Austritt jeweils gruppiert nach Altersklassen (U25, 25-50, Ü50) und differenziert nach Geschlecht und Migrationshintergrund.

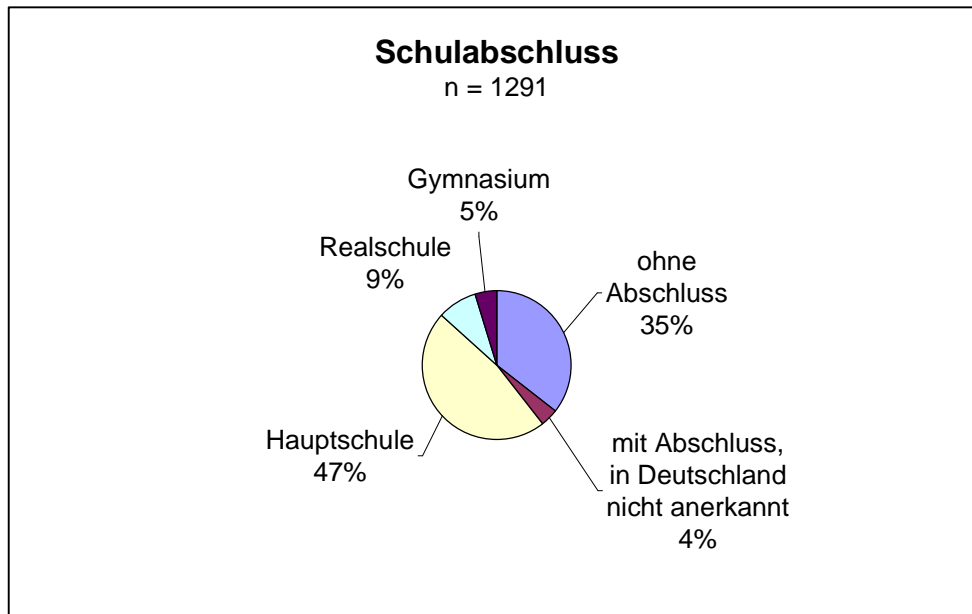
Die nicht kohärente Erfassung der Daten der Teilnehmenden bei den verschiedenen Unternehmen erlaubte keine Erhebung von Einzeldatensätzen zu jedem bzw. jeder Teilnehmenden sondern lediglich gruppierte Merkmalsabfragen, die sich nicht kreuzen lassen. Trotzdem kann schon ein sehr differenziertes Bild der Teilnehmenden an GemeinwohlArbeit im Oktober 2006 entworfen werden, das in den Diskussion in der Steuerungsgruppe als hilfreich und befruchtend bewertet worden ist.

Dort wo es möglich war, ist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit über die Struktur der Teilnehmenden an Arbeitsgelegenheiten in 2005 bzw. in den ersten vier Monaten 2006 sowie der Sonderbericht Arbeitsgelegenheiten 2006 aus Mai 2007 zu Vergleichszwecken heran gezogen worden. Für einige Aspekte wurde der Bericht Arbeitsgelegenheiten 2005 hinzugezogen, in dem das IAB auch detailliertere Aussagen erarbeitete hat, die für 2006 in der Form nicht vorliegen.

a) Die Struktur der Teilnehmenden

Insgesamt wurden Angaben zu knapp 1.300 Teilnehmenden vorgelegt. 36% aller Teilnehmenden sind Frauen, 64% Männer.²⁰ Die **Geschlechterverteilung** entspricht damit in etwa der in Westdeutschland (Frauenanteil an allen Eintritten 2006: 35,5%). Der Anteil der Männer steigt bei den Teilnehmenden mit Migrationshintergrund auf rund 73%.²¹

Die Verteilung der **Schulabschlüsse** der Teilnehmenden zeigt auf, dass über 80% der teilnehmenden keinen oder einen Hauptschulabschluss haben. Insgesamt ist sie der folgende Grafik Nr. 9 zu entnehmen.



Grafik Nr. 19 „Schulabschluss“

Vergleichszahlen liegen nur zum dritten Quartal 2005 für Westdeutschland vor. Diese zeigen, dass in den Arbeitsgelegenheiten im Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW deutlich schlechter schulisch ausgebildete Teilnehmende waren als das für Westdeutschland knapp ein Jahr zuvor noch galt.²² Sieht man sich einzelne Teilgruppen im Modellprojekt näher an, so zeigen sich Besonderheiten insbesondere bei den Migrant/innen:

- ⇒ Von den Migrantinnen haben 44% keinen Schulabschluss (n = 88)
- ⇒ Nur 5% aller Migranten/innen haben einen Realschulabschluss und 13% einen Schulabschluss, der in Deutschland nicht anerkannt wird. (n = 296)
- ⇒ Bei den U25 haben 48% keinen Schulabschluss. (n = 178)

Der Gesamtanteil der Teilnehmenden mit **Migrationshintergrund** beträgt knapp 23%. Dieser Anteil ist mit den Statistiken der BA allerdings nicht vergleichbar, da dort lediglich arbeitslos gemeldete Ausländer/innen gezählt werden.²³

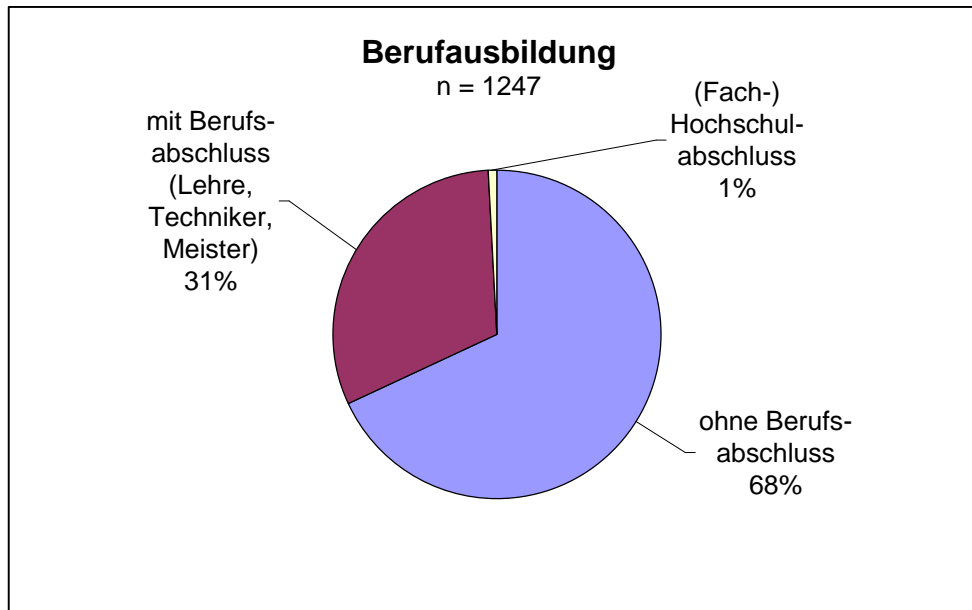
Die Konturen der Teilnehmenden in Arbeitsgelegenheiten im Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW können noch einmal geschärft werden, betrachtet man den **Berufsabschluss**. Zwei Drittel der Teilnehmenden haben keinen Berufsabschluss. Die Grafik Nr. 10 zeigt die einzelnen Resultate.

²⁰ n = 1.291

²¹ n = 296

²² 24% ohne Schulabschluss, 53% Hauptschulabschluss, 15% Mittlere Reife, 7% Fachhochschule und höher.

²³ Für 2006 wird von der BA für diese Teilgruppe ein Anteil von 13% in Westdeutschland berichtet.

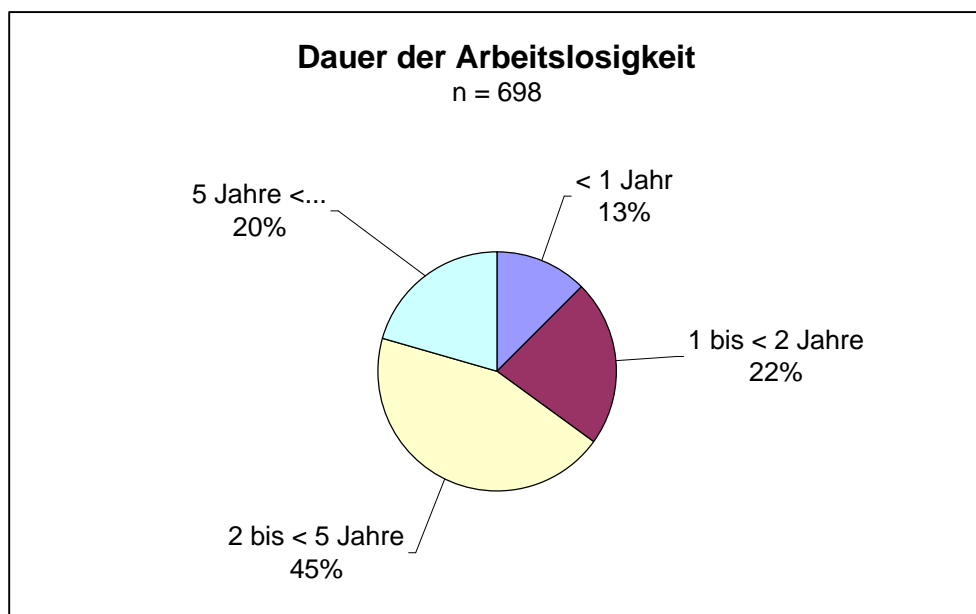


Grafik Nr. 20 „Berufsabschluss“

Frauen in Arbeitsgelegenheiten ebenso wie Migranten/innen haben zu drei Vierteln (76%) keinen Berufsabschluss, Männer zu zwei Dritteln (64%). Von allen U25 sind 90% ohne Berufsabschluss, von allen 25-50 Jahre 67% und von den Männern über 50 Jahre immer noch 53%.

Im Vergleich zu den Zahlen aus Westdeutschland im 3. Quartal 2005 sind die Teilnehmenden in Arbeitsgelegenheiten im Modellprojekt betrachtet man ihre Berufsabschlüsse ebenfalls deutlich schlechter gestellt.²⁴

Untersucht man die **Dauer der Arbeitslosigkeit** aller Teilnehmenden an den Arbeitsgelegenheiten im Modellprojekte Gemeinwohlarbeit NRW so kommt man zu „erschreckenden Ergebnissen“, wie es einer der beteiligten Geschäftsführer aus dem Modellprojekt ausdrückte. Zwei Drittel aller Teilnehmenden sind länger als zwei Jahre arbeitslos, jede/r Fünfte länger als fünf Jahre.



Grafik Nr. 21 „Dauer der Arbeitslosigkeit“

²⁴ Vergleichszahlen aus Westdeutschland 3. Qu. 2005, Teilnehmende in Arbeitsgelegenheiten: 60% ohne Berufsabschluss, 37% mit Lehrausbildung, 3% Fachhochschule und höher.

Schaut man sich die Gruppe der Migranten/innen genauer an, dann wird deutlich, dass diese zu einem etwas früheren Zeitpunkt ihrer Arbeitslosigkeit in die Arbeitsgelegenheiten gekommen sind als es im Durchschnitt üblich ist. Insbesondere die Migrantinnen waren zu 41%²⁵ unter zwei Jahren arbeitslos. Das gilt in ähnlicher Weise für Frauen in Arbeitsgelegenheiten. Hier ist ein Anteil von 40%²⁶ zu finden, der unter zwei Jahren arbeitslos war.

Eine Vergleichbarkeit mit statistischen Auswertungen der BA ist hier ebenfalls nur ansatzweise gegeben. In der Auswertung Arbeitsgelegenheiten 2006 vom Mai 2007 verzeichnet die BA in Westdeutschland lediglich einen Anteil von 12,5%, die länger als zwei Jahre arbeitslos waren bevor sie in eine Arbeitsgelegenheit eintraten.²⁷

Verbleib nach Austritt

Zu insgesamt 510 Teilnehmenden lagen Angaben zu ihrem Verbleib nach Austritt aus der Maßnahme vor. Drei Viertel von Ihnen standen am Ende ohne direkte Anschlussperspektive da, sie waren wieder arbeitslos. Das restliche Viertel verteilt sich auf eine Vielzahl von Perspektiven:

in Beschäftigung auf erstem Arbeitsmarkt (sozialvers.pflichtig; Teilzeit/Vollzeit, befristet/ unbefr., mit / ohne LKZ)	9%
in MiniJob / MidiJob	3%
in betrieblicher Ausbildung	1%
in anderer Maßnahme (Umschulung, FbW, ...)	6%
in sozialvers.pfl. Beschäftigung zweiter Arbeitsmarkt (ABM, Entgeltvariante)	2%
in anderen Verbleib (Rente, Wehrdienst,..)	3%

Tabelle Nr. 2 „Verbleib nach Austritt“ (n = 510)

Eine deutliche Abweichung zeigt sich bei den Integrationsanteilen für Migrantinnen und Migranten, der leicht über dem Durchschnitt liegt. Bei Migranten ist ein Anteil von 17% zu verzeichnen, der in den ersten Arbeitsmarkt übergeht; weitere 17% gehen in weiterführende Maßnahmen über.

Betrachtet man die Differenzen bei der Rückkehr ohne anderweitige Perspektiven so wird deutlich, dass zwar immer noch 70% ohne andere Perspektiven die Arbeitsgelegenheit verlassen, dies bei den Frauen aber 83% sind.

Wie abhängig Integrationsquoten in den Arbeitsmarkt von der jeweiligen lokalen/regionalen Arbeitsmarktlage ist, zeigt die Bandbreite der Übergangsquoten (in Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, Minid/MidiJob, 2. Arbeitsmarkt) zwischen sehr geringen 9 und 26%.

b) Die Sichtweisen der Teilnehmenden – Ergebnisse der Teilnehmendenbefragungen

Für die Befragung der Teilnehmenden an GemeinwohlArbeit ist in diesem Modellprojekt auf die technische Umsetzung mittels einer online-gestützten Frageplattform zurückgegriffen worden.²⁸ Die erste Welle der Befragung der Teilnehmenden ist Ende 2006 konzipiert und anschließend in einem Testdurchlauf beim sci: moers gestartet worden.²⁹ Über die inhaltlichen Ergebnisse wie

²⁵ n= 37

²⁶ n = 191

²⁷ Zugleich hat mehr als Viertel der Teilnehmenden statistisch gar keine Dauer von Arbeitslosigkeit hinter sich gebracht, muss also aus einer anderen Maßnahme gekommen sein oder gilt nicht als „arbeitslos“ im Sinne der Statistik.

²⁸ Es wurde die Frageplattform der Fa. Global Park verwendet.

²⁹ Die zeitliche Verzögerung ging auf Bitten von Mitgliedern des Steuerkreises zurück. Insbesondere ein Träger wies im Vorfeld darauf hin, dass mit einer Umsetzung einer Teilnehmendenbefragung auf Grund einschneidender interner Umstrukturierungen erst in 2007 begonnen werden könnte.

die organisatorischen Erkenntnisse des Testdurchlaufs ist im Steuerkreis im März 2007 berichtet, diskutiert und die Ausweitung auf alle mitwirkenden Unternehmen der Wohlfahrtspflege gemeinsam beschlossen worden. Einzige Ausnahme bildete ein Unternehmen, dem eine vom im eigenen Qualitätsmanagementsystem vorgeschriebenen Befragungsinstrument abweichende Befragung nicht möglich war.

Die Ergebnisse der beiden Durchläufe (Testdurchlauf wie Durchlauf bei den übrigen Unternehmen der Wohlfahrtspflegen) sind im Mai 2007 im Steuerkreis vorgestellt und diskutiert worden. Sie boten Grundlage für eine weitere Projektidee, den Aufbau von Vergleichsringen³⁰ und waren Anlass zum Beschluss des Steuerkreises, die Befragung der Teilnehmenden bis Projektende verstetigen zu wollen.³¹ Die Verstetigung bis zum Projektende konnte ab August 2007 erfolgen.³² Der Zugang zur Befragungsplattform wurde am 31.12. 2007 geschlossen.

Zum Inhalt des Fragebogens selbst und den Erfahrungen mit seinem Einsatz

- Auf der Eingangsseite werden die Teilnehmenden begrüßt, ihnen die Vorgehensweise erklärt und die Nutzung.
- Auf der folgenden, regionale Zuordnung ermöglichenden Seite wird zwingend abgefragt, bei welchem Träger von GemeinwohlArbeit bzw. in welcher Region die Befragten tätig sind. Diese Frage *muss* beantwortet werden, um die Antworten später den einzelnen Trägern/Regionen wieder zuordnen zu können. Erst wenn die TN einen entsprechenden Klick gesetzt haben, gelangen sie auf die eigentlichen Frageseiten.
- Die erste Seite umfasst Bewertungen der GemeinwohlArbeit insgesamt sowie der Integrationsbegleitung bzw. der Fachanleitung.
- Auf der zweiten Seite werden individuelle Entwicklungen und Wünsche mit Hilfe vorgegebener Antwortmöglichkeiten erfragt.
- Auf der dritten Seite ist Gelegenheit zu frei formulierten Einträgen zu den Themen, was war gut, was könnte verbessert werden und wie könnte es verbessert werden.
- Auf der vierten Seite werden drei sozialstatistische Daten abgefragt (Geschlecht, Berufsausbildung, Dauer der Arbeitslosigkeit). Sie dienen dazu, aus den Antworten vertiefende Erkenntnisse generieren zu können.
- Auf der Schlussseite wird für die Teilnahme gedankt.

In der Umsetzung zeigte sich, dass die Seite zur regionalen Zuordnung bereits für nicht angeleitete Teilnehmende eine Hürde darstellte, die bei zukünftigen Anwendungen dadurch umgangen werden sollte, dass es für jedes Unternehmen der Wohlfahrtspflege, das eine solche Befragung durchführen möchte, jeweils ein eigener Befragungsbogen gewählt werden sollte.

Als generelle Erfahrung zeigte sich in der Testphase beim sci: moers, dass die Annahme in den Einsatzstellen generell gut war. Die Verbesserungsvorschläge aus der Testphase³³ wurden soweit möglich berücksichtigt: Es sind Verfahrensvorschläge entwickelt worden, wie mit Teilnehmenden, die wenig PC – Erfahrung und ohne eigenen PC - Zugang haben, umgegangen werden sollte. Empfohlen wurde, diese anlässlich eines Abschluss-Gesprächs mit der Integrations-

³⁰ Dazu ist es aus Gründen der Arbeitsbelastung der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege und des anderweitigen Auftrags der Evaluation nicht gekommen.

