

Controlling

von

Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern

für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen

in NRW

Bochum, März 1996

Untersuchung zum Controlling von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern auf dem Arbeitsmarkt benachteiligter Zielgruppen in NRW

Auftraggeber:

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.), Im
Blankenfeld 4, 46238 Bottrop.

Auftragnehmer:

pragma - DIENSTE FÜR SOZIALE EINRICHTUNGEN UND BETRIEBE gmbh, hiltroper
heide 22, 44805 bochum.

Beteiligte:

Andreas Rauchfuss (Berlin), Michael Schrader (Ltg., Bochum), Karl-Heinz Theußen
(Moers)

Danksagung:

Unserer besonderer Dank gilt den befragten Personen und denen, die das
betriebswirtschaftliche Zahlenmaterial zusammengestellt haben, für Ihre bereitwillige
Mitarbeit und Ihren zum Teil beträchtlichen Zeiteinsatz.

Inhaltsverzeichnis

1. Anlaß, Fragestellungen und Ziel der Untersuchung
2. Was ist Controlling?
 - 2.1. Herkunft und Ausbreitung von Controlling
 - 2.2. Beschreibung und Definition von Controlling
 - 2.3. Sieben zusammenfassende Thesen zum Controlling
3. Was sind Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen?
 - 3.1. Entstehung und Entwicklung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen
 - 3.2. Ziele von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen
 - 3.3. Was sind Zweck- und wirtschaftliche Geschäftsbetriebe?
4. Darstellung des erhobenen Materials
 - 4.1. Welche Organisationen wurden befragt?
 - 4.2. Unterschiedliche Typen arbeitsmarktpolitischer Träger
 - 4.3. Wie sieht das historisch-buchhaltungsorientierte Controlling der befragten Organisationen aus?
 - 4.4. Gibt es Instrumente der internen betriebswirtschaftlichen Steuerung?
 - 4.5. Erreichen die Organisationen ihr Ziel bzw. überprüfen sie dies?
 - 4.5.1. Schaffung von Dauerarbeitsplätzen
 - 4.5.2. Vermittlung in dauerhafte Beschäftigung oder Qualifizierung
 - 4.6. Wie wirtschaftlich arbeiten die Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe?
 - 4.7. In welchen Arbeitsfeldern sind die Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe tätig?
 - 4.8. Lassen sich Aussagen zur Leistungsfähigkeit der Beschäftigten treffen?

5. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in 11 Punkten

- 5.1. „Typen“ von arbeitsmarktpolitischen Trägern
- 5.2. Größe der befragten Träger
- 5.3. Buchhaltung arbeitsmarktpolitischer Träger
- 5.4. Unterschiede zum Profit-Bereich
- 5.5. Betriebswirtschaftliche Steuerung
- 5.6. Personenorientierte Steuerung
- 5.7. Controlling der Ziele
- 5.8. Wirtschaftlichkeit arbeitsmarktpolitischer Träger
- 5.9. Leistungsfähigkeit der Zielgruppe
- 5.10. Arbeitsfelder arbeitsmarktpolitischer Träger
- 5.11. Verselbständigung von wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben

6. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Förderung arbeitsmarktpolitischer Träger in NRW

- 6.1. Ausrichtung der Programme auf Marktbeteiligung und kaufmännische Grundsätze
- 6.2. Dauerhafte, aber 'maßgeschneiderte' Subventionierung
- 6.3. Verselbstständigung wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe
- 6.4. Programmentwurf „Soziale Wirtschaftsbetriebe NRW“

7. Betriebswirtschaftliches und zielbezogenes Controlling

- 7.1. Zielbezogenes Controlling
- 7.2. Historisch-buchhaltungsorientiertes Controlling
- 7.3. Aktions- oder KundInnenorientiertes Controlling (Marketing)
- 7.4. Interne Controllingabläufe

8. Schlußbemerkung: Einführung von Controlling-Konzepten

Literaturverzeichnis

1. Anlaß, Fragestellungen und Ziel der Untersuchung

Die Koalitionsvereinbarungen zwischen der SPD und *Bündnis 90/Die Grünen* in NRW sehen die Weiterentwicklung der Förderungen von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen¹ vor. Möglicherweise können die Ergebnisse und Schlußfolgerungen dieser Untersuchung hierzu einige Anregungen geben. Gleichzeitig greift diese Arbeit ein Thema auf, das in den letzten Jahren vielerorts im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich und zum Teil mit sehr hohen Erwartungen diskutiert wird. Vielleicht ist unsere Auseinandersetzung mit dem Thema Controlling für die eine Leserin oder den anderen Leser hilfreich, das eigene Verständnis und die Anwendung von Controlling weiterzuentwickeln.

Ziel dieser Untersuchung ist es, Anhaltspunkte für die Verbesserung des Controlling von arbeitsmarktpolitischen Trägern in NRW zu gewinnen. Hierzu wurden sechs Organisationen befragt. Diese wurden so ausgewählt, daß die Vielfalt der Beschäftigungsansätze arbeitsmarktpolitischer Träger möglichst weitgehend erfaßt werden konnte. Auf Grund der schmalen empirischen Basis beansprucht die Untersuchung allerdings keine Repräsentativität im empirisch-statistischen Sinne.

Im Mittelpunkt der Befragung standen nicht die Organisationen insgesamt sondern deren Zweck- und wirtschaftliche Geschäftsbetriebe² im Sinne der §§ 14 und 64f. der Abgabenordnung (AO 1977).

Die zentralen Fragestellungen lauten:

1. Controlling arbeitsmarktpolitischer Träger

Wie ist die Buchhaltung aufgebaut? Läßt sie ein betriebswirtschaftliches Controlling zu? Welche Ziele verfolgen die Träger? Gibt es Unterschiede zum Profit-Bereich?

¹ Alternativ zu dieser sehr langen Definition werden im weiteren Text auch die kürzeren Fassungen „arbeitsmarktpolitische Träger“ und „Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger“ benutzt.

² Im weiteren Text werden Zweck- und wirtschaftliche Geschäftsbetriebe häufig einfach nur Betriebe genannt.

2. Wirtschaftlichkeit arbeitsmarktpolitischer Träger

Gibt es Daten zur Wirtschaftlichkeit der Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe und wie lassen sich diese bewerten? In welchen Arbeitsfeldern sind die Betriebe tätig? Lassen sich bezüglich der Wirtschaftlichkeit unterschiedliche Typen von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern abgrenzen?

3. Leistungsfähigkeit der Zielgruppen arbeitsmarktpolitischer Träger

Wie schätzen die befragten Personen den Zusammenhang zwischen der Wirtschaftlichkeit der Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe einerseits und der Leistungsfähigkeit der Zielgruppe andererseits ein? Auf welchem Niveau ist die maschinelle Ausstattung? Wird mit Leistungsanreizen oder anderen Formen der Motivationssteigerung gearbeitet?

2. Was ist Controlling?

Die Frage „Was ist Controlling?“ läßt sich nur beantworten, wenn man die Veränderungen und Entwicklung des Verständnisses und der Praxis von Controlling in diesem Jahrhundert in die Erarbeitung einer Definition miteinbezieht.

2.1. Herkunft und Ausbreitung von Controlling

Controlling als Aufgabe in Wirtschaftsunternehmen findet sich erstmals 1880 in einem amerikanischen Eisenbahnunternehmen bei der Topeka & Santa Fe Railway System. „Dem Comptroller (damals, M.S.) waren überwiegend finanzwirtschaftliche Aufgaben zugewiesen“ (Weber 1990, S. 5). Aber erst in den zwanziger Jahren setzte sich Controlling in größerem Maße in den USA, vor allem in Großunternehmen durch. In Deutschland begann dieser Prozeß erst in den siebziger Jahren, allerdings mit großer Geschwindigkeit. So verfügten 1974 nach einer Umfrage von McKinsey 90 % aller deutschen Großunternehmen, die mehr als eine Mrd. DM pro Jahr umsetzten, über Controlling (ders., S. 8). In den achtziger Jahren wurde Controlling auch ein Thema für mittelständische Unternehmen (Reich 1990) sowie öffentliche (Weber 1988) und gemeinnützige (Reiss 1993) Organisationen.

Daß Controlling überhaupt entstanden ist und im Laufe dieses Jahrhunderts immer mehr an Bedeutung gewonnen hat, ist nach Horváth (1992⁴, S. 3) auf die „in den letzten Jahrzehnten ständig und drastisch zugenommen(e)....Dynamik und Komplexität der Unternehmensumwelt.... (wie auch die) Differenziertheit der Unternehmungen selber zurückzuführen. Dies veranschaulichen die beiden folgenden Schaubilder von Ansoff (Horvath, 1992⁴, S. 3 u. 4).

Zeit	1900	1930	1950	1970	1990
Charakteristik					
- Bekanntheitsgrad von Ereignissen	* bekannt	* Extrapolation der Erfahrung	* Diskontinuität, aber erfahrungsbezogen	* Diskontinuität und Novität	
- Geschwindigkeit von Änderungen	* langsamer als Unternehmung	* vergleichbar mit Reaktion der Unternehmung		* schneller als Reaktion der Unternehmung	
- Vorsehbarkeit der Zukunft	* periodische Wiederkehr	* Voraussage durch Extrapolation	* voraussagbare Chancen und Risiken	* partiell voraussagbare schwache Signale	

Abb. 1: Zunehmende Umweltdynamik (nach Ansoff)

Zeit	1900	1930	1950	1970	1990
Kriterien					
Organisationsstruktur und Umweltbezug	* Eine Produktlinie * Mehrere Märkte * Mehrere Produktlinien * Mehrere Länder		* Mehrere Kulturen * Mehrere <u>L</u> ändeshoheiten * Mehrere Lebenszyklen		
Unternehmungsziele	* wirtschaftliche Ziele		* + Sozio-politische Restriktionen * + Soziale Ziele		
Machtstrukturen	* Macht zentralisiert im Management		* Macht dezentralisiert im Management	* Machtteilung mit externen Gremien	

Abb. 2: Wachsende Differenziertheit der Unternehmungen (nach Ansoff)

Controlling ist der Versuch, die Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen zu verbessern, um der zunehmenden Dynamik interner wie externer Entwicklungen gerecht werden zu können.

2.3. Beschreibung und Definition von Controlling

So wie sich die Rahmenbedingungen für Unternehmen in diesem Jahrhundert fortwährend und immer schneller geändert haben und auch weiter ändern, ist auch das Verständnis und die Praxis von Controlling einem ständigen Wandel unterzogen. Vielleicht ist dies mit ein Grund für Preislers Einschätzung: „Jeder hat seine eigene Vorstellung darüber, was Controlling bedeutet oder bedeuten soll, nur jeder meint etwas anderes“ (1985, S. 10). Diese Begriffsverwirrung findet sich meiner Erfahrung nach auch in den Diskussionen im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich über Notwendigkeiten, Sinn und Ziele der Einführung von Controlling aber auch anderer Konzepte aus dem Profit-Bereich wieder (Schrader 1995).

Erhellend ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf die Geschichte des Controlling. Die folgende Übersicht von Henzler (1974) unterscheidet drei Etappen, die das Controlling in

	Phase 1	Phase 2	Phase 3
Controller-Typen Charakterisierende Merkmale der Controller-Typen	Historisch-buchhaltungs-orientierter Controller: „Registrator“	Zukunfts- und aktions-orientierter Controller: „Navigator“	Management-system-orientierter Controller: „Innovator“
Bereitgestellte Informationen	Dokumentationscharakter, Vergangenheitsbezug, Ordnungsmäßigkeit, (pe-nible) Genauigkeit	Argumentations- und Entscheidungsunterstützungscharakter, Zukunftsbezug, Schnelligkeit vor Genauigkeit	zusätzlich zu den vom zukunfts- und aktions-orientierten Controller bereitgestellten Informationen starke Bedeutung weitergegebenen Managementwissens
Systemorientierter, funktionsübergreifender Ansatz	nicht vorhanden	nur ansatzweise vorhanden	Kernpunkt des Selbstverständnisses des Controllers
Verhältnis zu anderen Stellen des Unternehmens	kein Servicedenken	Controller als „Spürhund“, Auftreten erheblicher dysfunktionaler Konflikte	stark ausgeprägtes Servicedenken, Hilfestellung anstelle von Kontrolle, Kritik und Sanktionen
Traditionelle dem Controller entsprechende Stellen	Leiter des (traditionell verstandenen) Rechnungswesens	Leiter des internen Rechnungswesens, dazu Leiter der Betriebswirtschaft	als Antwort auf die gestiegene Komplexität und Dynamik der Unternehmensumwelt und -innenwelt neu geschaffene Stelle

Abb. 3: Unterschiedliche Controller-Typen nach Henzler

diesem Jahrhundert im Profit-Bereich durchlaufen hat, und ordnet diese Etappen jeweils bestimmte Merkmale und Ausprägungen des Controlling zu. Ein Teil der Konfusionen in den Diskussionen im Non-Profit-Bereich ist darauf zurückzuführen, daß oft nicht geklärt ist auf welche Phase und welche Besonderheiten des Controlling man sich jeweils bezieht.

Setzt man die in der Abbildung vorgenommene Einteilung der Entwicklung des Controlling in drei Phasen in Verbindung zum Tempo der Umwelt- wie auch Unternehmensdifferenzierung, so lassen sich folgende Typisierungen für das Controlling vornehmen. In der ersten Phase, in der sich Umwelt und Unternehmen nur langsam entwickeln, ist der Controller im wesentlichen „Registrar“ (Zünd 1985, S. 32), der die Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens garantiert und vor allem Soll-Ist-Abgleiche (z.B. bei der Budgetierung) vornimmt. Dabei arbeitet er vor allem historisch-buchhaltungsorientiert. In der zweiten Phase übernimmt der Controller mehr die Funktion eines „Navigators“ (ebd.). Er hat nach wie vor seine Verankerung im Rechnungswesen, erweitert aber seine vergangenheitsbezogene Arbeitsweise um zukunftsbezogene Aufgaben (z.B. Produkterfolgsrechnungen, Profit-Center-Rechnungen, zukunftsorientierte Ertrags- und Kostenkalkulationen etc.). Sich beschleunigender Wandel und enger werdende Märkte erfordern ein höheres Maß an und andere Formen der Planung sowie schnellere Entscheidungen und Verhaltensänderungen. Dabei kommt der Integration von Planung und Kontrolle eine hohe Bedeutung zu. Nur bei fortlaufender Kontrolle der Zielerreichung und der Analyse von Zielabweichungen kann kurzfristig nach- oder umgesteuert werden. In dieser Zeit werden auch die ersten Marketingkonzepte entwickelt. In der dritten Phase lockert sich die enge Anbindung des Controllers an das Rechnungswesen. Er wandelt seine Funktion als Reaktion auf extrem schnellen Wandel externer und interner Unternehmensbedingungen zum „Innovator“ (ebd.). Als eine wesentliche Funktion des Managements und des Führungsgesamtsystems versucht er durch den Aufbau von Frühwarnsystemen, Schwachstellen und Planabweichungen möglichst schon zum Zeitpunkt ihrer Entstehung aufzuspüren und auch umgehend anzugehen. Dabei hat er wesentlich eine die einzelnen Subsysteme der Organisation koordinierende, vernetzende und deren Selbststeuerung fördernde Funktion. Diese Sichtweise von Controlling ist stark geprägt von der Kybernetik, in der „to control als Lenkung, Steuerung bzw. Regelung von Prozessen“ (Weber 1990, S. 11) verstanden wird. In diesem Sinne definiert Weber (1990, S. 31):

„Controlling ist eine Komponente der Führung sozialer Systeme. Es unterstützt die Führung bei ihrer Lenkungs Aufgabe durch eine Koordination des Führungsgesamtsystems. Diese Koordination beinhaltet insbesondere systembildende und systemkoppelnde Aufgaben und bezieht sich schwerpunktmäßig auf das Planungs-, Kontroll- und Informationssystem, ist aber nicht auf diese beschränkt. Controlling setzt ein dezentrales, planungs- und kontrolldeterminiertes Führungsparadigma voraus. Die Koordinationsform des Controlling ist damit ebenfalls planungs- und kontrolldeterminiert. Die Bedeutung der Koordinationsaufgabe steigt mit zunehmender Komplexität und Dynamik der Unternehmensum- und -innenwelt und macht eine Aufgabenspezialisierung mit nachfolgender aufbauorganisatorischer Implementierung sinnvoll (Schaffung von Controller-Stellen). Die Frage der Trägerschaft der Koordinationsaufgaben hat jedoch keinen originären Einfluß auf die Aufgaben selbst.“

Controlling ist ohne die Formulierung von Zielen nicht möglich. Diese gewinnen bei „zunehmender Komplexität und Dynamik der Unternehmensum- und -innenwelt“ (ebda.) an Bedeutung. Denn nur wenn Ziele formuliert sind, kann geplant werden und können die Aktivitäten und Ressourcen der Organisation auf das Erreichen dieser Ziele ausgerichtet werden. Ohne Ziele läßt sich nicht feststellen, ob die Organisation sich auf dem richtigen Weg befindet oder nicht, ob nachgesteuert werden muß usw. Ziele führen zu Plänen. Diese bzw. deren Umsetzung muß kontrolliert werden. Dies wiederum setzt ein gutes Informationssystem voraus:

Ziele ⇒ Planung ⇒ Information ⇒ Analyse / Kontrolle ⇒ Steuerung

Die Qualität dieses Informationssystems und damit auch die Controllingintensität ist von Organisation zu Organisation unterschiedlich. Beides ist abhängig von Zwängen des Marktes, von der Kultur der jeweiligen Organisation, den vorhandenen Kompetenzen, des Grades der Zentralität bzw. Dezentralität der Strukturen, der Führungspersönlichkeiten etc. Ein Minimum an Controlling muß dabei in jeder Institution praktiziert werden, z.B. der Blick der Geschäftsführung auf den letzten Kontoauszug und die Rechnung im Kopf, ob die Gehälter ausgezahlt werden können. Nur kann man bei einer solch rudimentären Form des Controlling nicht von einem Controllingsystem sprechen.

2.3. Sieben zusammenfassende Thesen zum Controlling

A) Basis jedes Controlling ist ein effektiv und effizient arbeitendes **Rechnungswesen**, welches zeitnah Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Gesamtorganisation, einzelner Bereiche, Stand-

orte, Produkte, Dienstleistungen, Kostenträgern etc. erlaubt und das notwendige Datenmaterial und know-how für zukunftsgerichtete und leistungsbezogene Kalkulationen bereithält.

B) Ausgangspunkt jeden Controllings ist die Formulierung von Zielen. Neben wirtschaftlichen Zielen werden auch zunehmend nicht unmittelbar wirtschaftlich motiviert scheinende Ziele, wie z.B. die Verbesserung des Image, der Qualität, der KundInnenorientierung formuliert. Letztendlich dienen aber auch diese Ziele der Verbesserung der wirtschaftlichen Position.

C) Auf die Formulierung von Zielen setzt der für das Controlling typische Zyklus von Aktivitäten auf: Planung, Information, Kontrolle/Analyse, Steuerung. Nur wenn ich laufend überprüfe, ob ich die festgelegten Ziele auch erreiche, habe ich die Möglichkeit, Korrekturen vorzunehmen, neue Maßnahmen anzugehen etc.

D) Controlling ist Management- und Führungsaufgabe. Es kann von einer Leitungskraft zusätzlich oder von einer zusätzlich geschaffenen Organisationseinheit wahrgenommen werden. Es muß jeweils auf die Organisationsgröße und das Entwicklungsstadium einer Organisation (Aufbauphase, Konsolidierungsphase etc.) zugeschnitten werden.

E) Wesentliche Aufgaben des Controlling sind neben der Organisation eines effektiven und effizienten Rechnungswesens (historisch-buchhaltungsorientiert) unter dem Gesichtspunkt der Steuerung (Kybernetisches Modell) die **Koordinierung des Führungsgesamtsystems** (der Leitungskräfte in den verschiedenen Funktionsbereichen und möglicherweise Standorten) und der **Integration von Planung und Kontrolle** durch den Aufbau angemessener Kooperations- und Informationssysteme (aktionsorientiert) sowie der **Vernetzung einzelner Organisationseinheiten** zur Erleichterung der Lösung von Problemen, der Erhöhung der Veränderungsgeschwindigkeit usw. (managementorientiert).

F) In diesem Steuerungssystem werden Planung und Kontrolle als gleichrangig betrachtet, im Gegensatz zu planungsdeterminierten Bürokratien. Controlling führt in der Regel zu einem **Abbau von Hierarchie und Zentralität**, da komplexe Strukturen mit dezentral ausgerichtetem Vorgehen effektiver und effizienter beeinflußt werden können. Die dementsprechende Form der „Unternehmensführung ist ohne die Forderung nach Transparenz, Nachvollziehbar-

keit und Objektivität nicht möglich. Dies schließt ein Primat persönlicher Führung aus“ (Weber 1990, S. 30).

G) In Theorie und Praxis werden **operative und strategische sowie quantitative und qualitative Controlling-Instrumente** unterschieden. Die operativen Instrumente sind kurzfristig auf das laufende Geschäft ausgerichtet, die strategischen Controlling-Instrumente auf mittel- und langfristige Perspektiven. Im operativen Bereich finden wir im Schwerpunkt quantitative Verfahren (Deckungsbeitragsrechnung, Budgetierung, leistungsbezogene und andere Kennziffern etc.). In der strategischen Planung dominieren eher qualitative Instrumente (Potentialanalyse, qualitative Zielformulierung/Leitbild, Produkt-Markt-Strategien etc.).

3. Was sind Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen?

3.1. Entstehung und Entwicklung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen

Mit dem Beginn der bis heute anhaltenden und weiter zunehmenden Massenarbeitslosigkeit Ende der siebziger Jahre entstanden auch die ersten Aktivitäten gegen diese. Den Anfang bildeten Initiativen gegen die Jugendausbildungsnot. Benachteiligte Jugendliche (z.B. ohne Hauptschulabschluß), die keinen Ausbildungsplatz fanden, wurden in überbetrieblichen Werkstätten entweder voll ausgebildet oder zunächst teilqualifiziert mit dem Ziel, deren Chancen auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz im „ersten Arbeitsmarkt“ nachhaltig zu verbessern. Finanziert wurden diese Maßnahmen vor allem von der Bundesanstalt für Arbeit, aber auch durch Programme der Länder und des Bundes. Träger solcher Werkstätten waren neben neu und aus diesem Grunde entstandenen kleinen Vereinen auch viele etablierte Träger wie Kommunen und Wohlfahrtsverbände, sowie mit zeitlichem Abstand auch Handwerkskammern und Betriebe.

Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren weiteten sich die Aktivitäten auf andere am Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen (vor allem Langzeitarbeitslose) aus. Schwerpunkt wurde dabei über die Ausbildung und Qualifizierung hinaus die Beschäftigung dieser Personengruppen durch in der Regel befristete Arbeitsverhältnisse, die durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Stellen nach Arbeit-statt-Sozialhilfe-Programmen finanziert wur-

den. Da gleichzeitig die Vermittlungschancen auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ zunehmend schlechter wurden, verstärkten viele Träger die Versuche, für diese benachteiligten Personengruppen Dauerarbeitsplätze innerhalb von Zweck- oder wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben zu schaffen.

Insgesamt dürften bis heute in NRW vermutlich weit über 1.000 Träger mit mehreren 10.000 Qualifizierungs- und v.a. befristeten Beschäftigungsplätzen entstanden sein. Diese Träger unterscheiden sich allerdings neben der Größe (10 bis über 1.000 Plätze) auch hinsichtlich der Zielgruppen (Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Frauen nach der Familienphase, psychisch Kranke und andere), der Trägerschaft (freie Träger, kirchliche Träger, kommunale Träger, Kammern, Gewerkschaften und mittlerweile auch einige Großbetriebe), der Rechtsform (e.V., GmbH), der Arbeitsschwerpunkte (Ausbildung, Qualifizierung, Beschäftigung) und der Arbeitsfelder (vgl. 4.7.).

3.2. Ziele von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen

Der gemeinsame Nenner, das gemeinsame Ziel dieser großen Zahl sehr unterschiedlicher Träger, ist die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und anderen am Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen ins Erwerbsleben durch sozialpädagogisch begleitete Maßnahmen der Ausbildung, der Qualifizierung und der Beschäftigung. Dieses Ziel läßt sich auf zweierlei Weise erreichen:

- 1.) Vermittlung während oder auch nach der Maßnahme in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis oder ein Ausbildungsverhältnis mit Beschäftigungsperspektive.**
- 2.) Die Schaffung eines dauerhaften Arbeitsplatzes bei dem jeweiligen Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger selber.**

Um das Ziel der Wiedereingliederung von Erwerbslosen zu erreichen, muß das Management arbeitsmarktpolitischer Träger komplexe und sich zum Teil widersprechende Anforderungen bezüglich der Arbeitsfelder der Betriebe und der Betriebsorganisation integrieren:

1.) Arbeitsfelder / Markt

Die Auswahl der Arbeitsfelder ist nicht leicht, da hierbei sehr unterschiedliche Zielsetzungen miteinander in Einklang gebracht werden müssen:

1.1. Die Arbeitsfelder müssen von den **fachlichen Anforderungen** her zur Zielgruppe passen.

1.2. Die Arbeitsfelder müssen für die Zielgruppe über die Maßnahme hinaus eine **Perspektive** eröffnen.

1.3. Die Arbeitsfelder müssen gleichermaßen **zuschuß- und marktfähig** sein.

1.4. Die Arbeitsfelder sollen **Aufträge öffentlicher, kirchlicher und anderer gemeinnütziger Träger** ermöglichen.

1.5. Die Arbeitsfelder sollen **nicht in zu großem Maße zur Konkurrenz mit ortsansässigen Betrieben** führen.

2.) Betriebs- und Arbeitsorganisation / Betrieb mit sozialer Betreuung

Die Arbeitssituation soll der in einem normalen Betrieb möglichst ähnlich sein, gleichzeitig aber den besonderen Schwierigkeiten der Zielgruppe Rechnung tragen. So sollen einerseits

2.1. wie in normalen Betrieben **Aufträge** durchgeführt und den Anforderungen der Auftraggeber nachgekommen werden und andererseits

2.2. bezüglich des Tempos und der Qualität der Auftragsabwicklung dem **Leistungsstand der Beschäftigten** Rechnung getragen werden und

2.3. **Beratung und Betreuung sowie Qualifizierung** der Beschäftigten in die Arbeit integriert werden. Daneben soll

2.4. einerseits eine Orientierung an der für den „ersten Arbeitsmarkt“ **normalen Leistungserbringung** erfolgen und Fehlzeiten sanktioniert werden und andererseits

2.5. die **persönliche und soziale Situation** sowie die aktuellen Möglichkeiten des Beschäftigten berücksichtigt werden.

Diese unterschiedlichen und zum Teil konkurrierenden Anforderungen und Ziele stellen hohe und sehr vielfältige Ansprüche an das Management solcher Organisationen. Deutlich wird auch, daß nicht rein wirtschaftliche Ziele im Vordergrund stehen.

3.3. Was sind Zweck- und wirtschaftliche Geschäftsbetriebe?

Die Abgabenordnung (AO 1977) sieht in den §§ 51f. Steuervergünstigungen für Körperschaften vor, die „ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke (steuerbegünstigte Zwecke)“ (§ 51) verfolgen. Die Verfolgung steuerbegünstigter Zwecke in diesem Sinne schließt vom Grunde her die wirtschaftliche Betätigung solcher Körperschaften aus. § 14 der Abgabenordnung definiert die wirtschaftliche Tätigkeit folgendermaßen: „Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb ist eine selbständige nachhaltige Tätigkeit, durch die Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt werden, die über den Rahmen einer Vermögensverwaltung hinausgeht. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, ist nicht erforderlich. Eine Vermögensverwaltung liegt in der Regel vor, wenn Vermögen genutzt, z.B. Kapitalvermögen verzinslich angelegt oder unbewegliches Vermögen vermietet oder verpachtet wird.“ Hiervon sind Ausnahmen möglich, wenn der satzungsgemäße Zweck der Körperschaft nur durch einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb verwirklicht werden kann (§ 65) oder wenn die in § 53 genannten Personen überwiegend NutznießerInnen der wirtschaftlichen Betätigung sind (§ 66). Der § 53 definiert mildtätige Zwecke. Die Verfolgung mildtätiger Zwecke ist z.B. dadurch gewährleistet, wenn z.B. überwiegend mittellose Menschen im Sinne dieses Paragraphen unterstützt werden.

Diese Regelungen erlauben es Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern im bestimmten Umfang wirtschaftlich tätig zu werden. Dies ist auch sinnvoll und nötig, da die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen ins Erwerbsleben in der Regel nur dann gelingen kann, wenn diesen ein Übungsfeld zur Verfügung gestellt werden kann, das ähnliche Anforderungen an sie stellt wie ein normaler Betrieb (§ 65). Unter diesen Bedingungen kann es Langzeitarbeitslosen und anderen benachteiligten Zielgruppen gelingen, ihr Arbeits- und Leistungsvermögen so zu verbessern, daß sie nach Beendigung der Maßnahme eine realistische Vermittlungschance haben. Gehört die Zielgruppe überwiegend zu dem in § 53 definierten Personenkreis, z.B. isoliert lebenden Menschen mit psychosozialen Problemen im Sinne des § 72 BSHG, können auch für diese Dauerarbeitsplätze geschaffen werden (§ 66 AO).

Diese Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe der befragten arbeitsmarktpolitischen Träger sind der genaue Gegenstand dieser Untersuchung. Dabei gehen wir davon aus, daß die Einnahmen die betrieblichen Einheit „Zweckbetrieb“ sich immer aus Zuschüssen und Umsät-

zen zusammensetzen. Dies entspricht nicht in jedem Fall der steuerlichen Behandlung durch die Finanzämter. So kommt es vor, daß verschiedene Finanzämter alle Aktivitäten die zu einer inhaltlichen Betriebseinheit gehören vollständig entweder als steuerpflichtigen oder steuerbefreiten Zweckbetrieb betrachten, während ein weiteres Finanzamt diesen Zweckbetrieb in einen steuerpflichtigen und nichtsteuerpflichtigen Betrieb aufteilt.

4. Darstellung des erhobenen Materials

Insgesamt wurden sechs arbeitsmarktpolitische Träger befragt. Untersucht wurde die Beschäftigung in den Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben. Diese wurden so ausgewählt, daß sie möglichst viele Aspekte der Vielfalt der Trägerlandschaft in NRW vor allem hinsichtlich der Trägerschaft und der Arbeitsfelder abbilden.

4.1. Welche Organisationen wurden befragt?

Drei der befragten Organisationen haben schon vor 1980 mit der Arbeit mit Arbeitslosen begonnen und gehören damit zur „Gründergeneration“ in diesem Arbeitsfeld. Die anderen drei

Tabelle 1

Zahl der befragten Organisationen:

Datenbasis: 6 Organisationen

Gesamtzahl,	6
davon Vereine	3
davon GmbHs	3
davon mit Körperschaftssteuerfreistellung	6
davon kirchlich	3
davon kommunal	1
davon in freier Trägerschaft	2
davon ausschließlich tätig in Qualifizierung u. Beschäftigung	4
Beginn der Arbeit vor 1980	3
Beginn der Arbeit vor 1985	1
Beginn bis 1990	2

Organisationen haben in der Mitte (1984) bzw. zweiten Hälfte der achtziger Jahre mit dieser Arbeit begonnen und ihre Entstehung ist eine Reaktion auf die Verfestigung und Ausweitung der Massenarbeitslosigkeit in diesem Zeitraum.

Alle befragten arbeitsmarktpolitischen Träger sind als gemeinnützig anerkannt. Je drei sind als Verein bzw. als GmbH organisiert. Alle zusammen verfügen über insgesamt 35 Zweck- und wirtschaftliche Geschäftsbetriebe:

Tabelle 2

Anzahl der Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe:

Datenbasis: 6 Organisationen

Gesamtzahl,	25
davon Zweckbetriebe	28
davon wirtschaftliche Geschäftsbetriebe	7

In der Vorbereitung der Untersuchung waren wir davon ausgegangen, daß die Zahl der wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe insgesamt größer sei. Daß dies nicht der Fall ist, scheint weniger mit dem Umfang der marktlichen Aktivitäten (vgl. z.B. Tabelle 16 in 4.7.) zu tun zu haben, sondern damit, daß der Verzicht auf die Vorteile der Körperschaftssteuer-Freistellung (Gemeinnützigkeit) erst mit der rechtlichen Verselbständigung der Betriebe unvermeidlich wird. Solange die Betriebe unter dem Dach der gemeinnützig anerkannten Organisationen geführt werden, läßt sich der Status des Zweckbetriebs einfacher aufrechterhalten.

Tabelle 3 gibt darüber Aufschluß, zu welchem Zuschußbereich die Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe in Verbindung stehen:

Tabelle 3

Angliederung der Zweck- u. wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe an:

Berufsvorbereitung / Außerbetriebliche Ausbildung	4
Fortbildung und Umschulung	2
Beschäftigung und Qualifizierung	9
Beschäftigung	16
Ohne	4

Datenbasis: 6 Organisationen

In sechs der Zweckbetriebe, nämlich denen in Verbindung mit „Berufsvorbereitung / Überbetrieblicher Ausbildung“ und „Fortbildung und Umschulung“ sind die marktlichen Aktivitäten marginal, da die berufliche Bildung Vorrang hat. Diese entsprechen dem Typ „Der qualifizierende Zubrotbetrieb“ (siehe Tabelle 4 in 4.2.) und werden v.a. in den Auswertungen bzgl. der Wirtschaftlichkeit der Zweck- und Geschäftsbetriebe, bei denen die Beschäftigung im Mittelpunkt steht, nicht berücksichtigt. Dies ist in den einzelnen Tabellen durch den Zusatz „ohne Berufsvorbereitung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung“ vermerkt.