³¹ vgl. Protokoll des Steuerkreises v. 16.5.2007, S. 5.

³² Da Teilnehmende erst in die Befragung kommen sollten, wenn sie in den letzten Monaten ihrer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit sind, konzentrierten sich die weiteren Befragungen auf die Monate ab Oktober 2007.

³³ Insbesondere Hinweise auf unverständliche oder missverständliche Formulierungen.

begleitung oder eines Gruppenabschlusstermins auf die Befragung hinzuweisen. Fragen und Unsicherheiten konnten in einer Gruppensituation durch andere Teilnehmende oder in der Einzelsituation durch die Integrationsbegleitung aufgefangen werden.³⁴

In der anschließenden ersten Umsetzungsphase bei den anderen Unternehmen der Wohlfahrtspflege des Modellprojektes wiederholten sich einige der bereits in der Testphase gemachten Erfahrungen. Die wenigsten Teilnehmenden verfügten über eigene PC – Zugänge. So wurden in der Regel PC – Schulungsräume eingesetzt. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden konnte eigenständig mit Maus und PC umgehen und die Befragung weitgehend selbständig durchführen. Für die andere Hälfte stellte bereits die mangelnde Übung mit Maus und PC umgehen zu können ein Hindernis dar.

Das führte zu der Überlegung, solche Befragungen auch als Übungsfeld für die Teilnehmenden anzusehen und den damit verbundenen Aufwand der Integrationsbegleitung als Trainingsaufwand anzusehen. Bei einer systematischen Einbindung eines solchen Befragungstools in die Umsetzung von GemeinwohlArbeit sollte die Befragung mindestens zu zwei Zeitpunkten durchgeführt werden, um einen Lernimpuls initiieren zu können. Die Bearbeitungsdauer lag jeweils zwischen fünf und zehn Minuten pro Teilnehmenden.

Sprachliche Hürden sollten durch eine russische und eine türkische Übersetzung verringert werden. Für manche Befragungszusammenhänge sollte eine schriftliche Fassung vorhanden sein, die bei Bedarf ausgegeben werden und durch eine Person zu einem späteren Zeitpunkt erfasst werden könnte, die mit der Umsetzung von GemeinwohlArbeit operativ nichts zu tun hat. Der Nacherfassungsaufwand hält sich bei einer solchen Vorgehensweise in akzeptablen Grenzen.

Die Befragung sollte auch auf die spezifische Ausrichtung der Umsetzung in den einzelnen Unternehmen der Wohlfahrtspflege eingehen. Die Anlage in diesem Modellprojekt war schwerpunktmäßig auf eine übergreifende Vergleichbarkeit angelegt, die auch bei der Implementierung als standardisiertes Instrument wünschenswert wäre. Die Nutzung vor Ort wird aber durch den Einsatz spezifischer Module erhöht.

Die offenen Fragen werden nur von Personen ausgefüllt, die sich ihrer Schriftfähigkeit sicher genug sind. Das schränkt die Aussagekraft der offenen Antworten ein. Generell sollten offene Antwort-Felder vermieden werden. Bewährt hat sich die Möglichkeit, gegen Schluss der Befragung mit eigenen Worten positive Erfahrungen und Verbesserungsvorschläge zu erfragen. Diese Antworten ermöglichen in zeitnaher Auswertung ohne großen Aufwand ein qualitatives Stimmungsbild.

Die Auswertung der Teilnehmendenbefragung

Insgesamt beteiligten sich 341 Teilnehmende mit einer weitgehenden Beantwortung der Fragestellungen.³⁵ Von dem Unternehmen, das eine eigenständige Teilnehmendenbefragung im Rahmen des eingeführten Qualitätsmanagements durchführt, kamen Antwortauswertungen für weitere 75 Teilnehmenden hinzu.³⁶ Insgesamt konnten damit Angaben von 416 Teilnehmenden zumindest partiell einbezogen werden.

³⁴ Die Positiv-Verzerrung im Antwortverhalten der Teilnehmenden, die bei einer technischen Hilfestellung durch die Integrationsbegleitung zu erwarten ist, ist in diesem Zusammenhang verkraftbar, da gegenüber einer schriftlichen Befragung ein größerer Rücklauf zu erwarten war.

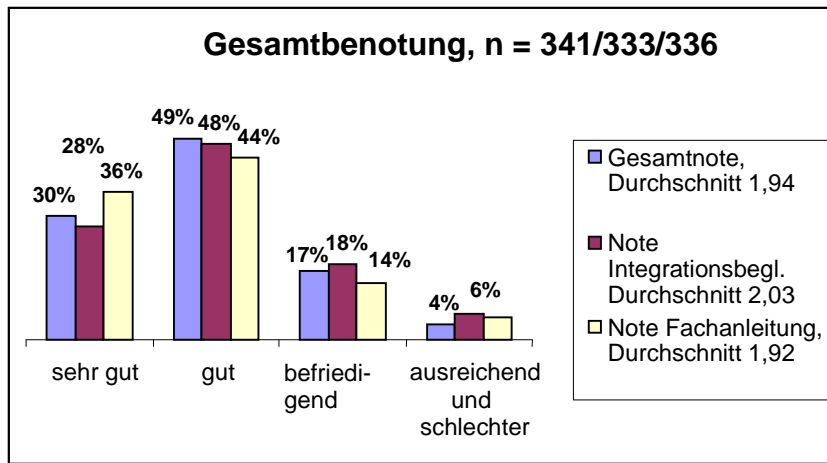
Eine Übersetzung in gängige andere Verkehrssprachen der Teilnehmenden ist auf Grund des begrenzten Budgets des Modellprojektes nicht zustande gekommen.

³⁵ Die einzelnen Fragestellungen sind dem Anhang zu entnehmen.

³⁶ Die Kompatibilität beschränkte sich allerdings auf vier Fragedimensionen: Gesamtnote, Benotung Integrationsbegleitung, Benotung Fachanleitung und Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden.

Die Gesamtbenotung

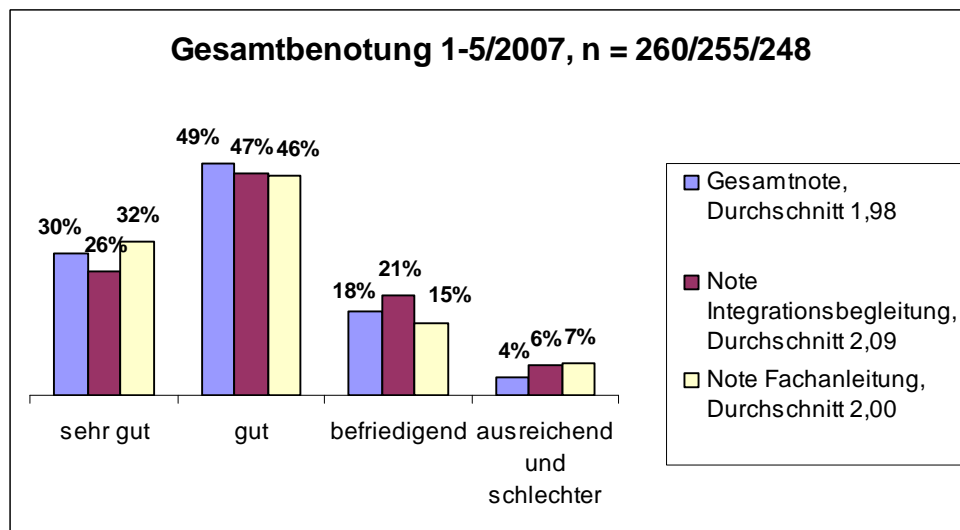
Die insgesamt von den befragten Teilnehmenden vergebene Gesamtnote liegt besser als zwei. Ein sehr guter Wert über die Differenzierung aller Teilnehmenden und die relativ geringen Übergangsquoten in Erwerbsarbeit, die über Gemeinwohlarbeit zu erreichen sind. Die Fachanleitung der jeweiligen Stelle wird dabei besser bewertet als die Integrationsbegleitung.



Grafik Nr. 22

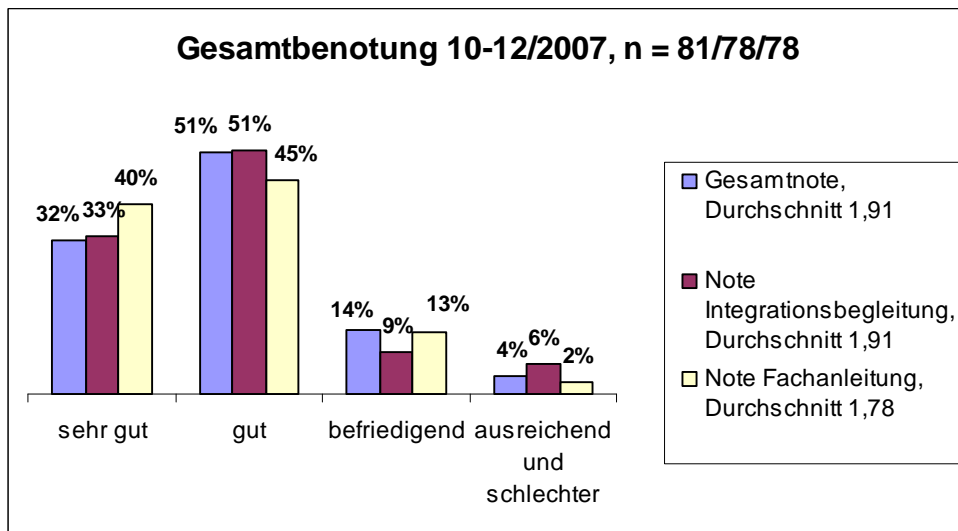
Teilt man die Befragten in zwei Gruppen auf, diejenigen, die in den ersten fünf Monaten und diejenigen, die in den letzten drei Monaten des Jahres 2007 befragt worden sind zeigen sich erste positive Entwicklungstendenzen auf:

Die Gesamtbenotung steigt von 1,98 auf 1,91 an. Die Integrationsbegleitung wird jetzt deutlich besser bewertet. In den ersten Monaten 2007 lag die durchschnittliche Benotung bei 2,09, Ende 2007 bei 1,91. Aber auch die Bewertung der Fachanleitung steigt sehr deutlich an von 2,0 Anfang 2007 auf 1,78 Ende des Jahres.³⁷



Grafik Nr. 23

³⁷ Zwar differiert die Zusammensetzung der Ende 2007 Befragten etwas von der Gruppe in den ersten fünf Monaten des Jahres 2007: Teilnehmende ohne Berufsausbildung sind etwas weniger stark vertreten, stärker vertreten sind Teilnehmende mit Lehrabschluss oder Fachhochschul- und Universitätsabschluss. Diese Differenz fällt aber nicht so stark ins Gewicht, dass sie allein die positive Abweichung erklären könnte: Teilnehmende mit Lehrabschluss bewerten tendenziell etwas kritischer und Teilnehmende mit höherem Abschluss etwas besser als Teilnehmende ohne Berufsabschluss.



Grafik Nr. 24

Veränderungen bei den Teilnehmenden in GemeinwohlArbeit

Mit der Aufteilung der insgesamt Befragten in zwei zeitlich deutlich voneinander geschiedene Gruppen (eine „frühe“ Gruppe, befragt in den ersten fünf Monaten 2007, zur Zeit der Entwicklung der Qualitätsstandards und eine „späte“ Gruppe, befragt in den letzten drei Monaten 2007, also zu einem Zeitpunkt, zu dem schon erste Änderungen auf Grund der Aktivitäten des Modellprojektes für die Teilnehmenden spürbar wirksam geworden sein können) besteht die Möglichkeit, Veränderungstendenzen bei den Teilnehmenden aufzuspüren.³⁸

Dass die Zieldimension soziale Integration durch GemeinwohlArbeit verbessert erreicht wird, zeigt sich bei einem Vergleich der frühen³⁹ mit der späten⁴⁰ Gruppe:

55%⁴¹ der frühen Gruppe bestätigen, dass sie in GemeinwohlArbeit etwas gelernt haben, was sie weiterbringt, in der späten Gruppe bestätigen das bereits 62%. Auf der Skala von stimmt genau (1), stimmt ungefähr (2), stimmt teilweise (3), stimmt kaum (4), stimmt nicht (5) und möchte nicht antworten (6) liegt der Durchschnittswert der frühen Gruppe bei 2,45 und steigert sich auf 2,17 bei der späten Gruppe.⁴²

Eine Verbesserung in Bezug auf die Integrationsbegleitung ist ebenfalls schon festzustellen: 69% der frühen Gruppe fühlten sich durch die Integrationsbegleitung immer gut informiert; in der späten Gruppe sind es bereits 79% der Befragten.

Deutlich verbessert hat sich durch die veränderte Umsetzung als GemeinwohlArbeit das Selbstvertrauen der Teilnehmenden: 60% der frühen Gruppe trauen sich durch die Arbeit in der GemeinwohlArbeit mehr zu während es in der späten Gruppe 68% sind. Der Durchschnitt steigt

³⁸ Diese Untersuchung kann nicht darauf abzielen, bei gleichen Teilnehmenden einen Vorher – Nachher - Vergleich anzustellen. Der Verbleib der Teilnehmenden auf der jeweiligen Arbeitsstelle in GemeinwohlArbeit ist dafür zum Einen zu unterschiedlich, der Zugang zu den Teilnehmenden zu aufwändig und der insgesamt mit einer solchen Vorgehensweise zu betreibende Aufwand innerhalb der Anlage der Evaluation nicht darstellbar gewesen, da sonst andere Arbeitsmodule nicht hätten durchgeführt werden können.

³⁹ n = 211

⁴⁰ n = 81

⁴¹ Antwortalternativen ‚stimmt genau‘ und ‚stimmt ungefähr‘ addiert. Dies gilt auch für die weiteren Absätze dieses Abschnittes.

⁴² Bei der Frage nach neu kennen gelernten Menschen auf Grund der Tätigkeit in GemeinwohlArbeit ist ein leichte Zunahme von 88% auf gut 90% (Durchschnitt 1,44 auf 1,26) festzustellen.

von 2,44 auf 2,05, also der durchschnittlichen Aussage, dass es ungefähr stimmt, dass sich Teilnehmende durch Gemeinwohlarbeit mehr zutrauen lernen.

Selbst bei der eher skeptische Zurückhaltung hervorgerufenen Fragestellung, ob die Arbeit in Gemeinwohlarbeit die Teilnehmenden der Aussicht auf einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz näher gebracht hat, ist eine leichte positive Tendenz festzustellen: In der frühen Gruppe sehen dies 29% der Befragten während es in der späten Gruppe ein rundes Drittel sind.⁴³

Insgesamt steigt der sowieso hohe Prozentsatz von Teilnehmenden, die gerne noch einmal in der Gemeinwohlarbeit tätig sein würden von 77% in der frühen Gruppe auf knapp 80% in der späten Gruppe an. und liegt damit durchschnittlich bei 1,75.

Die Ausdifferenzierung nach beruflicher Qualifikation

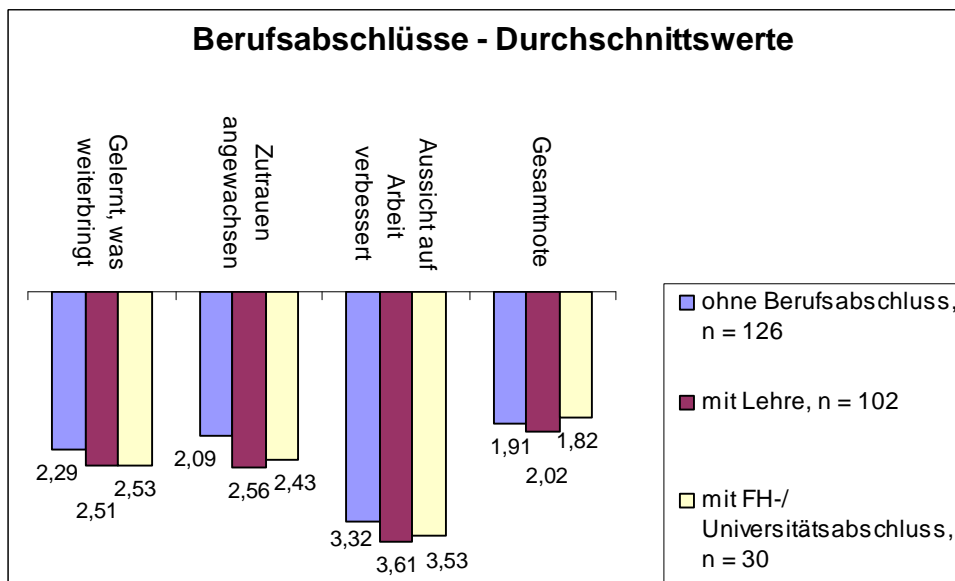
Vergleicht man die Antworten der drei großen Teilnehmergruppen „Teilnehmende ohne Berufsabschluss“, „Teilnehmende mit Lehrabschluss“ und „Teilnehmende mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss“ miteinander fällt auf, dass die Teilgruppe mit Lehrabschluss die skeptischsten Bewertungen abgibt. Während diese Gruppe eine Gesamtnote von 2,02 vergibt, bewerten Teilnehmende ohne Berufsabschluss Gemeinwohlarbeit mit 1,91 und Teilnehmende mit höherem Abschluss mit 1,82 deutlich besser.

Teilnehmende mit höherem und mit Lehrabschluss haben nach eigener Einschätzung nur teilweise etwas gelernt, was sie weiterbringt. (beide Durchschnittswerte liegen bei 2,53 bzw. 2,51), während berufslose Teilnehmende etwas mehr gelernt haben. (Durchschnitt 2,29)

Teilnehmende mit höherem Abschluss haben nach eigener Einschätzung nur teilweise an Zutrauen durch die Arbeit in Gemeinwohlarbeit gewinnen können. (Durchschnittswert 2,43), während berufslose Teilnehmende mit einem Durchschnittswert von 2,09 sich gegen Ende der Beschäftigung in Gemeinwohlarbeit mehr zutrauen. Am geringsten fällt dieser Zuwachs bei Teilnehmenden mit Lehrabschluss aus. (Durchschnitt 2,56)

Die gleiche Verteilung allerdings auf einem deutlich skeptischeren Niveau zeigt sich bei der Einschätzung, ob sich die Aussicht auf einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz durch die Tätigkeit in der Gemeinwohlarbeit verbessert hat. Die Teilgruppe mit Lehrabschluss tendiert zu der Aussage, dass dies kaum der Fall sei (Durchschnitt 3,61), Teilnehmende mit höheren Abschlüssen sind ähnlich skeptisch (Durchschnitt 3,53), während zwar Teilnehmende ohne Berufsabschluss auch längst nicht davon überzeugt sind, dass die Chancen sehr deutlich angewachsen seien, mit durchschnittlich 3,32 aber eine erheblich optimistischere Einschätzung erlangt haben. Immerhin 32% aus dieser Teilgruppe sind davon überzeugt, dass die Aussage ungefähr oder gar genau zutrifft. (Lehrausbildung: 23%, höherer Abschluss 30%) Für etwas mehr als jeden zweiten Teilnehmenden mit Lehrausbildung gilt sogar, dass die Gemeinwohlarbeit keine oder kaum eine Verbesserung in Richtung auf Arbeitsaufnahme mit sich gebracht hat. Möglicherweise ist für einen nicht unerheblichen Teil dieser Teilgruppe das Instrument AGH auch in seinem Zschnitt als Gemeinwohlarbeit eigentlich das falsche Instrument.