4.2. Unterschiedliche Typen arbeitsmarktpolitischer Träger

Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger auf dem Arbeitsmarkt benachteiligter Zielgruppen (Matzdorf, 1986) unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Größe, der angesprochenen Zielgruppen, der Trägerschaft etc. sondern auch bezüglich der Intensität ihrer Markt- und Umsatzorientierung.

Organisationstypen nach Grad der Umsatzorientierung

Tabelle 4

Betriebstyp	USt	Ziele ¹	Zielgruppe	Umsatz ²
Der qualifizierende Zubrotbetrieb	7%	befr.	benachteiligte Jugendliche	> 10 %
Der armutsorientierte Nischenbetr.	7%	befr.	Langzeitarbeitslose	bis 15 %
Der kommunale Großbetrieb	7%	befr.	Diverse	gering
Der gemeinwohlorient. Subvent.betr.	7%	befr. (fest)	Langzeitarbeitslose	bis 25 %
Der sozialtherapeutische Betrieb	7%	befr. + fest	ben. Jug., psychisch Kranke	25 bis 75%
Der marktorient. Subventionsbetr.	7%	fest + befr.	Langzeitarbeitslose	< 50%
Der Profibetrieb	15%	fest	(Langzeit-)Arbeitslose	bis 100%

¹ = Die Ziele sind danach unterschieden, ob der Träger ausschließlich befristete oder auch feste Arbeitsplätze schaffen will.

² = Anteil des Umsatzes in Prozent an den Gesamteinnahmen.

Tabelle 4 unterscheidet sieben verschiedene Betriebstypen:

„Der qualifizierende Zubrotbetrieb“ bildet z.B. Jugendliche in einer außerbetrieblichen Ausbildungsstätte aus. Im Einzelfall werden in diesem Ausbildungsbetrieb auch Aufträge durchgeführt, sowohl um die Jugendlichen auf den ersten Arbeitsmarkt vorzubereiten, wie auch um die durch die öffentlichen Zuschüsse nicht gedeckten Kosten zu finanzieren. Die Jugendlichen verbleiben nur bis zum Abschluß der Ausbildung in diesem Ausbildungsbetrieb. Der erwirtschaftete Umsatz ist gering gegenüber den Zuschüssen.

„Der armutsorientierte Nischenbetrieb“ beschäftigt vor allem Langzeitarbeitslose im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeit-statt-Sozialhilfe-Stellen. Die Arbeitsfelder liegen in typischen Nischen: Haushaltsauflösung, Möbelaufarbeitung, Second-hand-Verkauf von Möbeln und Textilien etc. Die Angebote richten sich überwiegend an einkommensschwache Personengruppen. Die erwirtschafteten Erlöse sind gering und erlauben in der Regel keine Festanstellung von Beschäftigten der Zielgruppe.

„Der kommunale Großbetrieb“ faßt eine Vielzahl, zum Teil sehr unterschiedlicher Maßnahmen unter seinem Dach zusammen. Neben Qualifizierungs- werden auch Beschäftigungsmaßnahmen durchgeführt. Ein Teil der Beschäftigungsmaßnahmen wird in Zusammenarbeit mit einzelnen städtischen Ämtern durchgeführt. Die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen ist in der Regel nicht intendiert, auch wenn es einige feste Arbeitsplätze für die Zielgruppe gibt. Die Umsätze insgesamt sind gering, aber nach Arbeitsfeldern sehr unterschiedlich.

„Der gemeinwohlorientierte Subventionsbetrieb“ beschäftigt und qualifiziert vor allem Langzeitarbeitslose und andere benachteiligte Zielgruppen. Die Zweckbetriebe arbeiten mit einer deutlichen Marktorientierung. Der Schwerpunkt der Aufträge liegt allerdings im Bereich der Durchführung von Aufgaben im öffentlichen Interesse (z.B. Radwegebau, Gestaltung von Spielplätzen etc.). Im Einzelfall werden auch feste Arbeitsverhältnisse geschaffen.

„Der sozialtherapeutische Betrieb“ beschäftigt vor allem Zielgruppen mit schwererer psychosozialer Problematik wie benachteiligte Jugendliche (KJHG) oder psychisch Kranke. So wird z.B. die Beschäftigung von Jugendlichen mit deren Unterbringung in einer Jugendwohngemeinschaft verbunden. Denkbar ist auch das Betreiben eines Bioladens mit psychisch kranken Menschen. Der Grad der Finanzierung über Umsätze und die Zahl der festen Stellen sind je nach Arbeitsfeld sehr unterschiedlich.

„Der marktorientierte Subventionsbetrieb“ unterscheidet sich vom gemeinwohlorientierten Subventionsbetrieb vor allem hinsichtlich der deutlicheren Orientierung auch auf private Kunden. Es werden in größerem Umfang (ca. 1/3) auch feste Stellen geschaffen. Der Anteil des Umsatzes an den Gesamteinnahmen beträgt um die 50 %.

„Der Profibetrieb“ ist weitestgehend unabhängig von Zuschüssen bzw. nutzt Zuschüsse, z.B. zu den Lohnkosten, wie normale Betriebe auch. Die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten unterscheidet sich vom Grunde her nicht mehr von der in normalen Betrieben. Ziel ist eindeutig die Schaffung von festen und dauerhaften Arbeitsplätzen.

4.3. Wie sieht das historisch-buchhaltungssorientierte Controlling der befragten Organisationen aus?

Das jährliche Buchungsvolumen der befragten Organisationen liegt zwischen knapp drei Millionen und 17 Millionen DM. Sowohl dieser Umfang, wie auch die steuerlichen Bestimmungen und die der Zuschußgeber, aber auch die Anforderungen an Liquiditäts- und Kostensteuerungen erfordern eine zeitnahe und professionelle Buchhaltung.

Tabelle 5

Organisation der Finanzbuchhaltung (FiBu):

Datenbasis: 6 Organisationen

Gesamtzahl der Organisationen,	6
davon kontieren und buchen selber	5
davon verfügen über eigene hard- und software	3
davon nutzen software Dritter (z.B. datev, Dachverband)	3
davon kooperieren für die laufende FiBu mit Steuerberatungsbüro	2
davon verfügen über Fachpersonal (Kaufrau/-mann o.ä.)	5
davon verf. über betriebswirtsch. ausgeb. Personal in der Leitung	2
davon verfügen über speziell angepaßten Kontenrahmen	3
davon arbeiten mit Kostenstellen	4
davon verfügen zeitnah (bis 4 Wochen) über Monatsauswertungen	5
davon arb. m. einem zweiten Erf.system z. Erst. d. Verwendungsnachweise	2

Bis auf eine Organisation verfügen alle befragten Organisationen zeitnah (bis zu vier Wochen nach Monatsende) über betriebswirtschaftliche Auswertungen. Dies scheint nicht prinzipiell davon abhängig zu sein, daß Kontierung und Verbuchung im eigenen Haus passieren. Eine Organisation hat dies an das kooperierende Steuerbüro übergeben und verfügt aber ebenfalls zeitnah über monatliche Auswertungen.

Vier Organisationen arbeiten mit Kostenstellen. Zwei Organisationen arbeiten stattdessen mit einem zweiten Erfassungssystem, welches auf die Optimierung der Verwendungsnachweise ausgerichtet ist.

Nur in zwei Organisationen verfügt das Leitungspersonal über eine betriebswirtschaftliche Ausbildung. Bei den anderen vier Organisationen ist der Grad, in dem sich die Leitung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse angeeignet hat, unterschiedlich.

4.4. Gibt es Instrumente der internen betriebswirtschaftlichen Steuerung?

In zwei der befragten Organisationen wird z.Zt. auf eine kontinuierliche betriebswirtschaftliche Steuerung verzichtet. Dies liegt in dem einen Fall an der nur ehrenamtlichen Besetzung der Geschäftsführung, im anderen Fall an der fehlenden Zeitnähe der Buchhaltung. Über welche internen Steuerungsinstrumente die befragten Organisationen insgesamt verfügen, geht aus Tabelle 6 hervor:

Tabelle 6

Interne betriebswirtschaftliche Steuerung:

Datenbasis: 6 Organisationen

Gesamtzahl der Organisationen,	6
davon arbeiten mit Budgets	3
davon arbeiten m. monatl. SOLL-IST-Vergleichen (Budgets, Bewilligung, Vorjahr)	4
davon beziehen d. mittl. Leitungsebene i. d. monatl. Auswertungen mit ein	2
davon bez. d. mittl. Leitungsebene überhaupt (quartalsweise, jährlich) m. ein	5
davon arbeiten auch mit Vor- und/oder Nachkalkulation von Aufträgen	4
davon ziehen im Einzelfall Betriebsvergleiche zur Hilfe	1

Drei der befragten Organisationen arbeiten mit Sachkostenbudgets. Vier arbeiten mit monatlichen Soll-Ist-Vergleichen. Die mittlere Leitungsebene (Betriebsleiter) wird dabei von fünf Organisationen, wenn auch in unterschiedlichen Abständen, dabei mit einbezogen. In zwei Organisationen ist das betriebswirtschaftliche Controlling sehr stark zugeschnitten auf die jeweilige Geschäftsführung, bei der alle Zahlen zusammenlaufen und auch regelmäßig ausgewertet werden. Aufgrund der Größe der Organisation bzw. des Umfangs der Maßnahmen ist im Bedarfsfalle die direkte Intervention auf der mittleren Leitungsebene möglich. Vier der befragten Organisationen arbeiten in einzelnen Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben mit den auch bei normalen Betrieben üblichen Vor- und/oder Nachkalkulationen von Aufträgen.

Auf individuelle Leistungsanreize zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit wird weitestgehend verzichtet. In zwei Organisationen wird die Leitungsebene in Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Jahresergebnis bezahlt. In einer Organisation erfolgt die Gehaltseinstufung der Betriebsleiter auch nach Betriebs- und Umsatzgrößen. Die Beschäftigten der Zielgruppe in dieser Organisation haben die Möglichkeit, Ansprüche auf Leistungszulagen zu erwerben. Diese können bei nachlassender Leistung widerrufen werden.

4.5. Erreichen die Organisationen ihr Ziel bzw. überprüfen sie dies?

Das Ziel der Arbeit der befragten Organisationen ist die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und anderer am Arbeitsmarkt benachteiligter Zielgruppen ins Erwerbsleben. Dieses Ziel kann entweder durch die Schaffung eines dauerhaften Arbeitsplatzes in der betreffenden Organisation oder durch die Vermittlung der Beschäftigten während oder nach der durchgeführten Maßnahme in ein festes Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis mit Beschäftigungsperspektive erreicht werden.

4.5.1. Schaffung von Dauerarbeitsplätzen

Drei Organisationen versuchen neben der Vermittlung, Dauerarbeitsplätze in eigenen Zweck- oder wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben zu schaffen. Dies sind die Organisationen eins, zwei und sechs in den beiden folgenden Tabellen 7 und 8. In diesen und einigen weiteren Auswertungen sind die 100%igen Bildungsmaßnahmen nicht berücksichtigt (siehe 4.1. und 4.2. „Der qualifizierende Zubrotbetrieb“).