⁴³ Der durchschnittliche Wert steigt von 3,45 auf 3,29, also in die Nähe der Aussage ‚stimmt teilweise‘.



Grafik Nr. 25

Die Ausdifferenzierung nach Geschlecht

Sowohl in der Gesamtbewertung wie in einigen Aspekten der Veränderung bei den Teilnehmenden zeigen sich Differenzen zwischen beiden Geschlechtern. Männer in Gemeinwohlarbeit bewerten mit einer Gesamtnote von 2,02 deutlich schlechter als Frauen mit 1,73.⁴⁴

Kaum Unterschiede zeigen sich bei den Änderungen in Bezug auf soziale Integration („neue Menschen kennen gelernt“, „mit Kolleg/innen gut zurecht gekommen“) sowie bei der Bewertung der Einarbeitung in der Einsatzstelle. Leicht positivere Einschätzungen zu eingetretenen Veränderungen haben Frauen im Vergleich zu den befragten Männern bei der Einschätzung,

- ⇒ etwas gelernt zu haben, was einen weiterbringt (w: 2,27 zu m: 2,42),
- ⇒ die Aussicht auf Arbeit/Ausbildung verbessert zu haben (w: 3,26 zu m: 3,45).

Stärkere Unterschiede zeigen sich bei der Einschätzung,

- ⇒ sich am Ende mehr zuzutrauen (w: 2,07 zu m: 2,44) und
- ⇒ durch die Integrationsbegleitung gut informiert worden zu sein (w: 1,78 zu m: 2,18).

Frauen würden allerdings etwas weniger deutlich gerne noch einmal in Gemeinwohlarbeit tätig werden als Männer, die diese skeptischer beurteilen. (w: 1,89 zu m: 1,77) 81% der Männer und 77% der Frauen wollen dies aber gerne noch einmal tun.

Stärken und Verbesserungsbedarf von Gemeinwohlarbeit aus Sicht der Teilnehmenden

Etwa 30% der Befragten, die Antworten gaben auf die offenen Fragen nach dem, was besonders gut an Gemeinwohlarbeit sei, dem was es zu verbessern gelte und auf welchem Wege

⁴⁴ w: n = 90, m: n = 180. Nicht eingeflossen sind aus technischen Gründen Angaben aus der ersten Befragung beim sci: moers. (n = 48). Die darüber hinaus fehlenden n sind Befragte, die keine Angaben zu ihrem Geschlecht gemacht haben.

dies geschehen sollte, merken ausdrücklich an, dass sie sehr gut zufrieden seien und keine Änderungsvorschläge hätten.

Die übrigen offenen Antworten nach dem Veränderungsbedarfen umfassen mehrheitlich spezifische Details, die sich sinnvollerweise nicht überregional gruppieren lassen. 25% der Befragten gaben allerdings an, dass überlegt werden sollte, den Teilnehmenden mehr Geld für die Tätigkeiten zu zahlen und weitere 10% hätten gerne eine grundsätzliche Verlängerung des Beschäftigungszeitraums. 10% der offenen Antworten befassen sich mit Themen der besseren Arbeitsorganisation (fehlende Werkzeuge, besser informiert oder eingearbeitet werden) oder einer besseren bzw. passenderen Qualifizierung in der Gemeinwohlarbeit. Schließlich beschäftigen sich 5% der offenen Antworten mit dem Thema, dass Arbeitenden in Gemeinwohlarbeit besser respektiert werden sollten. Diese drei Themenbereiche waren Ziel und Gegenstand des Modellprojektes.

5) Erfolgsfaktoren für eine gelingende Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten als Gemeinwohlarbeit

Das Untersuchungsmodul zu den Erfolgsfaktoren widmet sich der Fragestellung: „Welche Erfolgsfaktoren lassen sich für eine gelingende Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten identifizieren? „Gelingend“ nimmt hierbei den Blickwinkel ein, dass es gelungen ist, den Nutzen des Instrumentes Arbeitsgelegenheiten für die Teilnehmenden zu erhöhen. Dafür sind zwei wesentliche Untersuchungsschritte vorgesehen:

Zum Einen eine Feldanalyse zu „Zwischenergebnisse anderer Evaluationen zu fördernden und hemmenden Bedingungen beim Einsatz von Arbeitsgelegenheiten“. Diese beruht auf der Auswertung schriftlicher Materialien anderer Untersuchungsvorhaben wissenschaftlicher oder evaluativer Art zum Instrument Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die entweder bereits abgeschlossen sind oder aber noch laufen. Die bislang abgeschlossenen Evaluationen untersuchten folgende Aspekte:

- die Struktur der Teilnehmenden
- die jeweils erreichten Übergänge
- die Beteiligung von Unternehmen der Wohlfahrtspflege an der Umsetzung
- die Beurteilung des Instrumentes aus Sicht der Einsatzbetriebe
- die Umsetzung im Startjahr des SGB II (2005)
- die Beachtung der Zusätzlichkeit

Auf dieser Grundlage sind Beteiligte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bzw. relevante Akteure (Projektkoordination) zu einem Workshop zum gleichen Thema eingeladen worden. Im Rahmen dieses Workshops, der am 27. Februar 2007 in Münster stattfand, ist die Thematik diskutiert und die aus Sicht der Evaluationen relevanten Erfolgsfaktoren herausgearbeitet worden. Das Ergebnis des Workshops ist dokumentiert und in verdichteter Form in die Diskussionen und Transfers innerhalb des Modellprojektes einbezogen worden, in deren weiterem Verlauf sie zugespitzt werden konnten.

Zum Anderen werden sie im Rahmen einer Befragung der Projektakteure auf ihre Tragfähigkeit abgeprüft, priorisiert und gfls. ergänzt.⁴⁵ Das Gesamtergebnis wird im weiteren Verlauf des Modellprojektes wiederum zur Diskussion und Überprüfung gestellt. Auf diese Weise erhält man mit einem kostengünstigen Untersuchungsdesign belastbare Aussagen.⁴⁶

⁴⁵ Die Ergebnisse der Auswertung liegen zum Zeitpunkt dieses Berichtes noch nicht vor.

⁴⁶ Parallel erarbeiteten die Lösungsgruppen innerhalb des Modellprojektes unabhängig von der vorgenommenen Feldanalyse zum Teil verblüffend übereinstimmende Erfolgskriterien, die die Aussagekraft bestätigen.

a) Ergebnisse einer Feldanalyse

In die Auswertung der schriftlichen Materialien fließen die zugänglichen Unterlagen aller bekannten Evaluationsvorhaben zum Instrument Arbeitsgelegenheiten ein.⁴⁷ Am Workshop in Münster nahmen folgende Personen teil:

- SÖSTRA Berlin, Dr. Frank Schiemann (Evaluation Hartz I-III: ABM; Beratung Optionskommune Kreis Uckermark)
- SÖSTRA Büro NRW Münster, Dr. Michael Seligmann (Modellprojekt GemeinwohlArbeit)
- MOVE Münster, Andreas Rauchfuß (EQUAL-EP Gemeinwohlarbeit wird Jobchance)
- Der Paritätische NRW, Reiner Mathes (EQUAL-EP Gemeinwohlarbeit wird Jobchance)
- Univation Köln, Susanne Mäder (EQUAL-EP So Wirts Worms)
- IAB Nürnberg, Martina Rebien, (Evaluation nach § 55 SGB II, Untersuchungen zu § 16,3 SGB II)
- Klaus-Novy-Institut Köln, Michael Wiedemeyer (Arbeitsgelegenheiten in der Diakonie Rheinland)
- G.I.B., Bottrop, Dr. Maria Icking (Begleitende Untersuchung des Jobplus-Programms NRW)
- Ev. Fachhochschule Bochum, Prof. Dr. Michael Buestrich (Evaluation der AGH in Bochum)
- Heinz Bischoff, Beschäftigungsförderung Stadt Unna (Befragung von 180 AGH-Teilnehmenden)

Als Ziel des Workshops ist formuliert worden: *Identifizierung fördernder und hemmender Faktoren für die Erhöhung des Nutzens von Arbeitsgelegenheiten für die Teilnehmenden Fragestellungen.*

In der nachfolgenden Dokumentation der Ergebnisse des Workshops wird durchweg von Arbeitsgelegenheiten –AGH- gesprochen, wenn vom Instrument nach §16 Abs. 3 SGB II in der Mehraufwandsvariante die Rede sein wird. Davon abzugrenzen wären Bemühungen etwa auch im Modellprojekt GemeinwohlArbeit, für einen Teil der AGH Qualitätsstandards zu formulieren, die ihren Ausdruck in einer eigenständigen Bezeichnung GemeinwohlArbeit finden.

Die Diskussion konzentrierte sich sowohl auf die grundsätzliche Ausrichtung von Arbeitsgelegenheiten sowie die Schnittstellen

- 1) ARGE n / Optierende Kommunen und Träger der Arbeitsgelegenheiten sowie
- 2) Träger der Arbeitsgelegenheiten und Träger der Einsatzstellen.

Darüber hinaus wurden auch folgende Themenbereiche angesprochen:

- o Regionale Strukturen
- o Unterstützung für Träger von Arbeitsgelegenheiten
- o Teilnehmende und Prozessgestaltung
- o Ressourcen und Kompetenzen.

⁴⁷ Die Untersuchungen im Zusammenhang mit der Evaluation der Experimentierklausel § 6c SGB II sind erst in 2007 angelaufen und werden zum Instrument Arbeitsgelegenheiten frühestens Anfang 2008 öffentlich zugängliche Ergebnisse zeitigen. Sie konnten daher nicht einbezogen werden.

Erkenntnisse zur grundsätzlichen Ausrichtung

- ▶ Die Evaluation von Arbeitsgelegenheiten ist nur mit Einbezug der jeweiligen regionalen Kontextbedingungen möglich. Dazu gehören:
 - Vitalität des regionalen Arbeitsmarktes für die jeweilige TN - Population in AGH
 - Regionale Ausgestaltungsbedingungen der AGH
(Regional abgestimmte Einsatzfelder, Pauschalen, Zuweisungspraxis, ...)
- ▶ Bei der Betrachtung von AGH ist eine deutliche Differenz zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland festzustellen. In Ostdeutschland sind die langzeitarbeitslosen Teilnehmenden in deutlich größerem Maße besser ausgebildet, berufserfahrener und qualifizierter. Im Westen wird ein deutlich stärkeres Gewicht auf diejenigen Zielgruppen gelegt, die erhebliche Qualifizierungsdefizite sowie weitere soziale Hemmnisse aufweisen. Nicht geklärt werden konnte, warum dies so ist. Eine Hypothese spricht davon, dass es in Westdeutschland eine deutlich längere Erfahrung mit einer sozial orientierten Arbeitsmarktpolitik gegeben hat. Damit verbunden ist eine stärkere Orientierung auf die Unterstützung bei einer wohin auch immer zielenden Integration. In Ostdeutschland dagegen steht die Aufgabenerledigung – angesichts des flächendeckend kaum vitalen Arbeitsmarktes und einer stärkeren kommunalen Finanznot nachvollziehbar - etwas stärker im Fokus.
- ▶ Arbeitsgelegenheiten sollten vorwiegend auf
 - eine sinnvolle Beschäftigung
 - eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit
 - eine Strukturwirksamkeit abzielen
- ▶ Zielkonflikte auf den Einsatz von AGH bezogen sind vor dem Start der einzelnen Maßnahmen zu klären sonst überlagern sie die Integrationsarbeit und lassen die erzielten Wirkungen nicht erkennen. Ein Zielkonflikt besteht z.B. in der Ausrichtung auf die Erledigung bestimmter Tätigkeiten in einem Betriebskontext und der gleichzeitigen Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit sowie einer Integration in den Arbeitsmarkt.
- ▶ Die Erkenntnis aus der ABM-Untersuchung, dass gerade bei hoch motivierten Teilnehmenden und bei Teilnehmenden, die sich durch die Teilnahme an der ABM gestärkt fühlen, die anschließende Perspektivlosigkeit zu einem besonders dramatischen Motivations- und Vertrauensverlust auf ein nach dem Ende der Maßnahme deutlich niedrigeres Niveau als vor Eintritt in die ABM führt.
- ▶ Die Tätigkeit in einer AGH steht oft als unverbundene Zuweisung im Raum. Es existiert keine oder nur eine unzureichende Integrationsplanung (Beruflicher Entwicklungsplan, Hilfeplan, ...). Bereits bei Zuweisung in eine AGH sollte die Anschlussperspektive sichtbar sein und den Teilnehmenden transparent gemacht werden.
(Eingliederungsvereinbarung – beruflicher Integrationsplan / Hilfeplan)
- ▶ Es besteht eine grundsätzliche Paradoxie:
Eine gute gelingende Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit führt zugleich zur Entwicklung eines Einsperreffektes von beiden Seiten: Der Träger der Einsatzstelle hat ein Interesse, dass die als zusätzlich begonnene Arbeit auf dem entwickelten Niveau weitergeführt wird. Die Teilnehmenden verbinden – auch auf Grund fehlender Perspektiven – den Erhalt der erhöhten Beschäftigungsfähigkeit mit der konkret besetzten Einsatzstelle und möchten diesen Zustand sichern.
- ▶ Aus AGH können in regional aufnahmefähigeren Arbeitsmärkten auch größere Übergangsquoten erzielt werden, als dies bundesweit durchschnittlich der Fall ist. Je nach Ausrichtung und Region sind bis zu 50% Übergänge in Arbeit möglich. Diese Einsatzbereiche sind vor der Ausgestaltung der einzelnen AGH zu identifizieren und die AGH

mit entsprechenden, arbeitsmarktnahen Zielen zu versehen, die im Rahmen der Beauftragung zu erreichen sind (Vermittlungszahlen, Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, Test der Arbeitsbereitschaft, ...)

- ▶ Das Spannungsverhältnis zwischen Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit auf der einen und den Anforderungen der Einsatzstelle sowie der Arbeitsmotivation der Teilnehmenden auf der anderen Seite ist grundsätzlich nicht aufhebbar. Es ist nur bei einer in starkem Maße individuell ausgerichteten und begleiteten AGH zu verringern.
- ▶ Eine gute Umsetzung von AGH bedarf einer kompetenten Begleitung und einer perspektivisch geregelten Umsetzungsorganisation. Um dies gut gelingen zu lassen, bedarf es einer mittelfristigen Finanzierungsperspektive.

Schnittstelle ARGE / Optionsk. - Projektträger und Projektträger - Träger der Einsatzstelle

- ▶ In der Stadt Unna hat sich als hilfreich herausgestellt, ARGE, Projektträger der AGH und potentielle Teilnehmende für eine bessere TN - Passung zusammen zu führen. Dies kann z. B. über eine für die ALG II – Beziehenden verpflichtende Informationsveranstaltung hergestellt werden, in der über jede der angebotenen Einsatzstellen informiert wird und die ARGE eine eigene Informationsrolle wahrnimmt.
- ▶ Als kontraproduktiv hat sich herausgestellt, von der ARGE / FM eine direkte Zuweisung auf eine einzelne Einsatzstelle vorzunehmen.
- ▶ Schnittstellenprobleme können verringert werden, in dem die Auswahl und Zuordnung der Teilnehmenden auf bestimmte Einsatzstellen an Dritte ausgelagert wird. Diesen werden TN aus einem bestimmten Personenkreis zugewiesen mit denen diese Dritte als koordinierende Stelle dann ein individuelles Matching erarbeiten.
- ▶ Ein gutes Beispiel ist auch, das Fallmanagement in speziellen Fragen durch Dritte zu schulen. Beispiel: Schulung von Fallmanagement in einer ARGE zum verbesserten Erkennen psychischer Erkrankungen in Beratungsgesprächen.
- ▶ Es ist hilfreich, in Bezug auf Arbeitsgelegenheiten durchgängig die gleichen Bezeichnungen zu nehmen, damit die Teilnehmenden durch einen unterschiedlichen Sprachgebrauch für das gleiche Instrument nicht desorientiert werden.
- ▶ Der Auftrag des jeweiligen Trägers der AGH sollte gegenüber den Teilnehmenden zu Beginn der Zuweisungsphase bereits transparent gemacht werden, um verfehlte Erwartungen zu verhindern, realistische Grenzen aufzuzeigen und Transparenz herzustellen.
- ▶ Die Klärung des Auftrags mit dem Teilnehmende zu Trägern von AGH geschickt werden, ist ein notwendiger Bestandteil um effizient arbeiten zu können.
- ▶ Die Zuweisung von Teilnehmenden in AGH geschieht passgenauer, wenn sich das Personal auf beiden Seiten aus langjähriger vertrauensvoller Zusammenarbeit kennt.
- ▶ Hemmend für eine Zuweisung ist es, wenn innerhalb der zuweisenden Stelle keine genaue Kenntnis über die Stellenbeschreibung im Einzelnen sowie die mit den zu besetzenden AGH verbundene Konzeption der pädagogischen Arbeit vorhanden ist.
- ▶ Hinderlich für eine reibungslose Zuweisungspraxis ist es, wenn die Ansprechpartner/innen bzw. die Koordination für die Besetzung von AGH eine hohe Fluktuation aufweist.