Datenbasis: 6 Organisationen

Tabelle 7

Beschäftigte aller Zweck- (7%) und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe (15%) ohne Berufsvorbereitung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung in den befragten Organisationen insgesamt

	7%	15%	Beschäftigte fest	%	Beschäftigte befristet	%	Gesamt
Organisation 1	4	1	29 AP	31,52	63 AP	68,48	92 AP
Organisation 2	3	0	31,50 AP	34,80	59 AP	65,20	90,50 AP
Organisation 3	?	?	37 AP	8,80	373 AP	91,20	420 AP
Organisation 4	3	0	3 AP	3,61	80 AP	96,39	83 AP
Organisation 5	3	0	9 AP	16,66	45 AP	83,34	54 AP
Organisation 6	1	1	12 AP	31,57	26 AP	68,43	38 AP

* = dies sind in allen Fällen die Zahlen von 1995. Bei Organisation drei wurde die Zahl der Festbeschäftigten in den Bildungsmaßnahmen geschätzt (10 Stellen). Bei den festen Stellen wurde das Leitungs- und Verwaltungspersonal mitberücksichtigt (außer Organisation 5).

Datenbasis: 6 Organisationen

Tabelle 8

Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den letzten drei Jahren aller Zweck- (7%) und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe (15%) ohne Berufsvorbereitung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung in den befragten Organisationen insgesamt

	7%+15%	1. Jahr fest	befr.	2. Jahr fest	befr.	3. Jahr fest	befr.	Mittel fest	Mittel befr.
Organisation 1	5/5/5	27	54	27	54	29	63	27,66	57
Organisation 2	1/3/3	7	28	24,5	62	31,5	59	21	49,66
Organisation 3	?/?/?	24	142	38	485	47	373	39,66	209
Organisation 4	3/3/3	3	80	3	80	3	90	3	83,33
Organisation 5	3/3/3	10	45	10	45	9	45	9,66	45
Organisation 6	2/2/2	10,5	32	14	27	16,5	28	13,66	29

* = dies sind in allen Fällen außer bei Organisation 4 (1992, 1993 und 1994) die Zahlen von 1993, 1994 und 1995.

Der Anteil der festen Arbeitsverhältnisse in diesen drei Organisationen ist in den letzten drei Jahren relativ konstant geblieben und beträgt 1995 ca. ein Drittel der Beschäftigten in deren Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben. In dieser Zahl der Festbeschäftigten ist allerdings auch das Anleitungspersonal enthalten, welches nur im Einzelfall zur Zielgruppe gerechnet werden kann. Dies ist z.B. dort der Fall, wo ein aufgrund seines Alters nicht mehr vermittelbarer aber hinreichend qualifizierter Betriebsleiter eingestellt worden ist.

Diese Quote von ungefähr einem Drittel fester Arbeitsplätze für die Beschäftigten der Zielgruppe ändert sich, wenn man einen mehrjährigen Zeitraum betrachtet. Geht man z.B. von einem zweijährigen Förderzeitraum für die befristeten Beschäftigungsverhältnisse aus und betrachtet mehrere Maßnahmendurchläufe hintereinander, so verdoppelt sich im zweiten Förderzeitraum die Zahl der dann in vier Jahren insgesamt in dem Betrieb befristet beschäftigten Teil-

nehmerInnen. Das Verhältnis fester zu befristeten Arbeitsverhältnissen ändert sich auf eins zu fünf. Diese Quote ließe sich dann verbessern, wenn die Aktivitäten insgesamt ausgeweitet würden oder der Anteil des Umsatzes im Vergleich zu den Zuschüssen verbessert würde. Beide Male ließe sich der Anteil der durch Umsätze finanzierten Arbeitsverhältnisse steigern. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, daß Festbeschäftigte zu anderen Firmen wechseln und damit für einen weiteren befristet Beschäftigten einen Dauerarbeitsplatz frei machen.

Allerdings planen fünf der befragten Träger z.Z keine Ausweitung ihrer Aktivitäten. Aus Tabelle 9 geht hervor, daß fünf Träger mehr oder weniger ihre endgültige Größe erreicht haben. Hierzu gehören auch die drei Organisationen, die ihr Ziel auch durch die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen für die Zielgruppe verfolgen.

Tabelle 9

Perspektiven:

Datenbasis: 6 Organisationen

Gesamtzahl der Organisationen,	6
davon haben ihre endgültige Größe erreicht bzw. wollen langsam weiterwachsen	5
davon wollen den Anteil des Umsatzes an der Gesamtfinanzierung vergrößern	5
davon wollen wirtschaftliche Geschäftsbetriebe rechtlich verselbstständigen	1
davon wollen Zweck- in wirtschaftliche Geschäftsbetriebe umwandeln	0
davon wollen in gänzlich neue Arbeitsfelder einsteigen	1

4.5.2. Vermittlung in dauerhafte Beschäftigung oder Qualifizierung

Alle befragten Organisationen versuchen, den Verbleib der TeilnehmerInnen nach Beendigung der Maßnahme zu erfassen. Der Nachweis der Vermittlung ist allerdings oft schwierig zu führen, da es zu den TeilnehmerInnen nach Maßnahmeende keinen institutionalisierten Kontakt mehr gibt.

Tabelle 10

Tarife und Statistik Zielgruppe:

Datenbasis: 6 Organisationen

Gesamtzahl der Organisationen	6
davon bezahlen die Zielgruppe nach branchenbezogenen Tarifen	2
davon arbeiten mit Verfahren der Personalbeurteilung (Zielgruppe)	1
davon erfassen Fehlzeiten und Krankenstand*	6
davon versuchen, den Verbleib der Zielgruppe zu erfassen*	6

* = da die statistischen Auswertungen in den befragten Organisation sehr unterschiedlich ausfallen und zum Teil auch die Bedingungen nicht vergleichbar sind, können vergleichende Aussagen nicht getroffen werden.

Da sich für einen grösseren Teil der TeilnehmerInnen weiterführende Perspektiven erst nach dem Ende der Maßnahme ergeben oder für andere am Ende der Maßnahme sicher geglaubte Perspektiven sich wieder zerschlagen, muß in einigem Abstand zum Maßnahmeende zu den TeilnehmerInnen wieder Kontakt aufgenommen werden (Brief, Telefon, Besuch o.ä.). Alle befragten Organisationen machten deutlich, daß dies mit großen Schwierigkeiten und viel Zeitaufwand verbunden ist und auch nur in begrenztem Umfang gelingt. Bei ehrlicher Betrachtung der Befragungsergebnisse muß man feststellen, daß drei der befragten Organisationen bezüglich des Verbleibs der TeilnehmerInnen, v.a. was die sich nach Maßnahmeende ergebenden Perspektiven angeht, nur über mehr oder weniger begründete Schätzungen verfügen.

Drei Organisationen konnten detaillierte Aussagen zum Verbleib befristet Beschäftigter einzelner Maßnahmen nach deren Beendigung machen und berichteten über Vermittlungsquoten zwischen 30%, und 70 %. In diesen Fällen war eine Nacherhebung zum Verbleib der TeilnehmerInnen Bestandteil der zusätzlichen Förderung der Beschäftigungsmaßnahmen durch Landesprogramme.

Eine vergleichbar bessere Datenlage findet sich bei reinen Qualifizierungs- oder Ausbildungsmaßnahmen (ein Teil der Zweckbetriebe der Organisationen 5 und 6). Hier lagen die Vermittlungsquoten zwischen 30 % und 90 %. Die unterschiedlichen Vermittlungsquoten sind vor allem abhängig von der jeweiligen Leistungsfähigkeit der Zielgruppe und der arbeitsmarktlichen Nachfrage nach der vermittelten Qualifikation. So ist es einfacher, den Absolventen einer Umschulung in DTP (Professionelles Desktop Publishing) als den einer Berufsvorbereitungsmaßnahme für Jugendliche zu vermitteln.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang noch, daß die Zuschußgeber bei einzelnen Maßnahmen deren Bewilligung oder Weiterführung an das Erreichen einer bestimmten, manchmal auch vorgegebenen Vermittlungsquote knüpfen. Diese Quote ist nicht immer Ergebnis einer realistischen arbeitsmarktlichen Bewertung der einzelnen Maßnahmen. Dies bringt die jeweiligen Organisationen möglicherweise in die schwierige Situation, sich durch die Dokumentation der realen Vermittlungsprobleme Fördernachteile einzuhandeln.

4.6. Wie wirtschaftlich arbeiten die Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe?

Tabelle 11 gibt Aufschluß über das Verhältnis der Umsätze zu den Zuschüssen der einzelnen Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe. Hierbei wurden die vier Zweckbetriebe einer Organisation, die im Bereich der Berufsvorbereitung und Ausbildung angesiedelt sind, zahlenmäßig zu einer Einheit zusammengefaßt. Von den 32 verbleibenden Betriebseinheiten erwirtschaften 12 Umsätze, die über der Höhe der Zuschüsse liegen. Zu diesen 12 Betrieben gehören je sechs Zweck- und wirtschaftliche Geschäftsbetriebe.

Datenbasis: 6 Organisationen

Tabelle 11

Verhältnis Umsatz zu Zuschüssen der Zweck- u. wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe

Verhältnis Umsatz zu Zuschüssen*	Zweckbetriebe	Wirt. Ges.betriebe
bis 5% Umsatz / über 95% Zuschüsse.	3	
bis 10% Umsatz / über 90% Zuschüsse.	3	
bis 20% Umsatz / über 80% Zuschüsse.	8	
bis 30% Umsatz / über 70% Zuschüsse.	2	1
bis 40% Umsatz / über 60% Zuschüsse.	1	
bis 50% Umsatz / über 50% Zuschüsse.	2	
bis 60% Umsatz / über 40% Zuschüsse.	3	
bis 70% Umsatz / über 30% Zuschüsse	1	1
bis 80% Umsatz / über 20% Zuschüsse		
bis 90% Umsatz / über 10% Zuschüsse	1	
bis 100% Umsatz / unter 10% Zuschüsse	1	5

* = dies waren in 2 Fällen die Zahlen von 1994, in 12 Fällen die von 1995 und in zwei Fällen begründete Prognosen für 1996, die stark abweichen von den Ergebnissen für 1994 bzw. 1995. 4 Zweckbetriebe wurden zu Einem zusammengefaßt.

Die Zahlen über das Verhältnis von Umsatzes und Aufwand in den Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben ergeben ein vergleichbar günstiges Bild. 9 der 32 Betriebseinheiten decken durch ihre erwirtschafteten Umsätze mehr als 50 % ihres Aufwands. Unter ihnen sind sechs der sieben wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe. Fünf weitere Betriebe erwirtschaften zwischen einem Drittel und der Hälfte ihres Aufwands.

Datenbasis: 5 Organisationen

Tabelle 12

Verhältnis Umsatz zu Aufwand der Zweck- u. wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe

Verhältnis Umsatz zu Aufwand*	Zweckbetriebe	Wirt. Ges.betriebe
bis 5%	3	
bis 10%	4	
bis 20%	7	
bis 30%	1	1
bis 40%	3	
bis 50%	4	
bis 60%	1	1
bis 70%	1	
bis 80%		
bis 90%	1	
bis 100%		
über 100%		5

* = dies waren in 2 Fällen die Zahlen von 1994, in 12 Fällen die von 1995 und in zwei Fällen begründete Prognosen für 1996, die stark abweichen von den Ergebnissen für 1994 bzw. 1995. 4 Zweckbetriebe wurden zu Einem zusammengefaßt.