Rückmeldungen an die ARGE / Optionskommune

- ▶ Als hemmender Faktor für den gesamten Integrationsprozess eines Teilnehmenden sowie für die Umsetzung von AGH hat sich erwiesen, wenn die ARGE / Optionskommune bzw. Fallmanagement/PAP Rückmeldungen aus der AGH bremst („nicht so viel“ erfahren wollen).
- ▶ In der arbeitsmarktpolitischen Landschaft existiert ein ausreichend breites Spektrum an Profiling - Instrumenten und –Kompetenz. AGH liefern aber Erkenntnisse über das Arbeits- und Sozialverhalten der Teilnehmenden auf Grundlage einer längeren Arbeitsphase. Diese Erkenntnisse sind in kurzen Assessments oder Beratungssituationen nicht erfassbar. Sie sollten angemessen gesichert und an die ARGE / Optionskommune rückgekoppelt werden. Dies sollte bereits über die Beauftragung abgesichert werden.
- ▶ Als förderlich erweist sich, vor dem Beginn einer AGH bereits einen zwischen ARGE / Optionskommune und Träger der Einsatzstellen abgestimmten Bogen vorliegen zu haben, mittels dessen über die Erkenntnisse aus der AGH strukturiert und systematisiert Bericht erstattet wird. Zur Verifizierung der weiterzugebenden Informationen ist es hilfreich, diesen vor der Rückkoppelung an das Fallmanagement / den oder die PAP mit den Teilnehmenden durchzusprechen. Die Erkenntnisse sollten in die weitere berufliche Integrationsplanung einfließen.
- ▶ Als hemmender Faktor hat sich herausgestellt, wenn in der AGH Qualifizierungsmodule angeboten werden, die zum Teilnehmenden jeweils individuell nicht passen.
- ▶ Als hemmender Faktor hat sich herausgestellt, wenn Auftrag und Ziel der Zuweisung in eine AGH dem Träger der Einsatzstelle und dem Teilnehmenden nicht klar sind.
- ▶ Eine zu undifferenzierte Trägerpauschale über die verschiedenen (Teil-) Zielgruppen hinweg, die in AGH zugewiesen werden, aber jeweils unterschiedliche Anforderungen stellen, hat sich als hemmend herausgestellt.

Aus der Sicht der Teilnehmenden

- ▶ Als hilfreich hat sich herausgestellt, für die Teilnehmenden Prozesstransparenz herzustellen: Die Rolle und Aufgaben der verschiedenen Institutionen sollte den TN danach klar sein (dass Träger von Einsatzstellen nicht die ARGE sind, andere Ziele und Aufgaben verfolgen usw.)
- ▶ Die Begrifflichkeit „Ein-Euro-Job“ ist ein Hemmfaktor für die Steigerung des Ansehens von Arbeitsgelegenheiten, die wiederum notwendig ist, damit Teilnehmende sie stärker als sinnstiftend und sinnvoll erachten.
- ▶ Die Forderung nach der Zusätzlichkeit der AGH führt zu einer strukturellen Stigmatisierung dieser aus den Augen der Teilnehmenden „Jobs“ als „nicht unbedingt notwendige“ Arbeit.
- ▶ Für die Übergänge aus AGH in ergänzende Jobplus- Angebote können die Bedingungen der jeweiligen AGH nach Aussagen befragter Träger hinderlich sein = die TN haben in einer Vielzahl von Fällen ein höheres Interesse daran, in der AGH weiterzuarbeiten als daran, in eine weiterführende Qualifizierung überzugehen.
- ▶ Deutliche Motivationsdifferenzen sind zwischen U25 und 50+ festzustellen. Die auf AGH zugewiesenen U25 sind in den Regionen, wo die Besetzung von AGH mit U25 überhaupt vorgesehen ist, in stärkerem Maße diejenigen jungen Erwachsenen, die sich als renitenter oder als mit allen anderen Instrumenten nicht erreichbarer herausstellen. Damit erhalten AGH einen Sanktionscharakter. U25 in AGH sind deutlich perspektivloser und unzufriedener als der Durchschnitt der Teilnehmenden. Bei älteren Teilnehmenden ab 50 Jahren überwiegt dagegen die Einschätzung, die AGH „passt zu mir“. Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Zuweisung zunächst als

nicht unbedingt passende Zwangsmaßnahme („Ich soll jetzt hier arbeiten“) rezipiert worden ist.

- ▶ Aus mehreren Befragungen von Teilnehmenden wird deutlich: Es besteht kein Widerspruch zwischen dem Wunsch nach einem längeren Verbleib in der AGH und dem gleichzeitigen Wunsch nach Übergang in den ersten Arbeitsmarkt. In jeweils 80-90% der Fälle, wünschen sich die befragten TN einerseits eine Fortsetzung der AGH andererseits einen Job im ersten Arbeitsmarkt. Angesichts der Alternative, ansonsten keine weitere berufliche Perspektive zu haben, überrascht dieses Antwortverhalten nicht.
- ▶ Auch wenn Teilnehmende ihren Einsatz in der ihnen zugewiesenen AGH zu Beginn als nicht genau passend empfinden so stellt sich im zeitlichen Verlauf heraus, dass die „gefühle“ und zu vermuten auch die „echte“ Passung zunimmt.

Regionale Kooperation

- ▶ Die Einführung des SGB II hat nach Aussagen befragter Dienstleistungsunternehmen teilweise zu einem deutlichen Umbruch in der regionalen Kooperationskultur geführt. Bislang guten Kooperationen ist die materielle Grundlage entzogen worden. Neue Konkurrenzsituationen sind entstanden. Zu neu entstehenden Institutionen und anderen für die Kooperation zuständigen Mitarbeitenden auf Seiten der SGB II - Träger müssen erst vertrauensvolle Geschäftsbeziehungen aufgebaut werden.
- ▶ Im Prozess der regionalen Umsetzung von AGH bedarf es funktionierender regionaler Strukturen, um ein möglichst gutes und friktionsfreies Ergebnis zu erreichen. Dazu gehört die Einbindung aller relevanten Arbeitsmarktakteure sowie aller einzubeziehenden Unternehmen der Wohlfahrtspflege vor Ort.

Träger von Einsatzstellen

- ▶ Als hemmend hat sich herausgestellt, dass es der fachlichen und auch der sozialpädagogischen Anleitung / Begleitung an Reflexionsraum für ihre sich verändernde Tätigkeit fehlt. Daraus folgen Überlastungssyndrome, Demotivation und Fluktuation.
- ▶ Für die Fachanleitung haben sich prekäre Beschäftigungsverhältnisse als hemmend herausgestellt. Teilweise sind dies ABM-Kräfte oder selbst Teilnehmende im Rahmen einer AGH.
- ▶ Kleine Träger von Einsatzstellen brauchen eine fachliche Unterstützung bei der Erarbeitung von passenden Organisationsstrukturen, die dem Instrument AGH und den zu erwartenden Teilnehmenden gerecht werden können.
- ▶ In Worms wird aus dieser Erkenntnis heraus geplant, den Trägern von Einsatzstellen Schulungen zu relevanten Themen anzubieten.
- ▶ Verzerrenden Eigeninteressen der Träger von Einsatzstellen könnte durch eine Befristung der AGH bei diesen Trägern entgegengearbeitet werden. Das würde allerdings die Gefahr bergen, dass die Bereitschaft, einzelne Einsatzstellen zur Verfügung zu stellen, erheblich absinken könnte. Unklar blieb, ob die Konzentration des Instrumentes AGH auf Gruppenprojekte (Durchführung mehrerer AGH im gleichen Projektzusammenhang) das Eigeninteresse des Trägers solcher Gruppenprojekte deutlich gegenüber dem jeweiligen Auftrag zurückzudrängen in der Lage wäre.
- ▶ Die Einführung des Instrumentes AGH hat zu neuen Aufgaben auch bei erfahrenen Beschäftigungsträgern geführt, die es in der Form im SGB III (ABM, SAM) nicht gab, die aber auch in der Hilfe zur Arbeit nach BSHG i.d.R. nicht vorkamen:
 - Koordination von Einsatzstellen
 - Überprüfung von Einsatzstellen
 - Qualifizierung von Einsatzstellen für die Umsetzung von AGH

Zwischenfazit Erkenntnisgewinn Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW im August 2007

Im Vergleich zu den bislang vorliegenden Ergebnissen von Evaluationen zum Instrument Arbeitsgelegenheiten kann jetzt schon heraus gehoben werden:

Das Modellprojekt Gemeinwohlarbeit NRW liefert frühzeitig

- Erkenntnisse zu Teilnehmenden und zu deren Bewertungen auf der Grundlage von sieben verschiedenen, zumindest für NRW und Westdeutschland repräsentativen Regionen
- Erkenntnisse zu fördernden und hemmenden Bedingungen bei der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten
- Praxistaugliche Standards zur Verbesserung des gesamten Umsetzungsprozesses
- Erkenntnisse zu Organisationsprozessen beteiligter Dienstleistungsunternehmen

b) Relevante Erfolgsfaktoren – Ergebnisse aus dem Modellprojekt

Die in einer Feldanalyse zusammen gestellten und ausgearbeiteten Erfolgsfaktoren wurden im ersten Schritt im Steuerkreis, im Beirat und in der „Großen Runde“ des Modellprojektes vorgestellt, diskutiert, priorisiert und abgeglichen. In einem zweiten Schritt wurden sie in einer verdichteten Form auf dem ersten Austausch – Workshop des Modellprojektes Ende März 2007 einer größeren Fachöffentlichkeit zur Diskussion gestellt. Auch diese Rückmeldungen sind in die weitere Bearbeitung eingeflossen. Schließlich bildeten sie den Kern einer umfangreicheren Befragung von Projektakteuren im August 2007. Die Ergebnisse dieser Befragung bestätigten die bis dahin ausgearbeiteten Erfolgsfaktoren weitgehend und veränderten einige wenige Gewichtungen. Zwischen September und November 2007 diskutierten die Gremien des Modellprojektes diese Ergebnisse ein weiteres Mal. Bevor sie an dieser Stelle abschließend vorgestellt werden, wird die Befragung der Projektakteure vom August 2007 näher dargestellt.

Die Befragung der Projektakteure

Ziel dieser Befragung war, eine Grundlage für vertiefende oder bestätigende Analysen zu den Erfolgsfaktoren zu erhalten. Zugleich sollte sie Anknüpfungspunkte für eine Weiterarbeit an den Qualitätsstandards innerhalb des Modellprojektzeitraums aufzeigen. Schließlich sollte sie genutzt werden, um Aussagen zur Arbeitsmarktneutralität und Nachhaltigkeit von den Projektakteuren der Gemeinwohlarbeit zu erhalten.

Befragt worden sind:

- Operativ innerhalb des Modellprojektes tätige Mitarbeitende der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege
- deren Geschäftsführungen
- operativ tätige Fallmanager/innen (FM) / Persönliche Ansprechpartner (PAP) mit Kontakt zum Modellprojekt (zB. Bewilligung von Arbeitsgelegenheiten)
- ggf. weitere operativ damit befasste Personen, die nicht FM oder PAP sind (etwa Mitarbeitende in kommunalen Einrichtung, die mit der Umsetzung von AGH / Gemeinwohlarbeit befasst sind)
- Leitende der Träger von Einsatzstellen
- Leitende ARGE / Optionskommune mit Berührungspunkten zu AGH / Gemeinwohlarbeit
- Mitglieder eines regional ggf. bestehenden Beirates / Arbeitsgruppe zu AGH in der jeweiligen Region

Die Adressen der zu Befragenden in einer der am Modellprojekt beteiligten Regionen wurden SÖSTRA über die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege zur Verfügung gestellt. Dafür ggf. notwendige Abstimmungen mit dem örtlichen Träger des SGB II wurden ebenfalls von den beteiligten Unternehmen durchgeführt. Eine Woche vor dem Start der Befragung wurden die zu Befragenden per Email über die bevorstehende Befragung vorinformiert.

Die Befragung ist als personalisierte online-gestützte Befragung über die Befragungsplattform der Firma Global Park umgesetzt worden.⁴⁸ Für den Befragungszeitraum 20. – 31. August 2007 wurden insgesamt 276 Personen eingeladen.⁴⁹ 48% der Eingeladenen arbeiteten in einer Behörde, die mit der Umsetzung des SGB II betraut ist. 40% der eingeladenen Personen (n = 112) haben sich durch die Beantwortung zumindest einer Fragestellung beteiligt. 34% (n = 95) beteiligten sich mit einer vollständigen Beantwortung aller Fragen.

In der Befragung wurde auch die institutionelle Zuordnung der Befragten erfragt. Die in die Auswertung eingeflossenen Antworten kamen zu 33% aus einer Behörde⁵⁰, zu 58% aus Mitgliedseinrichtungen der Wohlfahrtspflege, die entweder mit der Koordination von AGH / GemeinwohlArbeit oder mit deren Umsetzung beauftragt worden sind oder die zum Zeitpunkt der Befragung Träger einer Einsatzstelle waren. Die übrigen 10% stammen aus regionsübergreifenden Institutionen (z.B. Beirat des Modellprojektes).⁵¹ Damit ist eine aussagekräftige Basis der Antworten in Bezug auf die zu beteiligenden Institutionen gegeben.

Die regionale Verteilung der erhaltenen Antworten zeigt eine zwar nicht ganz gleichmäßige, aber für die Gewichtung der inhaltlichen Aussagen ausreichend repräsentative Verteilung auf die im Modellprojekt beteiligten sieben Regionen.⁵²

Knapp 90% der Befragten war das Modellprojekt als solches bekannt. Dies war eine der wesentlichen Befragungsbedingungen.⁵³ Zwei Drittel aller Befragten (Behörde 53%, Mitgliedseinrichtungen der Wohlfahrtspflege 72%) kannten zum Befragungszeitpunkt Arbeitsergebnisse des Modellprojektes. Gut die Hälfte der Befragten (56%) hatten zum Zeitpunkt der Befragung innerhalb des Modellprojektes mitgearbeitet⁵⁴. (Behörde 24%, Mitgliedseinrichtungen der Wohlfahrtspflege 72%) Die Aussagen der Befragung sind daher auch in Bezug auf den befragten Personenkreis insgesamt aussagekräftig: Die Einschätzungen stammen sowohl von Personen, die das Modellprojekt nur wenig kennen wie von Personen, die im Modellprojekt selbst mitgearbeitet haben.

⁴⁸ Dabei erhält jede Person einen persönlichen Link per Email, der den direkten Zugang zum Fragebogen ermöglicht. Innerhalb des Befragungszeitraums ist eine Unterbrechung und ein Wiederaufnehmen der Befragung sowie eine Änderung der Antworten über diesen Zugangslink für die jeweilige befragte Person jederzeit möglich gewesen.

⁴⁹ Alle Personen, die sich noch nicht beteiligt hatten, wurden im Verlauf des Befragungszeitraums zwei Mal automatisch daran erinnert, die Befragung durchzuführen. Vier angeschriebene Personen erklärten über Antwort-E-mails ausdrücklich, sich aus Zeitgründen oder aus zu großer inhaltlicher Distanz nicht beteiligen zu wollen bzw. zu können.

⁵⁰ ARGE, Optionskommune oder kommunale Gesellschaft, die mit der Umsetzung von AGH durch die örtliche ARGE beauftragt worden ist.

⁵¹ Von allen eingeladenen Personen aus „Behörden“ beteiligten sich 26%, aus den Mitgliedseinrichtungen der Wohlfahrtspflege 50%. In zwei ARGE-Regionen entschied die jeweilige Geschäftsführung, sich ein oder zwei näher mit dem Projekt befasste mitarbeitende Führungskräfte stellvertretend beteiligen zu lassen und nahm Abstand von einer größeren Beteiligung etwa aus dem Fallmanagement.

⁵² Die geografische Verteilung der Antwortenden: Rhein-Erft-Kreis gut 20%, Kreis Borken, Kreis Soest und Münster je um 13%, Duisburg, Krefeld und Kreis Wesel je um 10%, Antwortende aus übergreifenden Institutionen 10%.

⁵³ 80% der Befragten Behördenvertreter/innen kannten zum Befragungszeitpunkt das Modellprojekt.

⁵⁴ Entweder in einer der Lösungsgruppen, im Rahmen eines regionalen Workshops oder innerhalb des Umstrukturierungsprozesses in den beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege, der durch das Modellprojekt angestoßen und begleitet worden ist.

Zentrale Erfolgsfaktoren für GemeinwohlArbeit

„Der Start in eine AGH muss auch als Neustart im Berufsleben verstanden werden“
(Ein Fallmanager⁵⁵)

In diesem Abschnitt wird die Erfolgsfaktoren zusammen fassend dargestellt, die als Ergebnis der Untersuchungen, Diskussionen und Analysen im Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW heraus gearbeitet werden konnten. In den jeweiligen Fußnoten werden Ergebnisse der Befragung der Projektakteure festgehalten, die zu den in diesem Zusammenhang wichtigsten Untersuchungsschritten gehörte.

Erfolgsfaktoren an der Schnittstelle ARGE/OK – Unternehmen der Wohlfahrtspflege

- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wird gefördert ...
... wenn eine detaillierte Zuweisung direkt auf eine Einsatzstelle nur auf der Grundlage eines ausreichenden Matching – Prozesses erfolgt.⁵⁶

Erläuterung: Die Mehrheit der Befragten insgesamt und etwa die Hälfte der Befragten von Trägern des SGB II sind der Meinung, dass dort in der Regel keine ausreichenden Informationen über die Teilnehmenden (berufliche Kenntnisse, Eingliederungserfordernisse, berufliche Präferenzen) sowie über die einzelnen konkreten Einsatzstellen (genauer Zuschnitt, Zugang und Arbeitseinsatz im Detail, Teamstruktur, Arbeitsabläufe und deren Anforderungen, Entwicklungsmöglichkeiten, Kompetenzen der Fachanleitung und der Integrationsbegleitung) vorliegen, um eine passende Vermittlung direkt auf eine Einsatzstelle erfolgreiche vornehmen zu können.

Daher sollte diese erst nach einem intensiveren Profiling, Arbeitsaufnahmegesprächen und unter Zuhilfenahme exakter Kenntnisse der Stellenanforderungen als kompletter individueller Matching-Prozess erfolgen.

- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wird gefördert ...
... wenn mit jeder einzelnen Zuweisung in GemeinwohlArbeit eine klare Zielfestlegung erfolgt, was mit dem Einsatz des Instrumentes erreicht werden soll⁵⁷

Erläuterung: Die Festlegung des jeweiligen individuellen Zieles für die Beschäftigung eines Teilnehmenden in der GemeinwohlArbeit kann auch nach einem bereits mit zum Auftrag gehörenden Zielklärungsprozesses erfolgen. Für jeden Einzelfall muss aber klar sein, welches am Ende überprüfbares Ziel mit der Beschäftigung zu erreichen ist. Das schafft Transparenz gegenüber dem Teilnehmenden, klärt die Grundlage, auf der eine Zusammenarbeit zwischen dem beauftragten Unternehmen der Wohlfahrtspflege und dem zugewiesenen Teilnehmenden erfolgen soll, strukturiert den weiteren Gemeinwohl-Arbeitsprozess in jedem Einzelfall und schafft eine gemeinsame Plattform für Berichte und ggf. die Zusammenarbeit zwischen ARGE/Optionskommune, dem beauftragten Unternehmen der Wohlfahrtspflege und ggf. dem weiteren Träger der konkreten Einsatzstelle. Es verhilft zu einer Grundlage, die vorhandenen bzw. für die Zielerreichung zur Verfügung stehenden (i.d.R. finanziellen) Ressourcen so zielführend und effektiv wie möglich einzusetzen.

⁵⁵ Befragung der Projektakteure August 2007

⁵⁶ 90% Zustimmung über alle Institutionen in der Befragung der Projektakteure zu diesem Punkt. Weitere Ergebnisse der Befragung in diesem Zusammenhang: Eine allgemein gehaltene Zuweisung führt zu weniger gelingender Integration: Zustimmung 70%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 26%. Die zuweisenden Stellen verfügen oft über unzureichende Informationen, um eine direkte Stellenbesetzung erfolgreich vornehmen zu können: Zustimmung 75%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 22%; die Befragten aus Behörden: Zustimmung 46%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 43%. Darüber hinaus sind fast 60% der befragten Behörden-Beschäftigten der Meinung, dass sie nicht über ausreichende Kapazitäten für gutes Matching verfügen. (Mitarbeitende von ARGE/OK verfügen über ausreichende Kapazitäten für ein Matching: n=24; Zustimmung Behörde 29%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht Behörde 58%)

⁵⁷ 90% Zustimmung über alle Institutionen

- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wird gefördert ...
... wenn sie im Rahmen einer langjährigen vertrauensvollen Zusammenarbeit erfolgt.⁵⁸

Erläuterung: Es wird für beide Seiten einfacher, wenn die operativ beteiligten Personen auf Seite der ARGE/Optionskommune und auf Seite der Unternehmen der Wohlfahrts-
pflege auf eine langjährige gute Kooperation zurück blicken können. Dies vermeidet In-
terpretationslücken, erleichtert die Kommunikation, da nicht in jedem Einzelfall wieder
Zusammenhänge, Kompetenzen usw. zu erklären sind und führt zu einer insgesamt zü-
gigeren und Ressourcen schonenderen Umsetzung. Diese Voraussetzung wird dann
immer wichtiger, wenn die Arbeitsprozesse auf beiden Seiten von einer ansteigenden
Arbeitsbelastung geprägt sind und bewährte Kooperationen in verschriftlichte Regelwer-
ke gegossen worden sind.

Auf Grundlage langjähriger Zusammenarbeit kann eine Weiterentwicklung von Umset-
zungsprozessen auf dem jeweils erreichten aufbauen und in stärkerem Maße aufgabe-
benverteilt erfolgen.

- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wird gefördert ...
... wenn die Umsetzung insgesamt kooperativ erfolgt.⁵⁹

Gute Kooperation in einer gelingenden Umsetzung von GemeinwohlArbeit umfasst eine
hohe Kontaktdichte zwischen den beteiligten Institutionen, kurze Wege zwischen den
operativ Beteiligten, gute Kenntnis des Stellenprofils, regelmäßiger Informationsaus-
tausch (auch zu Eingliederungsvereinbarung), ggf. Fallbesprechungen. In die kooperati-
ve Umsetzung von GemeinwohlArbeit sollten Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes
mit eingebunden sein. Verbünde von Unternehmen der Wohlfahrtspflege zur Umsetzung
von GemeinwohlArbeit erlauben darüber hinaus eine größere Palette von Einsatzstellen
und mit dem Einsatz von GemeinwohlArbeit zusammen hängenden Arbeitsmodulen so-
wie die Entwicklung regionaler Anschlussperspektiven für Teilnehmende in Gemein-
wohlArbeit insgesamt und in jedem Einzelfall. Dabei kann sich begrenzend auswirken,
dass die zusammen geschlossenen Unternehmen der Wohlfahrtspflege sowohl im Be-
reich der AGH wie insbesondere auch in anderen Bereichen der Arbeitsmarkt- und So-
zialpolitik als Konkurrenten antreten.

Eine gegenseitige Transparenz und ein größeres Verständnis für die jeweils andere Sei-
te kann durch gegenseitige Hospitationen des operativen Personals erreicht werden.

- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wird gefördert ...
... wenn die Erkenntnisse, die in der GemeinwohlArbeit gewonnen werden, eine wichtige
Grundlage für die weitere individuelle Integration bilden⁶⁰ und die abgestimmte Erhe-
bung integrationsunterstützender Erkenntnisse Bestandteil des Auftrages im Rahmen
der GemeinwohlArbeit ist⁶¹

Erläuterung: In der Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wie auch in einem ggf. vorab
durchgeführten Matching-Prozess treten Erkenntnisse über die Beschäftigungsfähigkeit
des jeweiligen Teilnehmenden zutage, werden Kompetenzen erprobt, neue Qualifikatio-
nen entwickelt und verändern sich ggf. Integrationshemmnisse, werden klarer oder bes-
tätigt.

Zugleich wird an möglichen und wünschenswerten Eingliederungsperspektiven gearbei-
tet. Die gewonnenen Erkenntnisse können die vor Eintritt in GemeinwohlArbeit vorhan-
dene Eingliederungsplanung verändern, spezifizieren oder verifizieren.

⁵⁸ 90% Zustimmung über alle Institutionen

⁵⁹ Grundlage bilden Antworten auf offene entsprechende Fragen in der Befragung der Projektakteure sowie die an-
gegebenen weiteren Analysegrundlagen insgesamt (s. den Beginn dieses Kapitels)

⁶⁰ Über 90% Zustimmung über alle Institutionen

⁶¹ Über 90% Zustimmung über alle Institutionen

Wichtige oder förderliche Bedingungen, um dies auch umzusetzen, sind nach Meinung der befragten Projektakteure an erster Stelle: eine abgestimmte Datenerfassung, die dafür sorgt, dass die Informationen auf beiden Seiten in gleicher Art und Weise verstanden wird.⁶² Die Informationen müssen auf Seite der SGB II – Träger auch zu verarbeiten sein: sowohl in technischer, insbesondere aber auch in inhaltlicher Hinsicht. Daraus folgt, dass geringere Fallzahlen an dieser Stelle förderlich sind. Damit die inhaltliche Rückkoppelung aber „ankommt“, muss der SGB II – Träger der Einschätzung durch die Träger der GemeinwohlArbeit vertrauen können. Eine längere Zusammenarbeit, in der die gegenseitige Kompetenz im GemeinwohlArbeitsprozess auch gegenseitig erlebt und anerkannt wurde, ist damit eine wichtige Voraussetzung, um die Rückkoppelung von Informationen über die Teilnehmenden an GemeinwohlArbeit auch gelingen zu lassen.

- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wird nur dann gefördert ...
... wenn die Ausrichtung am Einzelfall erfolgt⁶³
- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wird gefördert ...
... wenn es für alle Beteiligten eine klare Aufgaben- und Rollentransparenz gibt.⁶⁴

Erläuterung: Insbesondere Teilnehmende berichten immer wieder, dass ihnen zumindest zu Beginn von GemeinwohlArbeit nicht klar, ist, wo die Behörde aufhört und der Aufgabenbereich des beauftragten Unternehmens der Wohlfahrtspflege anfängt. Unklar oder widersprüchlich sind die Informationen über die Aufgaben der jeweiligen Seite (SGB II – Träger, koordinierendes Unternehmen der Wohlfahrtspflege, Träger der Einsatzstelle) und die Grenzen der Beauftragung. In einigen ARGEn hat sich in diesem Zusammenhang bewährt, gemeinsame Auftaktveranstaltungen durchzuführen, auf denen das Fallmanagement, die Integrationsbegleitung und ggf. die Einsatzstellen die Teilnehmenden informieren. Dadurch wird auch bildlich präsent, dass es sich nicht um eine einzige Verwaltungsbehörde handelt, sondern um unterschiedlich Beteiligte mit verschiedenen Aufträgen und Rollen.

- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit wird gefördert ...
... wenn den Teilnehmenden bereits zu Beginn die weitere Perspektive aufgezeigt wird.⁶⁵

Erläuterung: Die Teilnehmenden sollten möglichst von Beginn einer Beschäftigung in GemeinwohlArbeit realistisch einordnen können, mit welchen Anschlussperspektiven sie nach erfolgreicher Beendigung zu rechnen haben. Dies sollte sowohl für den Fall gelten, wenn zunächst keine Anschlussperspektive absehbar oder gar nicht vorhanden ist, da es an geeigneten weitergehenden Maßnahmeangeboten fehlt. Die Bedingung zielt darauf ab, die potentiell möglichen Anschlussperspektiven zu verdeutlichen, die je nach Ergebnis der Zuweisung und des damit verbundenen Auftrags an Integrationsbegleitung und Fachanleitung verbunden sind.

Dabei kann es sich um die vorhandenen Perspektiven zu subventionierter Arbeit, zu weitergehenden Qualifizierungsmöglichkeiten, zu Vermittlungen in Erwerbsarbeit, zu möglichen Verlängerungen der individuellen Laufzeit der GemeinwohlArbeit uetc. handeln. Das Aufzeigen potentieller Entwicklungsmöglichkeiten kann die Motivation bei den Teilnehmenden verstärken, die Zeit in der GemeinwohlArbeit für die Entwicklung eigener

⁶² Damit sind Formulare, Berichtstabellen und weitere Informationsregeln gemeint, die im Praxishandbuch des Modellprojektes nachzulesen sind.

⁶³ 95% Zustimmung über alle Institutionen

⁶⁴ 95% Zustimmung über alle Institutionen

⁶⁵ Befragung der Projektakteure zu diesem Punkt: Zustimmung 75%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 24% Nur Behörde: Zustimmung 87% Unternehmen der Wohlfahrtspflege: Stimmt eher nicht 29%

Stärken zu nutzen, sich für die Erarbeitung realistischer Perspektiven verstärkt zu öffnen oder sich ganz bewusst auf die Begrenztheit der Gemeinwohlarbeit einzulassen und damit die Enttäuschung nach Auslaufen etwas abzumildern.

In diesem Zusammenhang sollte die zielgruppengerechte Gestaltung und Perspektivplanung von Gemeinwohlarbeit ermöglicht werden. Diese kann als integraler Bestandteil oder als sich direkt anschließende Maßnahme angelegt sein. Die Integration von begleiteten Praktika in (auch gemeinnützigen) Betrieben kann eine weitere Stufe integriert in oder aufbauend auf Gemeinwohlarbeit bilden. Für Teilnehmende, deren Vermittelbarkeit während der Gemeinwohlarbeit verstärkt wird, sollte das Instrument stärker arbeitsmarktnah ausgerichtet werden können. Für Teilnehmende mit mehreren Vermittlungshemmnissen und einer großen Ferne vom ersten Arbeitsmarkt, sollte subventionierte Beschäftigung (z.B. nach § 16a oder nach § 16,3 SGB II) systematischer angebunden werden. Aus Sicht der Teilnehmenden nimmt der Nutzen von Gemeinwohlarbeit deutlich zu, wenn solche Elemente stärker in Gemeinwohlarbeit integriert werden.

- ⇒ Der Erfolg einer Beschäftigung in Gemeinwohlarbeit wird gefördert ...
... wenn die beauftragten Unternehmen der Wohlfahrtspflege ihre Arbeitsorganisation systematisch verbessern.⁶⁶

Im nächsten Kapitel wird untersucht, welche Veränderungsprozesse innerhalb des Modellprojektes angestoßen worden sind, um die Gestaltung von Gemeinwohlarbeit besser gelingen zu lassen.

- ⇒ Unter Berücksichtigung bestimmter Rahmenbedingungen wird der Erfolg einer Beschäftigung in Gemeinwohlarbeit gefördert ...
... wenn durch eine Vergabe an Dritte, die Schnittstellenprobleme verringert werden.⁶⁷

Erläuterung: Eine Vergabe des Gemeinwohlarbeitprozesses an Dritte kann dann gelingen, wenn zu der Auftrag neben dem Einsatzstellen – Matching auch das vorhergehenden Tiefenprofil der einzelnen Teilnehmenden und die aktive Betreuung in der Gemeinwohlarbeit durch eine Integrationsbegleitung vorsieht. Dabei können die Fachinhalte auch weitgehend hoheitlicher Aufgaben, die immer beim SGB II – Träger verbleiben müssen, dann übertragen werden, wenn die Letztverantwortung beim SGB II – Träger verbleibt und dafür ein klares Regelwerk aufgestellt worden ist.

Durch eine solche Vergabe an Dritte kann sich der gesamte Bearbeitungsprozess der Besetzung von Gemeinwohlarbeit sowohl für Teilnehmende wie für den SGB II – Träger verkürzen und aus Sicht der Teilnehmenden verbessert werden.

Mitarbeitende von SGB II – Trägern äußern gelegentlich eine skeptische Haltung, ob sich die an Dritte vergebenen Inhalte gegen die Hoheitlichkeit einer Aufgabe insgesamt abgrenzen lassen, ob es wirklich zu einer Arbeitsentlastung auf Seiten des SGB II – Trägers und zu einer Beschleunigung des gesamten Bearbeitungsprozesses durch eine Beauftragung Dritter kommen wird und befürchten, dass eine solchermaßen vorgenommene Stellenbesetzung nicht zu Lasten des Teilnehmenden erfolge. Auf diese skeptische Grundhaltung sollte durch die für eine Beauftragung in Frage kommenden Dritten aus den Reihen der Wohlfahrtspflege im Vorhinein so eingegangen werden, dass sie kein Hindernis bei einer Vergabe an Dritte mehr darstellt..

⁶⁶ Befragung der Projektakteure zu diesem Punkt: Zustimmung 84%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 9%. Differenzierte Antworten nach Behörde: Zustimmung 75% Stimmt eher nicht 8%, nach Befragten aus Wohlfahrtspflege: Zustimmung 87% Stimmt eher nicht 11%. Auf die Frage danach, ob Mitarbeitende der umsetzenden Unternehmen der Wohlfahrtspflege immer ausreichend Informationen haben, um eine passende Einsatzstelle für die Teilnehmenden aussuchen zu können, antworten diese (n=53): Zustimmung 50%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 41%. Auf die Frage danach, ob sie dafür auch ausreichend Arbeitskapazitäten zur Verfügung haben, antworten sie (n=52): Zustimmung 57%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 32%.

⁶⁷ Befragung der Projektakteure zu dieser Fragestellung: Zustimmung 60%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 32%. Behörde: Zustimmung 32%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 60%; Wohlfahrtspflege: Zustimmung 68%, Stimmt eher nicht/überhaupt nicht 23%

6) Organisationsentwicklung bei der Einführung von GemeinwohlArbeit

Ein zentraler konzeptioneller Baustein im Modellprojekt war die Praxisbegleitung vor Ort bei den im Modellprojekt mitarbeitenden Unternehmen der Wohlfahrtspflege.⁶⁸ Die Arbeit der Praxisbegleitung war dabei geprägt von den jeweiligen lokalen Zielen, die entlang organisationsinterner Priorisierungen bearbeitet werden konnten. Die in diesen Prozessen Mitarbeitenden (Integrationsbegleitung, Fachanleitung, Leitungskräfte und ggf. weitere) bildeten den Grundstock derjenigen, die in den modellprojektweiten Lösungsgruppen von Seiten der Wohlfahrtspflege an den Qualitätsstandards arbeiteten.

Zugleich dienten diese organisationsinternen Entwicklungsprozesse dazu, die relevanten, übergreifenden Themen zu identifizieren, für die Qualitätsstandards zu entwickeln waren. Diese Verschränkung von Praxisentwicklung und Theoriearbeit ist zum Markenzeichen des Modellprojektes geworden und erzeugte eine hohe Praxistauglichkeit der entwickelten Standards.⁶⁹ Zugleich befruchtete die Arbeit in den Lösungsgruppen in direkter Art und Weise die örtliche, unternehmensspezifische Entwicklungsarbeit. Die Praxisbegleitung der Firma Move aus Münster bildete dabei den Transmissionsriemen, der die Entwicklungen vor Ort und in den Lösungsgruppen zugleich bei der Systematisierung unterstützte.

Die aus den verschiedenen Entwicklungsprozessen heraus gefilterte Essenz wird Eingang finden in das zum Zeitpunkt dieses Berichtes noch nicht abschließend bearbeitete Praxishandbuch zur GemeinwohlArbeit. Daher wird an dieser Stelle darauf verzichtet, alle Bestandteile einer notwendigen Organisationsentwicklung bei der Einführung von GemeinwohlArbeit noch einmal aufzuführen. Vielmehr wird im Folgenden dargestellt, welche beispielhaften Prozesse bei den verschiedenen Unternehmen bereits in Gang gesetzt worden sind.

Mit der Einführung von GemeinwohlArbeit in ein Unternehmen der Wohlfahrtspflege startet ein Prozess, an dessen Anfang zunächst einmal jeweils spezifische Zielsetzungen erarbeitet werden, die die verschiedenen sich bietenden Anknüpfungspunkte priorisieren. An Startphase und den weiteren Schritten sollte neben der Leitung auch die Geschäftsführung oder Gleichgestellte partizipieren, um eine ausreichende Wertschätzung herbei zu führen. Im weiteren Verlauf muss diese die Ergebnisse laufend wahrnehmen und gutheißen, auch wenn sie nicht zwingend bei jedem Schritt mitarbeiten muss. Bei der Erarbeitung von Anforderungen an spezifische Teilprozesse (z.B. Fachanleitung) ist es sogar von Vorteil, wenn dies ausdrücklich den jeweils „Betroffenen“ überlassen bleibt.

Bei allen Unternehmen wurde vor Ort an eigenen Prozessbeschreibungen für Integrationsbegleitung, Fachanleitung sowie den Gesamtprozess gearbeitet. Dabei steht die jeweils spezifische Ausformung eines durch das Modellprojekt mittlerweile gut standardisierten Prozesses im Mittelpunkt. Große Fortschritte sind bei den Unternehmen hervorgebracht worden, die sich als eine der ersten Aufgaben vornahmen, die Schnittstelle zwischen Integrationsbegleitung und Fachanleitung zu bearbeiten. Im Detail wurden Abgrenzungen und Zuschreibungen erarbeitet, Ablaufpläne erstellt und damit Rollen, Aufgaben und Funktionen geklärt.