Man muß, um die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Betriebe beurteilen zu können, noch einen Schritt weitergehen. Tabelle 13 gibt einen Überblick über das Verhältnis des Umsatzes zu den Zuschüssen der befragten Organisationen insgesamt. In dieser Übersicht sind die Vollzeitbildungsmaßnahmen nicht berücksichtigt. Die 32 Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe haben ihren Schwerpunkt in der Beschäftigung. Bei einigen ist die Beschäftigung mit Qualifizierungsanteilen verbunden..

Datenbasis: 6 Organisationen

Tabelle 13

Umsatz und Zuschüsse aller Zweck- (7% USt) und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe (15% USt) ohne Berufsvorbereitung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung in den befragten Organisationen insgesamt

	7%	15%	Umsatz	%	Zuschüsse	%	Ein ges.
Organisation 1	4	1	2.362.000.- DM	50,13	2.349.000.- DM	49,87	4.711.000.- DM
Organisation 2	3	0	1.655.000.- DM	32,08	3.503.000.- DM	67,92	5.158.000.- DM
Organisation 3	8	5	1.620.000.- DM	9,26	15.870.000.- DM	90,74	17.490.000.- DM
Organisation 4	3	0	345.000.- DM	11,90	2.544.000.- DM	88,10	2.889.000.- DM
Organisation 5	3	0	604.000.- DM	19,61	2.475.000.- DM	80,39	3.079.000.- DM
Organisation 6	1	1	808.000.- DM	45,83	965.000.- DM	54,17	1.763.000.- DM

* = dies sind in 2 Fällen die Zahlen von 1994, in 4 Fällen die von 1995. Bei 2 Zweckbetrieben wurde als Umsatz für 1995 die Prognose für 1996 zugrundegelegt.

Dieser Tabelle läßt sich entnehmen, daß der Umsatz an den Gesamteinnahmen der Organisationen eins, zwei und sechs knapp ein Drittel bis die Hälfte ausmacht. Dieses sind auch die drei Organisationen, die neben der Vermittlung der Zielgruppe die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen für diese Personen als Ziel formuliert haben. Die Anteile, vor allem bei der Organisation

zwei, werden sich voraussichtlich noch verbessern, da zwei der Zweckbetriebe erst seit einem bzw. zwei Jahren arbeiten und noch nicht die angestrebte Leistungsfähigkeit erreicht haben.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man für die Organisation insgesamt den Aufwand und den Umsatz ins Verhältnis setzt:

Datenbasis: 6 Organisationen

Tabelle 14

Aufwand und Umsatz aller Zweck- (7%) und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe (15%) ohne Berufsvorbereitung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung in den befragten Organisationen insgesamt

	7%	15%	Aufwand	%	Umsatz	%
Organisation 1	4	1	4.606.000.- DM	100	2.362.000.- DM	51,28%
Organisation 2	3	0	5.262.000.- DM	100	1.655.000.- DM	31,45%
Organisation 3	8	5	17.700.000.- DM	100	1.620.000.- DM	9,15%
Organisation 4	3	0	2.776.000.- DM	100	345.000.- DM	12,42%
Organisation 5	3	0	2.806.000.- DM	100	604.000.- DM	21,52%
Organisation 6	1	1	1.335.000.- DM	100	808.000.- DM	59,63%

* = dies sind in 2 Fällen die Zahlen von 1994, in 4 Fällen die von 1995. Bei 2 Zweckbetrieben wurde als Umsatz die Prognose für 1996 zugrundegelegt. Bei Organisation drei wurde das Zuschußvolumen für die Bildungsmaßnahmen geschätzt (2 Mio DM).

Wenn man noch hinzunimmt, daß zwei der drei Zweckbetriebe von Organisation fünf erst im Aufbau begriffen sind, so ist eine Refinanzierungsquote von einem Drittel aus Umsätzen in überwiegend beschäftigungsorientierten bei Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben von einem Drittel in vielen Fällen sicher nicht unrealistisch.

4.7. In welchen Arbeitsfeldern sind die Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe tätig?

Alle Betriebe der befragten Organisationen sind im handwerklich-gewerblichen Bereich angesiedelt. Mit Ausnahme des Druckereibetriebs können in den meisten der anderen Arbeitsfeldern viele Aufgaben von ungelernten Kräften durchgeführt werden. Von den insgesamt 29 Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben erwirtschaften mehr als die Hälfte (15) mindestens ein gutes Drittel (>37,50%) ihrer Erträge durch Umsätze (Tabelle 15). Vier der übrigen Zweckbetriebe arbeiten erst seit einem oder zwei Jahren und werden voraussichtlich ihren Umsatz noch deutlich steigern können. In einer Organisation mit drei Zweckbetrieben gibt es kein fest

angestelltes Anleitungspersonal. Die damit verbundene Fluktuation wirkt sich negativ auf die Umsatzentwicklung aus.

Datenbasis: 6 Organisationen

Tabelle 15

Anteil des Umsatzes an den gesamten Einnahmen aller Zweck- (7%) und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe (15%) ohne Berufsvorbereitung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung

Umsatz/Ein		Umsatz	Zuschuß	Aufwand	Fest	Befristet	Feld
100%	15%	195t	0	160t	2	0	Containerplatzreinigung
100%	15%	55t	0	40t	1	0	Eisenbahn
100%	15%	50t	0	34t	1	0	Toilettenreinigung
100%	15%	90t	0	70t	0	2	Parkplätze Kirmes
93,53%	15%	608t	42t	412t	6	0	Druckerei
76,11%	7%	637t	200t	760t	4	4	Gärtnerei
66,27%	7%	397t	202t	607t	3	6	Malerinnen und LackiererI.
64,54%	15%	142t	78t	253t	2	2	Blumengeschäft / Floristik
51,63%	7%	678t	635t	1.205t	7	17	Umzüge / Gebr.möbel / etc.
48,12%	7%	128t	138t	300t	1	4	Polsterei
45,15%	7%	135t	164t	299t	2	2	Schadstoffsammlung
43,97%	7%	1.017t	1.296t	2.241t	11	34	Garten- u.Landschaftsbau
42,40%	7%	581t	789t	1.164t	9	12	Bauen und Wohnen
38,11%	7%	940t	1.526t	2.644t	18	23	Garten- u. Landschaftsbau
37,50%	7%	60t	100t	140t	0	2	Cafeteria YXstr.
23,78%	15%	78t	250t	270t	0	5	Allgemeine Dienstleistungen
22,80%	7%	285t	965t	935t	4	15	Garten- u. Landschaftsbau
21,66%	7%	200t	983t	923t	6	26	Umzüge / Gebr.möbel / etc.
21,05%	7%	40t	150t	180t	0	3	Cafeteria XYstr.
18,42%	7%	70t	310t	365t	3	3	Wertstoffsammlung
16,57%	7%	302t	1.520t	1.566t	4	26	Radwegebau / Wartung
14,21%	7%	121t	727t	851t	1	28	Garten- u. Landschaftsbau
14,08%	7%	50t	305t	325t	0	6	Schredderservice
13,30%	7%	200t	1.517t	1.530t	0	55	Textilwerkst. / Schuhe / etc.
12,50%	7%	100t	700t	770t	0	12	LEG-Radwege
11,49%	7%	60t	462t	482t	0	7	Geschirrmobil
10,13%	7%	134t	1.188t	1.454t	4,5	24	Radwegebau
6,07%	7%	24t	350t	395t	0	7	Holzwerkstatt (Spielzeug)
3,40%	7%	16t	454t	322t	1	4	Tischlerei

* = dies sind in 3 Fällen die Zahlen von 1994, in 13 Fällen die von 1995. Bei 2 Zweckbetrieben wurde als Umsatz die Prognose für 1996 zugrundegelegt.

Datenbasis: 6 Organisationen

Tabelle 16

Entwicklung des Umsatzes und der Beschäftigtenzahlen aller Zweck- (7%) und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe (15%) in den letzten drei Jahren ohne Berufsvorbereitung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung

Feld		Umsatz 1995	Fest	Befri- stet	Umsatz 1994	Fest	Befri- stet	Umsatz 1993	Fest	Befri- stet
Garten- u. Landschaftsbau	7%	1.017t	11	34	972t	11	26	945t	11	26
Garten- u. Landschaftsbau	7%	940t	18	23	733t	13	27	528t	7	28
Umzüge / Gebr.möbel / ...	7%	678t	7	17	715t	7	17	358t	7	17
Gärtnerei	7%	637t	4	4	637t	4	4	637t	4	4
Druckerei	15%	608t	6	0	523t	4	0	248t	1,5	0
Bauen und Wohnen	7%	581t	9	12	0	7	11	0	0	0
Malerinnen u. LackiererI.	7%	397t	3	6	408t	3	6	330t	3	6
Radwegbau / Wartung	7%	302t	4	26	0	4	26	0	4	26
Garten- u. Landschaftsbau	7%	285t	4	15	361t	5	15	206t	5	15
Textilwerkst. / Schuhe / ...	7%	200t*	0	55	27t**	1	45	31t**	?	?
Umzüge / Gebr.möbel / ...	7%	200t*	6	26	20t	6	26	15t	6	26
Containerplatzreinigung	15%	195t	2	0	170t	2	0	170t	2	0
Blumengeschäft / Floristik	15%	142t	2	2	0	0	0	0	0	0
Schadstoffsammlung	7%	135t	2	2	92t	2	2	61t	2	2
Radwegbau	7%	134t	4,5	24	50t	4,5	24	0	0	0
Polsterei	7%	128t	1	4	133t	1	5	99t	1	5
Garten- u. Landschaftsbau	7%	121t**	1	28	125t**	1	28	77t**	?	?
LEG-Radwege	7%	100t	0	12	35t	0	12	0	0	0
Parkplatz Kirmes	15%	90t	0	2	73t	0	1	73t	0	1
Allgem. Dienstleistungen	15%	78t	0	5	40t	0	3	14t	0	1
Wertstoffsammlung	7%	70t	3	3	50t	3	3	50t	3	3
Geschirrmobil	7%	60t	0	7	41t	0	7	40t	0	7
Cafeteria YXstr.	7%	60t	0	2	30t	0	2	0	0	0
Eisenbahn	15%	55t	1	0	40t	1	0	35t	1	0
Schredderservice	7%	50t	0	6	38t	0	6	30t	0	6
Toilettenreinigung	15%	50t	1	0	0	0	0	0	0	0
Cafeteria XYstr.	7%	40t	0	3	0	0	0	0	0	0
Holzwerkstatt (Spielzeug)	7%	24t**	0	7	31t**	1	7	15t**	?	?
Tischlerei	7%	16t	1	4	50t	1	4	0	1	4

* = Prognose 1996; ** = Zahlen von 1994, 1993 und 1992.

Tabelle 16 dokumentiert die Entwicklung der Umsätze in diesen zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben in den letzten drei Jahren und zeigt auch die Zahl der in den einzelnen Jahren jeweils fest und befristet Beschäftigten. Die sieben wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe haben keine Beschränkungen hinsichtlich ihrer Konkurrenz zu sog. normalen Betrieben. Die Kundschaft der Druckerei und des Blumengeschäftes (angesiedelt an einem Friedhof) wird sich auch wenig von der normaler Betriebe unterscheiden. Die anderen fünf wirtschaftlichen Ge-

schäftsbetriebe sind im kommunalen Umfeld angesiedelt und nicht sehr beschäftigungsintensiv (1 bis 2 Stellen pro Betrieb).