Zugleich wurden dadurch Lücken identifizierbar, die den GemeinwohlArbeits-Prozess gegenüber den Teilnehmenden intransparent ließen und Doppelarbeit bei den Mitarbeitenden zum gleichen Punkt von mehreren Stellen aus induzierten. Bearbeitet wurden Elemente von Fall- und Teambesprechungen, regelmäßigen Teilnehmergegesprächen und Neujustierungen zentraler und dezentral tätiger Integrationsbegleitungen. Bestehende individuelle berufliche Förderpläne wurden an die im Modellprojekt erarbeiteten Standards angeglichen und GemeinwohlArbeit integriert als Teil einer Förderkette im Einzelfall.

⁶⁸ Pro Standort wurden jeweils ca. vier bis sechs Termine durchgeführt. Alle Termine sind schriftlich dokumentiert worden. Diese internen, insgesamt rund 30 Protokolle standen uns zur Auswertung zur Verfügung.

⁶⁹ Daran haben die Mitarbeitenden von Seiten der SGB II – Träger ebenfalls einen großen Anteil.

Ein großer Teil der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege arbeitete an einer Verbesserung und Systematisierung des für Teilnehmende in der Gemeinwohlarbeit vorgesehenen Qualifizierungsangebotes.⁷⁰ Über die Lösungsgruppe dazu kam es zu einem Austausch untereinander und gegenseitiger Befruchtung.

Ein weiteres Thema, allerdings eher nachrangig zu den aufgeführten internen Themen sowie der Bearbeitung der Kommunikation mit der ARGE bzw. Optionskommune bzw. deren dezentralen Organisationseinheiten, wurde durch die Bearbeitung der Zusammenarbeit mit den Einsatzstellen gebildet.

Nur an einem Standort des Modellprojektes wurde am Transfer der Qualitätsstandards auf einen regionalen AGH – Verbund gearbeitet.

Interne Entwicklungsprozesse wurden dort verlangsamt, wo die ARGEn bzw. die Optionskommune dezidiert Desinteresse gegenüber den Qualitätsstandards äußerte oder dort, wo von außen provozierte Umorganisationsprozesse alles andere überlagerte.

Aus der Auswertung vorliegender interner schriftlicher Materialien, von Beobachtungen aus den verschiedenen Gremien des Modellprojektes in den vergangenen zwei Jahren und vielen Gesprächen mit Mitarbeitenden der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege ist deutlich geworden:

- ⇒ Die Einführung von Gemeinwohlarbeit in der in diesem Modellprojekt erarbeiteten Qualität benötigt immer zumindest eine Anpassung vorhandener Arbeitsstrukturen, das Infragestellen und Überprüfen bis dahin geltender Prozessschritte rund um AGH bis hin zu einem abteilungsorientierten Entwicklungsprozess, an dem neben Leitungskräften, Integrationsbegleitung, Fachanleitung und zuständige Verwaltung zu beteiligen ist.
- ⇒ Ausgehend von den Gemeinwohlarbeit umsetzenden Unternehmen der Wohlfahrtspflege sollten auch prozessbereinigende Angebote für ARGE/Optionskommune erarbeitet werden, die bei einer gewissen Offenheit des jeweiligen SGB II – Trägers auch zu einer Verbesserung der Schnittstelle ARGE/Optionskommune – Träger von Gemeinwohlarbeit führen.
- ⇒ Erleichtert wird dies durch eine begleitende externe Unterstützung. Die damit verbundenen Prozesse sind innerhalb eines Zeitraums von einem halben bis einem dreiviertel Jahr anzustoßen und über drei bis fünf Arbeitstreffen in diesem Zeitraum verbunden mit den dazugehörigen „Hausaufgaben“ des Personals mit einem vertretbaren Aufwand zu bewältigen.
- ⇒ Die Erfahrungen aus einigen der beteiligten Unternehmen zeigen, dass sogar zusätzliche Energien frei gesetzt werden können, wenn insbesondere die Fachanleitungen sich erstmals als eigenständig im Integrationsprozess tätige Mitarbeitende wert geschätzt sehen können.⁷¹

⁷⁰ Ein Teil der Ergebnisse wird in ein weiteres Produkt des Modellprojektes einfließen: Eine Veröffentlichung zu Qualifizierungsmodulen.

⁷¹ Im Januar 2008 wurde ein Pilotfortbildungsangebot für Fachanleitungen durchgeführt, das den während der Praxisbegleitung festgestellten Bedarf aufnahm: „Selbstständiges Lernen und Arbeiten anleiten!“ Die Fachanleitungen beteiligten sich sehr rege und gaben sehr positive Rückmeldungen zu diesem Qualifizierungsmodul und wünschten sich zugleich eine weitergehende Beteiligung an der Gestaltung von Gemeinwohlarbeit insgesamt und von Prozessabläufen.

7) Zur Arbeitsmarktneutralität und Nachhaltigkeit von AGH – Erkenntnisse aus einer Befragung im Modellprojekt

Arbeitsmarktneutralität

Anlässlich der Befragung der Projektakteure, die weiter oben bereits ausführlich beschrieben worden ist, wurden die Befragten auch nach ihrer Einschätzung zur Arbeitsmarktneutralität des Instrumentes Arbeitsgelegenheiten befragt. Ohne damit den Anspruch einer vollständigen Repräsentativität erheben zu wollen, stellt die Auswertung zu dieser Frage doch einen weiteren Mosaikstein in der Gesamtbewertung des Instrumentes Arbeitsgelegenheiten dar.⁷²

Die Projektakteure wurden gefragt:

a) Sind die in Ihrer Region eingerichteten Arbeitsgelegenheiten arbeitsmarktneutral? Bitte entscheiden Sie sich für eine Antwortmöglichkeit durch ankreuzen.

b) Haben Sie Kenntnis von Verletzungen der Arbeitsmarktneutralität bei Arbeitsgelegenheiten in Ihrer Region? Wenn ja, bitte stichwortartig die Verletzungen beschreiben.

Insgesamt antworteten 83 Befragte, knapp drei Viertel aller Befragten, die mindestens eine Frage beantwortet haben. Ein Viertel von ihnen arbeitet bei einem SGB II – Träger.

Insgesamt sind sich 86% aller Befragten darin einig, dass Arbeitsgelegenheiten⁷³ weitgehend oder vollständig arbeitsmarktneutral seien. Auch die Befragten der SGB II – Träger waren noch zu 80% dieser Einschätzung.

Auch wenn bei der Befragung bewusst auf eine Definition der „Arbeitsmarktneutralität“ verzichtet worden ist, bewegt sich das Verständnis der Befragten wahrscheinlich weitgehend im Rahmen der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit zu § 16 SGB II.

	Gesamt (n=83)	Behörden (n = 21)	Wohlfahrtspflege (n = 56)
vollständig arbeitsmarktneutral	22%	14%	25%
weitgehend arbeitsmarktneutral (bis auf Einzelfälle)	64%	67%	64%
eher weniger arbeitsmarktneutral (mehr als nur Einzelfälle sind nicht arbeitsmarktneutral)	13%	14%	11%
gar nicht arbeitsmarktneutral (in keinem Fall arbeitsmarktneutral)	1%	5%	0%

Tabelle Nr. 3: „Verteilung der Antwortkategorien zur Arbeitsmarktneutralität“

Die offenen Antworten, in denen Beispiele für die Verletzung von Arbeitsmarktneutralität benannt werden konnten, konzentrierten sich auf die Arbeitsfelder Pflege und Hauswirtschaft in der Altenpflege, die jeweils mehrmals aufgeführt worden sind. Damit wurden Bereiche genannt, aus denen auch in anderen Berichten immer wieder Einzelfälle aufgeführt werden. Schließlich stellen Hinweise auf Krankheits- und Urlaubsvertretung „in Notzeiten“ der jeweiligen Einsatzstel-

⁷² Neben vereinzelten Kurzberichten und Untersuchungsmodulen aus dem IAB Nürnberg werden Ergebnisse aus der Evaluation der Experimentierklausel § 6c SGB II voraussichtlich noch in 2008 weitere Erhellung in die Bewertung von AGH bringen können.

⁷³ Von der Qualität GemeinwohlArbeit konnte zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht ausgegangen werden. Für die Messung der Auswirkungen einer Umsetzung nach außen war es zu dem Zeitpunkt noch zu früh.

le eine weitere größere und seit der Veröffentlichung des IAB in 2007 bereits bekannte Gruppe von Verstößen gegen die Arbeitsmarktneutralität von AGH dar. Zugleich scheint in der Antwort eines Befragten auch das Spannungsverhältnis auf, in dem das Instrument AGH auch zukünftig mit seiner doppelten Zielrichtung - einerseits Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und auf die Integration in Arbeit zu orientieren, wie es alle Instrumente im SGB II tun müssen und zugleich sinnvolle Tätigkeiten anbieten zu sollen - steckt: „Arbeitsmarktneutralität nicht möglich, da TN ja auch sinnvoll eingesetzt werden sollen und daher Arbeiten verrichten, die sonst jemand anderes machen würde.“

Nachhaltigkeit

„Die Nachhaltigkeit der Strukturen und Arbeitsqualität ist abhängig von den aktuellen Förderungen der ARGEn/OK. Längerfristige Förderzusagen wären hier erforderlich.

(Mitarbeitende Koordinierendes Dienstleistungsunternehmen)

Innerhalb des Projektzeitraums des Modellprojektes ist es nicht möglich, die Nachhaltigkeit der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit unter veränderten Bedingungen der GemeinwohlArbeit messen zu können. Zum einen ist davon auszugehen, dass zwar die Wirkungen einer Veränderung bereits zu bemerken sind⁷⁴, deren Anhalten auf längere Dauer aber in einen Zeitraum fällt, der nicht mehr im Untersuchungsauftrag der Evaluation liegt. Zum anderen wäre es auch erhebungssystematisch nicht unkomplex, sich dem Thema Nachhaltigkeit anzunähern mit der Absicht, zweifelsfreie Aussagen zu erhalten. Die Vorgehensweise dieser Evaluation beim Thema Nachhaltigkeit versucht daher, zu qualitativen Aussagen operativ Beteiligter zu kommen, mit welchen nachhaltig bleibenden Veränderungen zu rechnen ist bzw. welche bereits ansatzweise beobachtet worden sind und „hochgerechnet“ werden können.⁷⁵

Anlässlich der Befragung der Projektakteure, die weiter oben bereits ausführlich beschrieben worden ist, wurden die Befragten auch nach ihrer Einschätzung zur Nachhaltigkeit der Veränderungen bei den Teilnehmenden durch GemeinwohlArbeit befragt. Folgende Frage wurde gestellt:

„In welchem Umfang und wie nachhaltig erhöhen AGH, die als GemeinwohlArbeit durchgeführt werden, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden? Welche weiteren positiven Wirkungen sind Ihnen bekannt bei Teilnehmenden, die in GemeinwohlArbeit tätig waren und mittlerweile ausgeschieden sind?“ Zwei Drittel der Befragten⁷⁶ gaben zu dieser Frage mehr oder weniger umfangreiche Antworten.

Aus den Antworten wird generell deutlich, dass sowohl das Instrument wie die für dieses Instrument vorgesehenen Teilnehmenden mit ihren arbeitsmarktfernen Voraussetzungen nicht oder nur selten zu Übergängen auf den ersten Arbeitsmarkt oder einer entsprechenden Beschäftigungsfähigkeit, die eine Vermittlung ermöglichen würde, führt.

Häufig genannte Veränderungen, die bei Teilnehmenden in GemeinwohlArbeit erreicht werden konnten und auch nach Meinung der Befragten über den eigentlichen Teilnahmezeitraum hinaus wirken, sind (in der Reihenfolge ihrer Häufigkeiten):

- ⇒ Persönliche Stabilisierung und Stärkung des Selbstwertgefühls der Teilnehmenden steht an erster Stelle und ist die zentrale Wirkung von GemeinwohlArbeit auf Teilnehmende
- ⇒ Stärkung der Motivation der Teilnehmenden und

⁷⁴ siehe dazu das Kapitel zur Befragung der Teilnehmenden.

⁷⁵ siehe auch das Kapitel zur Zielerreichung, in dem Einschätzungen zur generellen Zielerreichung in naher und mittlerer Zukunft erfragt worden sind.

⁷⁶ n = 72; es lassen sich keine auffälligen Unterschiede zwischen Antworten von Befragten, die in Behörden arbeiten und Befragten, aus der Wohlfahrtspflege feststellen.

- ⇒ Erlangung einer verbesserten, beruflich verwertbaren Tagesstrukturierung werden ebenfalls sehr häufig benannt.

Zentrale Wirkungen, die mit GemeinwohlArbeit bei den Teilnehmenden durchweg zu erreichen sind, sind damit: Persönliche Stabilisierung und Steigerung des Selbstwertgefühls, motiviertere Teilnehmende mit Orientierung auf Arbeit und eine arbeitstaugliche Tagesstrukturierung.⁷⁷

- ⇒ Verbesserte Schlüsselqualifikationen und Kommunikationsfähigkeit und
- ⇒ Verbesserte soziale Integration sind häufig aufgeführte weitere Wirkungen, die bei einem Teil der Teilnehmenden in Abhängigkeit von ihrer individuellen Ausgangslage zu erreichen sind.
- ⇒ Verbesserte berufliche Kenntnisse werden in einem deutlich geringeren Maße benannt. Sie stehen deutlich im Hintergrund und gewinnen erst dann an Relevanz, wenn die bereits aufgeführten Wirkungen bearbeitet werden konnten. Die Verbesserung der beruflichen Kenntnisse wird nachrangig angestrebt.

Generell gilt, dass die Wirkungen teilnehmerspezifisch erreicht werden. Nur in sehr wenigen Fällen geben die Befragten an, dass GemeinwohlArbeit überhaupt keine oder nur sehr geringe Wirkungen auf die Teilnehmenden hat. Auch die Erarbeitung beruflicher Perspektiven wird nur ausnahmsweise benannt.

Ein Teil der Befragten weist darauf hin, dass die nachhaltige Wirkung der erreichten Veränderung bei den Teilnehmenden verpuffen kann, wenn keine Anschlussperspektiven vorhanden sind bzw. es an weiteren Integrationsplanungen fehlt, wie die gewonnenen Verbesserungen zukünftig genutzt werden könnten. In nicht wenigen Fällen wurde ein Zurückfallen in „alte“ Verhaltensmuster festgestellt. Teilnehmende, die zu einem späteren Zeitpunkt nach Austritt aus der GemeinwohlArbeit / (bzw. AGH) in Erwerbsarbeit gelangten, berichteten jedoch von anhaltenden Wirkungen der oben aufgeführten Veränderungen. Das lässt vermuten, dass vorbehaltlich der individuellen Unterschiede eine direkte Anschlussperspektive nach GemeinwohlArbeit die günstigste Methode wäre, in der GemeinwohlArbeit erzielte positive Wirkungen bei den Teilnehmenden zu erhalten und zu nutzen.

Die Antworten weisen auf zwei weitere Dimensionen hin, die es bei der Ausgestaltung von GemeinwohlArbeit zu berücksichtigen gilt:

- ⇒ Die persönliche Entwicklung, die durch GemeinwohlArbeit gut erreicht werden kann, werde oft nicht als Erfolg gesehen. Nur die Vermittlung in Erwerbsarbeit zähle, zumindest vorrangig. Umso wichtiger erscheint es daher, gleich zu Beginn der GemeinwohlArbeit die weitergehenden Perspektiven aufzuzeigen bzw. deren Begrenzung zu verdeutlichen.⁷⁸
- ⇒ Die positiven Veränderungen werden insbesondere durch die Erfahrung der Sinnhaftigkeit der zu leistenden Beschäftigung deutlich unterstützt. In nicht wenigen Fällen führt das zu einer Bereitschaft, zumindest weiterhin ehrenamtlich engagiert zu sein.

⁷⁷ In einem Fall berichtet einer der Befragten: „Wir haben bisher etwa 50% der Beschäftigten in 400 Euro Jobs übernommen. Die Teilnehmenden wissen das zu Beginn und sind entsprechend zuverlässig.“

⁷⁸ siehe dazu den entsprechenden Erfolgsfaktor weiter oben.

8) Fazit

Als Fazit der wissenschaftlichen Begleitung, Dokumentation und Evaluation des Modellprojektes GemeinwohlArbeit NRW sollen vier Fragestellungen erörtert werden:

- 1) Hat das Modellprojekt seine selbst gesteckten Ziele erreichen können?
- 2) Ist im Modellprojekt das Richtige auf eine passende Art und Weise getan worden?
- 3) Wie ist das Instrument Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante nach § 16,3 SGB II in seiner Variante GemeinwohlArbeit arbeitsmarktpolitisch zu bewerten?
- 4) Wird der Nutzen für ALG II – Beziehende insgesamt erhöht, wenn AGH als GemeinwohlArbeit ausgestaltet und durchgeführt werden?

Auch wenn in der wissenschaftlichen Begleitung nicht zu allen vier Fragestellungen immer in der wünschenswertesten Tiefe geforscht werden konnte – die Belastungsgrenzen für die beteiligten Arbeitsmarktakteure, die dem Modellprojekt zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen und die zeitliche Begrenzung des Untersuchungsauftrages sind damit gemeint – so können doch zu allen vier Fragestellungen belast- und haltbare Antworten gegeben werden, die die gewonnenen Erkenntnisse aus der Begleitung der Aktivitäten des Modellprojektes und seiner Beteiligten zusammen fassen.

1) Hat das Modellprojekt seine selbst gesteckten Ziele erreichen können?

Das Teilziel Organisationsanpassung: *„Die beteiligten Träger setzen verbesserte Methoden und erweiterte Kompetenzen ein, um den größtmöglichen Nutzen für Teilnehmende in GemeinwohlArbeit zu erreichen“*

ist teilweise erreicht worden. Beschäftigte der beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege berichten davon, dass bei einigen bereits Veränderungen in den Prozessstrukturen stattgefunden haben. Insbesondere die internen Schnittstellen zwischen den zentralen Mitarbeitenden-Gruppen Integrationsbegleitung und Fachanleitung sind durchweg in allen beteiligten Unternehmen mit unterschiedlicher Reichweite bearbeitet und verändert worden. An der Schnittstelle zu den Träger der Einsatzstellen und zum SGB II – Träger sind ebenfalls bereits Veränderungen in Gang gekommen. Verbessertes Berichtswesen, klarere Zuständigkeiten und organisatorische Änderungen, stärker teilnehmerbezogen zu arbeiten sind hier die passenden Stichworte.