Die insgesamt 22 Zweckbetriebe müssen Arbeitsfelder finden, die gleichermaßen markt- und zuschufähig sind. Der Garten- und Landschaftsbau scheint für arbeitsmarktpolitische Träger ein besonders günstiges Arbeitsfeld zu sein. Fünf der sechs befragten Organisationen betrieben Betriebe in diesem Bereich. wird. Drei davon akquirieren erfolgreich zusätzliche öffentliche Aufträge innerhalb größerer Gesamtvorhaben. Diese lassen sich wiederum verknüpfen mit Maßnahmen im Bereich des Radwegebaus und des Holzbaus. Hier werden dann z.T. Aufträge abgewickelt, die die jeweilige Kommune oder der jeweilige Kreis nicht vergeben würden, wenn nicht über die Lohnkostenzuschüsse für die auftragnehmende Organisation die Kosten deutlich unter die marktüblichen sanken.

Die übrigen Betriebe wenden sich mit ihren Angeboten - wenn auch jeweils in unterschiedlichem Umfang - sowohl an private Kunden wie auch an andere gemeinnützige Organisationen. Bei diesen findet sich eine weitere Konzentration auf Betriebe, die Dienste und Produkte im handwerklichen Bereich incl. Transporte und second-hand-Verkauf anbieten.

In dieser Zusammenstellung der Arbeitsfelder fehlen einige, die von den befragten Organisationen nicht angeboten werden. Dies sind z.B. Zweckbetriebe im hauswirtschaftlichen, pflegerischen, gastronomischen und landwirtschaftlichen Bereich sowie im Umweltschutz. In letzterem führt die kommunale GmbH verschiedene Maßnahmen durch: Schadstoffmobil, Elektro- und Kunststoffrecycling (Demontage) etc.

4.8. Lassen sich Aussagen zur Leistungsfähigkeit der Beschäftigten treffen?

Alle sechs befragten Organisationen konnten Aussagen zur Leistungsfähigkeit der Zielgruppe machen. Alle gehen davon aus, daß - wenn auch aus unterschiedlichen Gründen - die Zielgruppe nicht die volle Leistungsfähigkeit erbringt, die normalerweise auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ gefordert wird. Ein wichtiges Merkmal hierfür sind die überdurchschnittlich hohen Fehlzeiten und Krankenstände.

Tabelle 17

Eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Zielgruppe:

Datenbasis: 6 Organisationen

Gesamtzahl der Organisationen,	6
durch überdurchschnittliche/r hohe Fehlzeiten / Krankenstand	5
durch soziale Situation	4
durch zu kurze Maßnahmedauer (Entwicklung / Perspektive)	4
durch Motivationsprobleme (v.a. Jugendhilfe-Klientel)	4
durch Maßnahmerhythmus (Wechsel der Beschäftigten)	3
durch mangelnde Qualifikation (Schul- u. Berufsausbildung)	4
durch ungünstigen Anleitungsschlüssel	2

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß in einer Beschäftigungsmaßnahme von Organisation 5 der Krankenstand mit im Durchschnitt 5 % unter den bundesrepublikanischen Durchschnittswerten (1994: 9%) liegt. Dieses wurde ebenso wie die hohe Vermittlungsquote von 70 % in dieser Maßnahme damit begründet, daß in diesem Zweckbetrieb fast ausschließlich auftragsbezogen und unter ähnlichen Bedingungen wie in einem normalen Betrieb gearbeitet wird. Dieser Zusammenhang zwischen Krankenstand und auftragsbezogenem Arbeiten findet sich auch in Organisation 1 wieder. Hier konnte der Krankenstand in den letzten Jahren deutlich verringert werden und lag 1994 mit 11,5 % nur noch 2,5 % höher als die durchschnittliche Fehlzeit aller Beschäftigten in der Bundesrepublik, jedoch immer noch um 7,5 % über der durchschnittlichen Fehlzeit im Handwerk. Hier wurde die Verringerung der Krankmeldungen auf die konzeptionelle Verbindung sozialer Betreuung und intensiver Anleitung mit einem abgestuften Lohn-/Leistungssystem erklärt. Der Vergleich zur Fehlquote im Handwerk ist aber möglicherweise irreführend und nur bedingt als Vergleichsmaßstab geeignet. Der niedrige Fehlquote wird vermutlich auf die hohe Zahl von Familienbetrieben im Handwerk zurückzuführen sein, die sowohl aus existentiellen Gründen wie auch durch die engere soziale Kontrolle wenig(er) Fehlzeiten haben. Diese sind deswegen nur bedingt mit arbeitsmarktpolitischen Trägern vergleichbar.

Relativ hoch liegt der Krankenstand in Organisation 2, die schwerpunktmäßig schwieriges Jugendhilfe-Klientel beschäftigt. Hier sind bei Beginn von Beschäftigungsmaßnahmen Tage mit Krankenständen bis zu 70 % nicht selten.

Untersuchung zum Controlling von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern in NRW

Datenbasis: 6 Organisationen

Tabelle 18

Umsatz, Zuschüsse, Aufwand etc. pro Arbeitsstunde aller Zweck- (7%) und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe (15%) ohne Berufsvorbereitung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung

Feld		Umsatz 1995	Beschäftigte	Umsatz	Zuschuß	Ertrag	Pesonalkosten	Sachkosten***	Aufwand
Druckerei	15%	608t	6	63,33	4,37	67,70	27,91	15,00	42,91
Containerplatzreinigung	15%	195t	2	60,94	0	60,94	40,63	9,38	50,01
Gärtnerei	7%	637t	8	49,77	15,62	65,39	35,94	23,44	59,38
Eisenbahn	15%	55t	1	34,38	0	34,38	15,63	9,38	25,01
Toilettenreinigung	15%	50t	1	31,25	0	31,25	18,75	2,50	21,25
Parkplatz Kirmes	15%	90t	2	28,13	0	28,13	12,50	9,38	21,88
Malerinnen u. LackiererI.	7%	397t	9	27,56	14,02	41,59	31,11	11,04	42,15
Blumengeschäft / Floristik	15%	142t	4	22,18	12,18	34,37	20,93	18,59	39,53
Schadstoffsammlung	7%	135t	4	21,09	25,63	46,72	40,47	5,47	45,94
Cafeteria Yxstr.	7%	60t	2	18,75	31,25	50,00	31,25	12,50	43,75
Umzüge / Gebr.möbel / ...	7%	678t	24	17,65	16,53	34,19	24,94	6,43	31,38
Bauen und Wohnen	7%	581t	21	17,29	23,48	40,77	26,63	8,00	34,64
Polsterei	7%	128t	5	16,00	17,25	33,25	28,00	9,50	37,50
Garten- u. Landschaftsbau	7%	940t	41	14,32	23,26	37,59	31,06	9,23	40,30
Garten- u. Landschaftsbau	7%	1.017t	45	14,12	18,00	32,12	23,93	7,19	31,12
Allgem. Dienstleistungen	15%	78t	5	9,75	31,25	41,00	31,25	2,50	33,75
Garten- u. Landschaftsbau	7%	285t	19	9,38	31,74	41,12	26,97	4,44	31,41
Cafeteria XYstr.	7%	40t	3	8,33	31,25	39,58	31,25	6,25	37,50
Wertstoffsammlung	7%	70t	6	7,29	32,29	39,58	35,32	2,71	38,03
Radwegebau / Wartung	7%	302t	30	6,29	31,66	37,95	28,17	4,46	32,63
Geschirrmobil	7%	60t	7	5,36	41,25	46,61	41,25	1,79	43,04
Schrederservice	7%	50t	6	5,21	31,77	36,98	31,78	2,09	33,87
LEG-Radwege	7%	100t	12	5,21	36,46	41,67	36,46	3,65	40,11
Umzüge / Gebr.möbel / **	7%	200t**	32	3,90	18,02	21,93	17,69	0,35	18,02
Radwegebau	7%	134t	28,5	2,93	26,05	28,99	27,23	4,64	31,88
Garten- u. Landschaftsb. *	7%	121t	29	2,60	15,66	18,27	16,40	1,93	18,34
Textilwerkst. / Schuhe / **	7%	200t	55	2,27	16,69	18,96	15,07	2,28	17,38
Holzwerkst. (Spielzeug)*	7%	24t	7	2,14	31,25	33,39	30,17	5,08	35,26
Tischlerei	7%	16t	5	2,00	56,75	58,75	29,50	10,75	40,25

* = Zahlen von 1994; ** = Zahlen von 1995(94) incl. Umsatzprognose für 1996; 1.600 Arbeitsstunden pro Jahr; in den Sachkosten ist teilweise die Abschreibung enthalten und teilweise nicht.

Diese Übersicht zeigt durchschnittliche Jahresstundensätze bezogen auf den Umsatz, die Zuschüsse sowie den Aufwand. Solche Zahlen lassen sich gleichermaßen für die interne Leistungsbeurteilung wie auch für Vergleiche mit sog. normalen Handwerks- oder Gewerbebetrieben nutzen.

Die verringerte Leistungsfähigkeit der Beschäftigten wie auch der Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe hängt nicht mit der maschinellen Ausstattung der Betriebe zusammen. Diese wird von den Befragten als durchweg gut und der normaler Betriebe vergleichbar eingeschätzt.

Tabelle 19

Qualität der Arbeit:

Datenbasis: 6 Organisationen

Gesamtzahl der Organisationen,	6
davon verfügen über gute maschinelle Ausstattung	6
davon entwickeln systematisch d. Qualität d. Produkte u. Dienstleistungen	0

5. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in 11 Punkten

5.1. „Typen“ von arbeitsmarktpolitischen Trägern

Die Untersuchung macht deutlich, daß der Begriff „Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger am Arbeitsmarkt benachteiligter Zielgruppen“ ein breites Spektrum unterschiedlich arbeitender und ausgerichteter Träger zusammenfaßt (vgl. 4.2.). Mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen kann man die Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, die in Zusammenhang mit Vollzeitqualifizierungsmaßnahmen stehen, vernachlässigen. Die von den „qualifizierenden Zubrotbetrieben“ durchgeführten Aufträge sind wichtig, um punktuell Betriebsrealität in die Maßnahme zu holen und die durch die Zuschüsse nicht gedeckten Restkosten zu erwirtschaften. Arbeitsplätze aber werden hier nicht geschaffen.

Bei den anderen „Typen“ steht die Beschäftigung zwar im Zentrum der Arbeit. Aber hinter dieser Gemeinsamkeit verbergen sich große Unterschiede bzgl.

- der Orientierung auf die Schaffung befristeter bzw. unbefristeter Arbeitsverhältnisse für die Zielgruppe,
- der Markt- bzw. Gemeinwohlorientierung bei den Aufträgen und
- des Umfang der sozialpädagogischen Begleitung der Betriebe: „Sozialtherapeutischer Betrieb“ contra „Profibetrieb“
- der Wirtschaftlichkeit und Professionalität.

Die Weiterentwicklung von Förderinstrumenten sollte diesen unterschiedlichen Orientierungen und Rahmenbedingungen Rechnung tragen.