Auch die Analysen der Protokolle aus den Praxis begleitenden Modulen zur Organisationsentwicklung unterstreichen diese Darstellung. Erste positivere Bewertungen durch die Teilnehmenden können als weiterer Fingerzeig hierfür gewertet werden.

Arbeitsprozesse, die verbessert worden sind und deren Verbesserung auch bei den Mitarbeitenden positiv zu spüren sind, werden auch zukünftig weiterwirken können. Ob Veränderungsprozesse, die erst im Laufe des Jahres 2008 in Gang gesetzt werden sollen, also nach Auslaufen des Modellprojektes und damit seiner Möglichkeiten einer externen Praxisbegleitung, wirklich in Gang kommen, bleibt abzuwarten. Insgesamt hat das Modellprojekt in diesem Zielbereich Vieles erreichen können, was für andere Unternehmen der Wohlfahrtspflege, die GemeinwohlArbeit einführen wollen, beispielhaft ist.

Das Teilziel Qualitätsstandards: *„Es werden aussagekräftige Qualitätsstandards für trägerindividuell oder im Verbund umgesetzte GemeinwohlArbeit vorgelegt“*

ist in einer umfassenderen Art und Weise erreicht worden, als dies zu Beginn des Modellprojek-

tes von allen Beteiligten noch erhofft werden konnte. Die Untersuchungen belegen, dass die erarbeiteten Qualitätsstandards alle Problembereiche im Zusammenhang mit dem Instrument AGH abdecken. Durch die ursprünglich nicht vorgesehene, allerdings schon sehr zeitnah einsetzende Beteiligung von Mitarbeitenden verschiedener ARGEN in den die Standards erarbeitenden Lösungsgruppen des Modellprojektes sowie die Implementierung der „Großen Runde“ als weiteres Abstimmungs- und Arbeitsgremium konnte ein viel breitere Basis gelegt werden, die Qualitätsstandards auch „aussagekräftig“ zu gestalten.

Die beteiligten Regionen und Unternehmen der Wohlfahrtspflege stehen repräsentativ für alle Regionen in NRW und damit auch den Westen Deutschlands. Schon sehr früh ist im Modellprojekt darüber hinaus begonnen worden, Ergebnisse mit einer Fachöffentlichkeit zu diskutieren und sie auch von dieser Seite her noch einmal auf ihre Tragfähigkeit zu prüfen.⁷⁹ Schließlich decken die erarbeiteten Qualitätsstandards alle in der wissenschaftlichen Begleitung herausgearbeiteten Erfolgsfaktoren ab.

Das Teilziel Ressourcenkalkulation: *„Es ist transfertauglich erarbeitet worden, welche Ressourcen für ein Erreichen der standardisierten Umsetzungsqualität mindestens notwendig sind“* ist zumindest soweit erreicht worden, dass eine Lösungsgruppe im Modellprojekt eine differenzierte Kalkulationsgrundlage erarbeitet hat, die auf der Grundlage einer Differenzierung der Teilnehmendengruppen nach Arbeitsmarktferte einen Ausgangspunkt für eine Kalkulation örtlicher Anforderungen an GemeinwohlArbeit erlaubt. In der Diskussion mit SGB II – Trägern bzw. deren Vertretung auf Landesebene (Regionaldirektion) oder Bundesebene (Deutscher Landkreistag) wurde deutlich, mit welchen Verhandlungsanforderungen bei einer Umsetzung zu rechnen ist. Die erarbeitete Qualität wird zwar begrüßt und auch eingefordert, die damit verbundenen Kosten skeptisch gesehen. Einzelne positive Beispiele von Regionen aus dem Modellprojekt, in denen die Kosten darstellbar sind, entfalten nur eine bedingte Argumentationskraft in der vielgestaltigen und sehr auf örtliche Rahmenbedingungen fixierten Umsetzung des SGB II.

Gleichwohl konnte von allen Beteiligten festgestellt werden, dass die erarbeitete Kalkulationsgrundlage eine gute Grundlage für eine gemeinsame Verständigung und Aushandlung vor Ort bieten kann.

Das Teilziel Empowerment: *„Teilnehmende an GemeinwohlArbeit werden in ihrer Position im GemeinwohlArbeit-Prozess gestärkt (Stichwort: Empowerment)“*

ist, folgt man den Ergebnissen der Teilnehmenden-Befragung und den Befragungen der Projektakteure und zur Zielerreichung bereits nach einer ersten Implementation von an den Standards orientierten Arbeitsprozessen der beteiligten Unternehmend der Wohlfahrtspflege erreicht worden. Bereits eine Bedingungsanalyse der erarbeiteten Standards hatte das erwarten lassen. Die Qualitätsstandards GemeinwohlArbeit stärken die Orientierung auf den Einzelfall, beziehen die Teilnehmenden regelmäßiger ein (Mindestanforderungen an die Häufigkeit von Teilnehmenden-Gesprächen) und fordern eine transparentere Gestaltung als es die Umsetzung von AGH bislang verlangte. Daher kann bereits zu diesem Zeitpunkt konstatiert werden, dass dieses Ziel des Modellprojektes erreicht worden ist und der Ausblick gewagt werden, dass Teilnehmende in ihrer Position im GemeinwohlArbeit – Prozess nach einer vollständigen Umset-

⁷⁹ Regionale Transferversammlungen fanden in Duisburg und Münster zwischen August und Dezember 2007 statt; im März und im August 2007 wurden landesweite Austausch-Workshops durchgeführt mit insgesamt rund 110 teilnehmenden Personen. Transfergespräche wurden mit dem Rhein-Erft-Kreis und dem Kreis Steinfurt geführt, erste Ergebnisse im Rahmen der Gremien der Projektentwickler/innen der Wohlfahrtsverbände und dem Zusammenschluss der ARGEN in NRW im zweiten Halbjahr 2007 diskutiert und auf bundesweiten Tagungen wie der Bundeskonferenz des Zusammenschlusses kommunaler Arbeitsförderung bp:k oder der Mitgliederversammlung des Evangelischen Bundesfachverbandes EFAS im Bereich Arbeitsmarktpolitik.

zung der Standards auch im Hinblick auf die externen Schnittstellen noch weiter gestärkt werden.

Das Teilziel Nachfrageerhöhung: „*SGB II – Träger fragen bevorzugt GemeinwohlArbeit – Qualität nach*“ ist nach Auskunft der engeren projektbeteiligten Mitarbeitenden aus der Wohlfahrtspflege nur zu einem kleineren Teil erreicht worden. Zwar wird die Qualität GemeinwohlArbeit nicht nur von fast allen beteiligten SGB II – Trägern begrüßt und teilweise bereits in Anforderungen an die Umsetzung von AGH eingearbeitet zugleich zeigt sich aber eine gegenläufige Tendenz, unabhängig davon weniger finanzielle Ressourcen für die Umsetzung von AGH als GemeinwohlArbeit bereit stellen zu wollen oder zu können.

In den Umsetzungsdiskussionen in den Gremien des Modellprojektes ist deutlich geworden, dass die definierte Qualität nur bei einer größeren Mindestausstattung mit personellen und infrastrukturellen Ressourcen erreicht werden kann. Daher sollten sich Unternehmen der Wohlfahrtspflege, die GemeinwohlArbeit einführen wollen, darauf einstellen, eigene innerorganisatorische und personelle Grenzen zu definieren, um die mit den Standards verbundene Qualität auch anbieten zu können und hart über eine dafür notwendige Vergütung verhandeln zu müssen. Daher ist dieses Teilziel dem Grundsatz nach zwar in fast allen Regionen erreicht worden oder es wurden Schritte unternommen, diesem Ziel zumindest näher zu kommen. Zugleich sind aber äußere, durch das Modellprojekt nicht zu beeinflussende Entwicklungen festzustellen, die der verstärkten Nachfrage nach der Qualität GemeinwohlArbeit noch entgegenstehen. Hierhin gehören insbesondere die Effekte von Budgetkürzungen für den Einsatz des Instrumentes in einer Region.

Das Teilziel Imageverbesserung: „*Arbeitsgelegenheiten erhalten als GemeinwohlArbeit eine positive Konnotation*“ ist am Ende der Modellprojektphase von allen Teilzielen noch am wenigsten weit erreicht worden. Das Modellprojekt hatte vor der Bewilligung einen größeren Anteil für übergreifendes Marketing angedacht. Das Arbeitsministerium NRW hatte auf aber diesen Antragsteil bei der Bewilligung ausdrücklich verzichten wollen, um nach außen den Eindruck zu vermeiden, das nachrangige Instrument AGH in der allgemeinen Öffentlichkeit in seiner quantitativen Dimension zu fördern. Es sollte mit dem Modellprojekt gerade nicht die quantitative Ausweitung angestrebt sondern sich auch aus Sicht des Ministeriums auf die qualitative Verbesserung konzentriert werden. Der Träger des Modellprojektes und die Projektleitung betonten allerdings von Anfang an die qualitative Zielrichtung des gesamten Modellprojektes. Unbeschadet von einer eher allgemein gehaltenen Marketing- und Öffentlichkeitsarbeit und unter Auslassung von Überlegungen, ob allgemein gehaltene Kampagnen überhaupt einen nachhaltigen Effekt ausüben könnten, suchte das Modellprojekt die fachbezogene Öffentlichkeit.⁸⁰

In den verschiedenen Befragungen finden sich daher immer wieder viele Hinweise darauf, dass sich das Image von GemeinwohlArbeit noch verbessern müsse, dass verstärkt an einer Verbesserung des Bildes nach außen gearbeitet werden müsste. Folgende Vorschläge wurden genannt, um eine positivere Konnotation auch erreichen zu können:

- Offensive allgemeine Öffentlichkeitsarbeit.⁸¹
- Positive Bezeichnung wählen

⁸⁰ vgl. dazu auch Fußnote Nr. 52

⁸¹ Die Partnerorganisationen des Modellprojektes verständigen sich auf eine längerfristig wirkende Strategie: Gegen Ende des Projektes wird eine Homepage eingerichtet, die die zentralen Ergebnisse präsentiert und für deren Verbreitung wirbt. Zugleich wird das im Modellprojekt entwickelte Qualitätssiegel „GemeinwohlArbeit“ eingeführt.

- „Zusätzlichkeit“ öffentlichkeitswirksam sicher stellen, Sinnhaftigkeit, Wertigkeit von GemeinwohlArbeit stärken, positive Wirkungen betonen
- „Gemeinnützigkeit“ gegenüber Öffentlichkeit und Teilnehmenden noch stärker als bislang verdeutlichen
- Eine klare Abgrenzung zur Arbeitserprobung ziehen
- Eine verstärkte Überprüfung der Einsatzstellen durch koordinierende Unternehmen der Wohlfahrtspflege anstreben
- Die Chancen auf individuelle Weiterbeschäftigung oder andere Anschlussperspektiven erhöhen
- Ständige Überprüfung der Qualitätsstandards

Insgesamt ist in den Gremien des Modellprojektes verabredet worden, auf die mittelfristige Entfaltung positiver Wirkungen und eine damit schrittweise erfolgende Image-Verbesserung zu setzen.

2) Ist im Modellprojekt das Richtige auf eine passende Art und Weise getan worden?

Aus der Analyse zahlreicher Gespräche mit Beteiligten, der teilnehmenden Beobachtung in allen Gremien des Modellprojektes sowie dem Abgleich der bearbeiteten Themen und Fragestellungen sowohl in Lösungsgruppen wie in den Gremien selbst und schließlich unter Beachtung der verschiedenen Beteiligten-Gruppen an der Erarbeitung seiner zentralen Produkte (in Lösungsgruppen, Austausch – Workshops, „Großer Runde“) kann nur der Schluss gezogen werden:

Die im Modellprojekt bearbeiteten Themen decken die durch regionale Akteure und die Teilnehmenden benannten Problembereiche im Zusammenhang mit dem Instrument Arbeitsgelegenheiten ab.⁸² Die Zusammenarbeit im Modellprojekt war geprägt durch ein sehr kooperatives, fachliche Auseinandersetzungen einschließendes Arbeitsklima von allen Seiten.⁸³ Die Personen, die in den verschiedenen Gremien über fast zwei Jahre zusammen arbeiteten, waren an der fachlichen Weiterentwicklung in hohem Maße interessiert, die später einbezogenen ARGEn (und die Optionskommune) engagierten sich unbeschadet anderer aktueller Notwendigkeiten und Arbeitsbelastungen in einem mit der Wohlfahrtspflege hervorragenden Maße an der Erarbeitung der Qualitätsstandards. Das Arbeitsklima war zugleich geprägt von einer fachlichen und nicht hierarchischen Orientierung der beteiligten Organisationen. Die Personen verfügten über das Maß an Professionalität und thematischer Empathie, über den jeweils „eigenen Bauchnabel“ hinweg mitzuarbeiten.

⁸² Die noch im September 2007 aus der Auswertung der Befragung der Projektakteure entstandenen Hinweise auf drei noch offene Punkte (1) Das Image von AGH wird als hemmend erlebt bzw. seine förderliche Ausgestaltung gefordert; (2) Förderperspektiven für sehr schlecht zu vermittelnde TN für besondere Zielgruppen werden gefordert; (3) Eine systematische Datenerfassung zur Erfolgskontrolle solle erarbeitet werden) sind entweder in den anschließenden Monaten noch im Modellprojekt bearbeitet worden (Datenerfassung) oder konnten nicht innerhalb des Modellprojekt-Auftrages erledigt werden (die beiden anderen Themen).

⁸³ Nur eine beteiligte ARGE verweigerte sich weitgehend einer Mitarbeit mit dem Hinweis, man wisse a) selbst schon ausreichend, wie AGH am besten umzusetzen seien und b) habe man bereits sehr gute Standards der Umsetzung erreicht.

3) Wie ist das Instrument Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante nach § 16,3 SGB II in seiner Variante Gemeinwohlarbeit arbeitsmarktpolitisch zu bewerten?

In diesem Abschnitt werden verstreute Erkenntnisse aus der Begleitung des Modellprojektes zusammen geführt, die Aspekte zur Einordnung des Instrumentes AGH in seiner Ausformung als Gemeinwohlarbeit. Bei seiner Einführung als flächendeckendes und durch die Praxis zum quantitativ umfassendsten arbeitsmarktpolitischen Instrument geworden, sind AGH bislang kein einheitliches Instrument. AGH differieren in einem erheblichen Maße voneinander, einzig verbindendes Merkmal ist die Mehraufwandspauschale, die zusätzlich zum ALG II zu zahlen ist.⁸⁴ Ihre inhaltliche Nutzung durch die Träger des SGB II lässt sich in drei große Gruppen zusammenfassen:

- AGH werden zur kurzzeitigen Arbeitserprobung eingesetzt
- AGH werden als Lückenbüßer für fehlende anderweitige arbeitsmarktpolitische Anstrengungen eingesetzt
- AGH werden gezielt für diejenigen eingesetzt, die besonders arbeitsmarktfremd sind und durch die Beschäftigung aktiviert werden sollen

Im Modellprojekt haben sich die beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege bewusst dafür entschieden, die Variante der Arbeitserprobung klar von einer Umsetzungsvariante Gemeinwohlarbeit zu unterscheiden. Das weist in die richtige Richtung, das das Instrument AGH für eine Arbeitserprobung eher ungeeignet, in der Regel zu ungenau und nicht das kostengünstigste ist. Aufträge der Arbeitserprobung sollten vielmehr als Trainingsmaßnahme oder in einer ähnlichen Struktur angelegt und mit einem dezidierten Auftrag zur Überprüfung der individuellen Arbeitsbereitschaft versehen werden. Dass ein solcher Auftrag ein fachlich arbeitsmarktpolitisch sein sollte und nicht nur ein rein fiskalisch sanktionierender versteht sich von selbst, wen mit den begrenzten Budgets der SGB II – Träger nachhaltig wirksam umgegangen werden soll.⁸⁵

Werden AGH als Gemeinwohlarbeit angelegt, also unter vollständiger Beachtung der in diesem Modellprojekt entwickelten Qualitätsstandards, dann erhalten sie einen individualisierten, mit einem Entwicklungsziel versehenen Auftrag, der in eine fördernde und fordernde arbeitsmarktpolitische Gesamtstruktur eingebunden ist. Die Teilnehmenden werden selbstbewusster, motivierter, ihre Kompetenzen werden entwickelt, ihr jeweiliges individuelles Potential wird in ihren jeweiligen individuellen Begrenzungen aktiviert, sich selbst „auf den Weg“ zu begeben. Gemeinwohlarbeit ist Teil einer Perspektiventwicklung, die nicht theoretisch verläuft sondern an echte Perspektiven zu binden ist, die auch im regionalen arbeitsmarktpolitischen Portfolio zu realisieren wären.

Die im Modellprojekt beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege stehen stellvertretend für die Haltung vieler Mitglieder der Wohlfahrtspflege zum Instrument AGH. Bei der Einführung des SGB II und des neuen Instrumentes herrschte weitgehende Skepsis oder offene Ablehnung gegenüber diesem Instrument. Zu Beginn des Modellprojektes konnten die wesentlichen Beweggründe nachgezeichnet werden, warum sie sich dann doch an der Umsetzung von AGH beteiligt haben:

⁸⁴ Die Entgeltvariante bleibt bei diesen Betrachtungen zunächst außen vor.

⁸⁵ Der zentrale gesetzliche Auftrag des SGB II ist die Integration in den Arbeitsmarkt bzw. die Arbeitsgesellschaft und nicht die Separierung und das Ausstoßen. Kurzfristige „Erfolge“ durch Rücknahme oder das Nicht – Stellen von Leistungsanträgen ist auf längere Sicht immer mit höheren Gesamtkosten verbunden, da es für den betroffenen Einzelfall eben keine arbeitsmarktpolitische Lösung gegeben hat.

- Auftragsargument⁸⁶
- Gestaltungsargument
- Ausschließlichkeitsargument
- Kompetenzargument

Das Modellprojekt hat erwiesen, dass insbesondere das Gestaltungs- und das Kompetenzargument die tragenden Säulen der Entwicklung von GemeinwohlArbeit bilden. Es ist gelungen, AGH zu GemeinwohlArbeit weiter zu entwickeln indem die Wohlfahrtspflege die qualitative Fortentwicklung betrieben hat. Dies konnte nur deshalb bezogen auf die ALG II – Beziehenden gelingen, weil die mitarbeitenden Unternehmen seit vielen Jahren umfassende Kompetenzen im Bereich der Beschäftigung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen erworben haben und an die Arbeit mit einer sowohl satzungsgemäßen wie persönlichen Empathie und großer Professionalität heran gegangen sind.

Aus Sicht der Teilnehmenden in diesem Modellprojekt – und das belegen auch alle anderen Umfragen von Teilnehmenden an AGH⁸⁷ - werden AGH als GemeinwohlArbeit angelegt durchweg begrüßt. Die übergroße Mehrheit der befragten Fachleute unterstützt ebenfalls den fachlichen Ansatz, AGH als GemeinwohlArbeit sehr nutzungsorientiert anzulegen.

Als Ergebnis der Untersuchungen im Modellprojekt kann festgehalten werden:

AGH umgesetzt als GemeinwohlArbeit ist ein unverzichtbares Instrument zur Zielerreichung im SGB II (Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit), wenn die Qualitätsstandards berücksichtigt und gelebt werden, insbesondere also, wenn

- 1) sie die erste oder zweite Stufe einer Integrationsförderkette für den Einzelfall bilden,
- 2) sie passgenau auf den Einzelfall zugeschnitten werden,
- 3) Fallmanagement und Wohlfahrtspflege eng teilnehmerorientiert kooperieren und
- 4) insgesamt die zu erreichende Qualität vor einer abzuarbeitenden Quantität den Vorrang erhält.

Das geht, um es auch an dieser Stelle noch einmal zu wiederholen, nicht ohne die systematische Entwicklung von Anschlussperspektiven innerhalb der GemeinwohlArbeit. Dieser Erarbeitungsauftrag muss Bestandteil der individuellen Beauftragung sein.

Angesichts der auch in Aufschwungphasen verharrenden großen Verschllossenheit des klassischen Arbeitsmarktes für einen Großteil arbeitsmarktferner ALG II – Beziehender, für die GemeinwohlArbeit in Westdeutschland in Frage kommt, benötigt man vor Ort die gesamte Anschlusspalette, die arbeitsmarktpolitisch derzeit bereits möglich ist:

- Übergang in Instrumente zur Direktvermittlung⁸⁸
- Übergang in weiterqualifizierende Instrumente⁸⁹

⁸⁶ Zur Erläuterung vgl. Kapitel 2 (ab S. 6)

⁸⁷ vgl. dazu die in Kapitel 9 (ab S. 60) aufgeführten Untersuchungen

⁸⁸ Dies wird nur in einem sehr kleinen Umfang möglich sein

⁸⁹ hier ist eine sehr differenzierter und individuell zuzuschneidender Angebotskatalog vorhanden, von der kurzzeitigen Anqualifizierung, Gabelstaplerschein und Aufbau-Sprachkurs bis hin zum nachholen des Schul- und Berufabschlusses und anderen längerfristigen Qualifizierungsmaßnahmen.

- Übergang in mittel- oder langfristige subventionierte Erwerbsarbeit⁹⁰
- Übergang in längerfristige subventionierte Beschäftigung
- Übergang in bürgerschaftlich ehrenamtliche Beschäftigung

GemeinwohlArbeit liefert immer Erkenntnisse, welche der weiteren Schritte die im Einzelfall besten wären und bereitet diese auch schon vor. Sie wird damit zu einem zentralen Element einer längerfristigen Integrationsförderung, die die meisten arbeitsmarktfernen ALG II - Beziehenden benötigen.

Dieses Kapitel soll mit drei programmatischen Aussagen von Mitarbeitenden aus ARGE bzw. Optionskommunen⁹¹:

„3/4 der arbeitslosen Kunden fühlen sich minderwertig. Erst durch die Teilnahme an einer AGH in der GemeinwohlArbeit wird oft erkannt, dass es oft ‚schlimmere Schicksale‘ gibt. Die Qualifizierungen sollten individueller geschaffen werden können, der FM / bzw. PAP sollte weniger oft gewechselt werden, weil so die Vertrauensbasis jedes Mal zerstört wird. Die psychologischen Aspekte des Kunden werden immer zu wenig angesprochen. Eine AGH sollte kein "Druckmittel" sein, sondern eher auf der Basis der "Freiwilligkeit" vermittelt werden können. Die Motivation und Aktivierung des Kunden als ‚Angebot“

„Die AGH sollten in einem Gesamtkonzept stehen. Wer keine Ausbildung hat, wer einen persönlichen Neustart braucht, der soll durch GemeinwohlArbeit wieder fit gemacht werden für vorhandene Arbeit. Wir müssen den Menschen in die Gemeinschaft integrieren, die Arbeit ist dabei nur das Werkzeug und nicht wie jetzt, der Lebensinhalt. Ein Leben gestalten mit dem was ich kann, und nicht mit dem was ich sein sollte.“

„Der Start in eine AGH muss auch als Neustart im Berufsleben verstanden werden“

4) Wird der Nutzen für ALG II – Beziehende insgesamt erhöht, wenn AGH als GemeinwohlArbeit ausgestaltet und durchgeführt werden?

Die zentrale Leitfrage der wissenschaftlichen Begleitung, Dokumentation und Evaluation in diesem Modellprojekt kann nur mit einem klaren „Ja“ beantwortet werden. Der abschließende Teilbericht zum Endbericht der Evaluation zeigt dies in allen seinen Teilen. Insbesondere arbeitsmarktferne ALG II – Beziehende profitieren davon, wenn AGH den Qualitätsstandards von GemeinwohlArbeit in der erarbeiteten Form folgen. Das Modellprojekt hat deutlich gemacht, dass dies einen definierten Ressourceneinsatz nach sich zieht, der für viele Regionen in Westdeutschland noch nicht erreicht wurde. Öffentliche Mittel wie die des SGB II sollten immer zum Ziel führend eingesetzt werden. Daher ist im Zweifel die Qualität der Quantität vorzuziehen. Nur auf dem Wege der Implementierung der erarbeiteten Qualitätsstandards in einer Region für alle AGH ist zu erreichen, dass der Nutzen dieses Instrumentes für die arbeitsmarktfernen ALG II – Beziehenden auch systematisch zu erreichen ist. Das zöge neben innerorganisatorischen Änderungen bei den beteiligten Unternehmen der Wohlfahrtspflege auch nicht unerhebliche Kon-

⁹⁰ Neben verschiedenen Eingliederungszuschüssen gehört hierhin die Förderung von Integrationsfirmen ebenso wie andere Kombilohn – Modelle in den Bundesländern oder der neu eingeführte § 16a SGB II. GemeinwohlArbeit ist ein gelungener „Vorläufer“ für Stellen nach §16a SGB II: Die in der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit zu diesem Paragraphen erarbeiteten Gestaltungsgrundsätze werden gesichert erfüllt, wenn der oder die Teilnehmende zuvor in GemeinwohlArbeit beschäftigt gewesen ist.

Die erarbeiteten Qualitätsstandards GemeinwohlArbeit können zudem eine sehr gute Ausgangsbasis bilden für die Erarbeitung von Qualitätsstandards für §16a SGB II – Projekte.

⁹¹ Zitate aus Antworten auf offene Fragen der Befragung von Projektakteuren im August 2007.

sequenzen bei den jeweiligen SGB II – Trägern nach sich. Den ALG II –Beziehenden wäre dies zu wünschen.

9) Das Instrument Arbeitsgelegenheiten im SGB II – eine Einordnung

Mit der Einführung des SGB II 2005 wurde ein Instrument in die aktive Arbeitsmarktpolitik eingeführt, das zuvor im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) eher ein Schattendasein geführt hatte. In den ersten beiden Jahren der Umsetzung des SGB II beherrschte die Diskussion um das Instrument einen beachtlichen Teil der gesamten Umsetzungsdiskussion des SGB II. Gleichwohl existieren bislang nur wenige abgeschlossenen und kaum mehr laufende wissenschaftliche Untersuchungen, die sich mit der Umsetzung und den Wirkungen dieses Instrumentes beschäftigen:

- ⇒ Statistische Darstellungen auf Bundesebene, die mehr Fragen eröffnen als Antworten geben⁹²,
- ⇒ Vom Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, dem IAB, liegen zwei zwei Veröffentlichungen erster Befragungen und Auswertungen vor,⁹³
- ⇒ Im Rahmen zweier EQUAL – Projekte sind regionale Ergebnisse zu verzeichnen⁹⁴
- ⇒ Weitere regionale Einzeluntersuchungen, Vorträge und Expertisen sowie Zwischenergebnisse einer bundesweiten Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages sind z.T öffentlich zugänglich.⁹⁵

In weiteren laufenden Forschungsprojekten wird das Instrument Arbeitsgelegenheiten zwar auch einbezogen, deren Fokus bezieht sich aber mehrheitlich auf andere Forschungsziele und ihre Endergebnisse werden erst in 2008 vorliegen.⁹⁶

An dieser Stelle werden daher Einschätzungen zum Instrument Arbeitsgelegenheiten gegeben, die – unter Einbezug der veröffentlichten Ergebnisse - sich im Wesentlichen auf die Erkenntnis-

⁹² z.B.: Bericht der Statistik der BA (2007): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, Nürnberg

⁹³ Hohendanner, Christian (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Betrieben?, in IAB Discussion Papers Nr. 8; Kettner, Anja und Martina Rebien (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, in IAB Forschungsbericht Nr. 2

⁹⁴ Susanne Mäder (2007): Studie „Wirksamkeit der Zusatzjobs nach §16 Abs. 3 SGB II“ in der Region Worms im Rahmen der EQUAL-Partnerschaft „So_WirtS!“, unveröffentlichtes Manuskript Worms; Rauchfuss, Andreas (2007): Evaluation der EQUAL – EP „GemeinwohlArbeit wird Jobchance“, unveröffentlichtes Manuskript Münster

⁹⁵ Diemer, Sabine und Michael Wiedemeyer (2007): „Ein-Euro-Jobs“ – umstritten und dringend reformbedürftig. Darstellung zentraler Ergebnisse eines Forschungsprojekts zur „Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose (nach SGB II, § 16) in Mitgliedseinrichtungen des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche im Rheinland e.V.“, Düsseldorf; Schmitz, Ulrich (2006): Die Implementierung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II bei der ARGE Bochum. Eine empirische Wirkungsanalyse, unveröffentlichtes Manuskript Bochum; Gerhardt, Michael und Jürgen Gallenstein (2006): Umsetzung und Ergebnisse der öffentliche geförderten Arbeitsgelegenheiten nach § 16,3 SGB II im Jahr 2005 (in Hamburg), Manuskript Hamburg; Bischoff, Heinz (2007): Wie sehen Sie Ihren 1-€-Job?. Ergebnisse der Teilnehmerbefragung zu gemeinnützigen Zusatzjobs, Manuskript Unna; Krug, Britta und Rita Ostendorf-Terbrack (2007): Auswertung: Befragung zur Arbeitsgelegenheit, Manuskript Münster; Reiners, Anna (2005): Vielfalt und Differenz. Unterschiedliche Konzepte und deren Praxis beim Einsatz von Zusatzjobs in Kommunen, Manuskript Bremen.; Kraemer, Utz (2006): Mängel der praktischen Umsetzung bei den AGH mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16,3 Abs. 2 SGB II, Manuskript Düsseldorf; Stahlmann, Günther (Hg. 2006): Recht und Praxis der Ein-Euro-Jobs. Frankfurt/M.; Hesse, Jens Joachim (2007): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach SGB II. Dritter Zwischenbericht, Berlin. (bestätigt die sozialintegrative Wirkung von AGH; ansonsten nur als Hintergrundmaterial ebenso wie die Zwischenberichte der Evaluation zur Experimentierklausel § 6c SGB II zu nutzen)

⁹⁶ Evaluation der Experimentierklausel – Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 6 c SGB II) mit vier großen Arbeitspaketen (www.isg-institut.de); Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach SGB II (Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages) (www.internationales-institut.de)

se aus der Umsetzung des Modellprojektes beziehen und auf dieser Grundlage einen Ausblick wagen.

Die quantitative Dimension

Ende November 2007 waren in Nordrhein-Westfalen rund 45.000 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in den ArGe – Regionen besetzt, insgesamt unter Einschluss der Optionskommunen werden es ca. 6.000 mehr sein. Bei einer Besetzungsfrequenz, wie sie für das Jahr 2006 festgehalten worden ist, werden in 2007 rund 140.000 Menschen zumindest einen Teil des Jahres in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt gewesen sein.⁹⁷

Die qualitative Dimension

Das Instrument „Arbeitsgelegenheiten“ umfasst mindestens fünf verschiedene Ausformungen, die mit jeweils einer anderen Zielsetzung verbunden sich auf den gleichen Paragraphen des SGB II berufen. „Arbeitsgelegenheiten“ werden eingesetzt

- als Arbeitsgelegenheit (AGH) unter Zahlung einer Mehraufwandspauschale
- als Instrument zur Erprobung der Arbeitsbereitschaft
- als Instrument zur Gestaltung des Übergangs in Altersrente (3 – Jahres-Variante)
- als Entgelt – Variante, also als bis auf die Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung sozialversicherungspflichtige Variante
- und in diesem Modellprojekt entwickelt als GemeinwohlArbeit, als AGH mit Mehraufwandspauschale unter Beachtung teilnehmenden-orientierter Qualitätsstandards als Mindestbedingungen.

Die Ausgestaltung von AGH in der Mehraufwandsvariante differiert von Region zu Region erheblich: Die Höhe des gezahlten Mehraufwandes, die Trägerpauschale und die damit verknüpften Dienstleistungen, die individuelle Dauer der Beschäftigung, die Möglichkeit zur Verlängerung im Einzelfall, die mit dem Instrument verbundenen Berichtspflichten, die Zuweisung von ALG II – Beziehenden in die Beschäftigungsangebote, die Erwartungen an eine direkte Vermittlung oder die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden, die zugelassenen Einsatzbereiche und schließlich die Einbindung in eine systematische Integrationsplanung fallen auch in benachbarten Regionen höchst unterschiedlich aus.

Insbesondere ist festzuhalten, dass in den ersten drei Jahren Umsetzung des SGB II dieses Instrument, das nach klarer Rechts- und Weisungslage als nachrangiges Angebot gelten soll, flächendeckend als oftmals einziges Angebot im Portfolio der jeweiligen SGB II – Träger allzu oft an erster Stelle stand. Erst im Laufe des Jahres 2007 ist ein verstärkter Ausbau vorgelagerter Eingliederungsinstrumente im SGB II festzustellen.

Das Instrument AGH unterliegt einem besonderen Spannungsverhältnis. Es soll Beschäftigungserfahrungen für Menschen organisieren, die sehr lange arbeitslos sind und schlecht realisierbare Chancen auf dem jeweiligen regionalen Arbeitsmarkt haben. Gelingt die Zielerreichung Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit im Einzelfall, so entsteht i.d.R. der Wunsch bei den Teilnehmenden in ihrer Beschäftigung bzw. beim Träger der Einsatzstelle mehr Verantwortung zu übernehmen. Mangels Förderketten-Ansätzen und auch mangels Alternativen geschieht dies auch innerhalb der AGH. (z.B. als Bereitschaft, Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen kurzfristig

⁹⁷ Ausweislich der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit zu den Instrumenten des SGB II im November 2007 verzeichnen nur die „Sonstigen Weiteren Leistungen“ mit hochgerechnet 142.000 Eintritten in 2007 eine stärkere Frequentierung. In Trainings- und Feststellungsmaßnahmen werden im Jahresverlauf ca. 85.000 TN eintreten. (Alle Angaben nur ArGe-Regionen)

zu übernehmen). Dies sprengt dann die instrumentelle Begrenzung der Zusätzlichkeit und Arbeitsmarktneutralität.⁹⁸ Eine Befragung der Projektakteure des Modellprojektes ergab, dass 86% der Befragten die AGH in ihrer Region insgesamt als vollständig oder weitgehend⁹⁹ arbeitsmarktneutral einschätzten.

Ausblick

Mit der Einführung des § 16a SGB II „JobPerspektive“ im Oktober 2007 hat die Bundesregierung ein weiteres Instrument in das SGB II eingeführt. Dieses Eingliederungsinstrument ist den AGH nachgelagert. Die Gesetzesbegründung wie die Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit zu § 16a machen deutlich, dass es vor dem Angebot einer Beschäftigungsmöglichkeit nach § 16a eine nachweislich mindestens sechs Monate umfassende intensive Bemühung um Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und eine Eingliederung in Arbeit verbunden mit einer fundierten individuellen Prognose zu zukünftigen Eingliederungschancen geben müsse. Aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes GemeinwohlArbeit könnte AGH in der Variante „GemeinwohlArbeit“ in jedem Einzelfall zu ausreichend tragfähigen Erkenntnissen beitragen, um zu einer Entscheidung über individuelle Angebote nach § 16a SGB II zu kommen. Zugleich wäre eine Adaption der für AGH entwickelten Qualitätskriterien auf das Instrument §16a ohne großen Aufwand möglich.

Ohne der weiteren Entwicklung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes am 20.12.2007 vorgeifen zu können, kann schließlich festgehalten werden, dass das Instrument AGH auch bei einer zukünftigen Umgestaltung der Trägerschaft des SGB II und einer möglichen Verringerung des Eingliederungstitels seinen Charakter als quantitativ dominierendes Instrument im SGB II beibehalten wird. Zu hoffen ist, dass die im Modellprojekt entwickelte Qualitätsdimension AGH als GemeinwohlArbeit eine deutliche Verbreitung über die Modellregionen hinaus erhalten wird. Dies würde zu einer Chancensteigerung für die ALG II – Beziehenden bezogen auf alle Dimensionen der SGB II – Ziele führen.

Berlin / Münster im Februar 2008
Dr. Michael Seligmann

⁹⁸ vgl. Kettner/Rebien 2007

⁹⁹ Weitgehend arbeitsmarktneutral = arbeitsmarktneutral bis auf wenige Einzelfälle

Anhang 1 – Fragebogen zur online – gestützten Befragung der Teilnehmenden

Auf den folgenden Seiten wird der inhaltliche Entwurf des Fragebogens, der als Grundlage für die Gestaltung der Online-Befragung diente dokumentiert. Das Layout auf der Frageplattform weicht von der hier dokumentierten Fassung ab.

Ergänzt wird das Dokument durch die „Hinweise zum Ablauf“ v. 15. März 2007, die den Unternehmen der Wohlfahrtspflege, die sich an der Befragung beteiligten, bei der Umsetzung unterstützen sollten.

Anhang 2 – Fragebogen zur online – gestützten Befragung der Projektakteure

Auf den Seiten, die dem Fragebogen für Teilnehmende folgen, wird der inhaltliche Entwurf des Fragebogens, der als Grundlage für die Gestaltung der Online-Befragung diente dokumentiert. Das Layout auf der Frageplattform weicht von der hier dokumentierten Fassung ab.