5.2. Größe der befragten Träger

Läßt man die kommunale Beschäftigungsgesellschaft unberücksichtigt, so haben die anderen alle die Größe kleinerer mittelständischer Betrieb. Der jährliche Aufwand der befragten Organisation liegt im Bereich der Beschäftigung zwischen 1,3 und 5,2 Millionen DM. Die Zahl der Beschäftigten liegt zwischen ungefähr 40 und 100. Auch wenn einzelne Betriebe weder ihren vollen Umfang noch ihre volle Leistungsfähigkeit erreicht haben, streben die fünf Organisationen z.Z. keine zahlenmäßige Vergrößerung und auch keinen neuen Arbeitsfelder an. Dies kann bedeuten, daß der erreichbare Markt keine nennenswerten Umsatzsteigerungen mehr erlaubt und/oder daß das Volumen der Zuschußmittel in der jeweiligen Region ausgeschöpft ist.

5.3. Buchhaltung arbeitsmarktpolitischer Träger

Fünf der befragten Träger verfügen über eine zeitnahe Buchhaltung. Dabei ist es offensichtlich gleichgültig, ob diese selber gemacht oder in Auftrag gegeben wird. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für betriebswirtschaftliche Analysen vorhanden. Diese richten sich aber nicht nur auf die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Betriebe sondern gleichermaßen auf die Einhaltung der mit den Bewilligungsbescheiden festgelegten Kostenstruktur. Die betriebswirtschaftliche Logik fordert kostengünstiges Arbeiten, die Logik von Zuschüssen zielt auf maximale Verausgabung der bewilligten Mittel. Für die einzelnen Organisationen ist es überlebenswichtig, beide Logiken zu integrieren. Uas dieser Schwierigkeit erklärt auch der Verzicht von zwei Trägern auf Kostenstellenrechnungen zugunsten einer an den Verwendungsnachweisen orientierten Doppelerfassung aller Belege in einem von der Buchhaltung getrennten EDV-System.

5.4. Unterschiede zum Profit-Bereich

In der im vorigen Absatz beschriebenen Orientierung der Wirtschaftlichkeit auf Umsätze und Zuschüsse liegt ein wichtiger Unterschied zum Profit-Bereich. Der wesentliche Unterschied ist allerdings im Unternehmenszweck begründet. Betriebe im Profit-Bereich haben das Ziel, Gewinne zu erzielen. Das Ziel arbeitsmarktpolitischer Träger ist die Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser und anderer am Arbeitsmarkt benachteiligter Zielgruppen ins Erwerbsle-

ben. Die Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe sind Mittel zu diesem Zweck. Deswegen unterliegen sie auch nicht der gleichen Besteuerung wie normale Betriebe und können Zuschüsse für ihre Arbeit in Anspruch nehmen.

5.5. Betriebswirtschaftliche Steuerung

Ausgangspunkt betriebswirtschaftlicher Steuerung ist ein zeitnahes und aussagefähiges Rechnungswesen sowie ein entsprechend qualifizierter und personell hinreichend ausgestatteter Leitungsbereich (Geschäftsführung, Buchhaltung, Verwaltung). Beides ist Voraussetzung, um ein internes Controlling- und Steuerungssystem aufbauen zu können. In einer der befragten Organisationen korrespondierte das Fehlen einer hauptamtlichen Geschäftsführung mit sehr niedrigen Umsätzen in den Zweckbetrieben. Fünf der befragten Organisation beziehen die mittlere Leitungsebene in betriebswirtschaftliche Auswertungen und Planungen mit ein. Aber nur in zwei Organisationen geschieht dies in kurzen Abständen (monatlich). In drei Organisationen wird mit Budgets gearbeitet. Vier Organisationen arbeiten mehr oder weniger regelmässig mit Vor- und (selten) auch mit Nachkalkulationen von Aufträgen. Leistungsanreize für das Leitungspersonal gibt es in zwei Organisationen. Hier sind die Höhe der Gehälter und das Jahresergebnis miteinander verknüpft. Nur in einem Fall sind die Beschäftigten der Zielgruppe in das interne Controlling durch die Zahlung von leistungsorientierten Zulagen miteinbezogen.

5.6. Personenorientierte Steuerung

Außer der kommunalen Gesellschaft haben die anderen fünf eine Größe, die eine stark auf Personen anstelle formalisierter Verfahren zugeschnittene Steuerung erlaubt. In drei Organisationen sind dies die mittlerweile über 10 Jahre für den Träger arbeitenden Geschäftsführer, die den Qualifizierungs- und Beschäftigungsbereich von Anfang an mitaufgebaut haben. Diese haben auch jederzeit einen sehr guten Überblick über die betriebswirtschaftliche Situation. Bei ihnen laufen alle Zahlen zusammen und die Größe der Organisation ermöglicht Ihnen die direkte Intervention in die einzelnen Bereiche und Betriebe. An der Entwicklung dieser drei Träger und eines weiteren wird auch deutlich, wie wichtig personelle Kontinuität in der Leitung ist. In diesen vier Organisationen konnte durch zusätzliche Kirchen-, Verbands- bzw. Modellmittel schon in der Aufbauphase die Leitung dauerhaft abgesichert werden. In einem Falle war darüberhinaus der Zusammenhalt einer basisdemokratisch orientierten GründerInnengruppe mit ausschlaggebend für den Erfolg der Arbeit.

5.7. Controlling der Ziele

Das Ziel der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser und anderer am Arbeitsmarkt benachteiligter Zielgruppen ins Erwerbsleben kann durch die **Dauerbeschäftigung** in einem Betrieb des arbeitsmarktpolitischen Trägers oder durch die **Vermittlung** nach der befristetsten Beschäftigungsmaßnahme in ein festes Arbeits- oder zukunftsweisendes Ausbildungsverhältnis in einem normalen Betrieb erreicht werden. Drei der befragten Träger verfolgen das Ziel ausschließlich über die Vermittlung. Die anderen drei Träger mit je drei „sozialtherapeutischen“ und sechs „marktorientierten Betrieben“ sowie einem „Profibetrieb“ (siehe 4.2.) - versuchen auch feste Stellen zu schaffen. Während es in dem „Profibetrieb“ nur unbefristete Arbeitsverhältnisse gibt, ist das Verhältnis von festen zu befristeten Arbeitsverhältnissen in den anderen Betrieben ungefähr ein zu zwei - immer bezogen auf einen Förderzyklus. In diesen Fällen ist das Überprüfen der Zielerreichung einfach, da lediglich die Zahl der festen und befristeten Stellen für die Zielgruppe ins Verhältnis gesetzt werden müssen. Schwieriger ist das Controlling der Vermittlung, da es nach der Beendigung der Maßnahmen keinen institutionalisierten Kontakt mehr zwischen Zielgruppe und Betrieb gibt. Die Qualität des Controlling in diesem Bereich ist von Träger zu Träger und Maßnahme zu Maßnahme sehr unterschiedlich. Sie ist besser, wenn sie vom Zuschußgeber zur Auflage gemacht wird. Die Vermittlungsquoten wurden in dieser Untersuchung nicht erhoben.

5.8. Wirtschaftlichkeit arbeitsmarktpolitischer Träger

Der Anteil der erwirtschafteten Umsätze an den Erträgen insgesamt (Umsätze + Zuschüsse) der untersuchten Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe ist von unter 5% bis 100% breit gestreut. Läßt man den „Profibetrieb“ mit über 90% Umsatzanteil am Ertrag und die 4 kleinen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe (alle 4 100%) der kommunalen Gesellschaft außen vor, bleiben zehn Betriebe, die eine Refinanzierungsquote am Markt von 37,50% bis 76,11% (Tabelle 15 in Abschnitt 4.7.) erreichen. Dies sind fünf „marktorientierte“ (43,97% bis 66,27%), zwei „sozialtherapeutische Betriebe“ (38,11% u. 42,40%) und drei kommunale Betriebe (37,50%, 45,15% u. 76,11%). Zwei der „gemeinwohlorientierten Betriebe“ erwirtschaften knapp über bzw. unter 20% ihrer Erträge durch Umsätze. Diese Zahlen legen die Schlußfolgerung nahe, daß der Umfang der Umsätze am Ertrag abhängig ist vom jeweiligen Betriebstypus und möglicherweise auch Arbeitsfeld. Für „marktorientierte Betriebe“ scheint eine

Refinanzierungsquote des Ertrags in Höhe von 50% durch Umsätze nicht unrealistisch zu sein. Eine genauere Festlegung möglicher Refinanzierungsquoten nach Betriebstypen müßte allerdings auf eine breitere empirische Basis gestellt werden. Eine wesentliche Voraussetzung hoher Umsatzquoten ist die dauerhafte Anstellung qualifizierten Anleitungspersonals in den Betrieben. In einer Organisation korrespondierte das Fehlen festangestellter AnleiterInnen mit sehr niedrigen Umsätzen.

5.9. Leistungsfähigkeit der Zielgruppe

Alle befragten Organisationen gehen davon aus, daß die Leistungsfähigkeit der Zielgruppe eingeschränkt ist. Dies wird v.a. neben fehlenden Qualifikationen an der Höhe der Fehlzeiten und des Krankenstandes festgemacht. Besonders hoch sind die Fehlzeiten in Betrieben mit besonders schwierigen Zielgruppen. So berichtet ein Träger, der mit ausgegrenzten Jugendlichen arbeitet von Krankenständen bis zu 70% zum Beginn von Maßnahmen. Hier müssen grundlegende „Arbeitstugenden“ erst wieder bzw. erstmalig erworben werden. Eine deutliche Verringerung der Fehlzeiten in Organisation 1 wurde erreicht durch die konzeptionelle Verbindung sozialer Betreuung und intensiver Anleitung mit einem abgestuften Lohn-/Leistungssystem. Auch ein anderer Träger bestätigt den engen Zusammenhang zwischen Fehlzeiten und auftragsorientierter Betriebsführung. Hier gelang es in einer Maßnahme, den Krankenstand auf 5% zu drücken und die Vermittlungsquote auf 70% anzuheben.

5.10. Arbeitsfelder arbeitsmarktpolitischer Träger

Die meisten Betriebe der befragten Organisationen sind im handwerklich-gewerblichen Bereich angesiedelt. Mit Ausnahme der Druckerei gibt es in allen Arbeitsfeldern umfangreiche Aufgaben, die von ungelernten Kräften durchgeführt werden können. Insofern erleichtern die Arbeitsfelder den Wiedereinstieg der Zielgruppe in Arbeit. Auffällig ist die Konzentration von Betrieben im Garten- und Landschaftsbau. Dieser Bereich eröffnet neben Aufträgen von gemeinnützigen Trägern auch gute Chancen auf öffentliche Aufträge im Rahmen grösserer Vorhaben (Flächensanierung, Anlegen von Parks etc.) und läßt sich z.B. gut mit Maßnahmen des Radwegebaus verknüpfen. Textilwerkstätten, Second-Hand-Aufarbeitung und Verkauf, Haushaltsauflösungen und Transporte zielen überwiegend mit ihren Dienstleistungen und Produkten primär auf Kundschaft, die über wenig Geld verfügen („armutsorientierte Betriebe“). Die handwerklichen Betriebe (Maler u. Lackierer, Polsterer, Tischlerei) sind außer auf den Eigen-

bedarf der Träger auch auf private und gemeinnützige Aufträge ausgerichtet. Ein weiterer Bereich mit einer grösseren Zahl unterschiedlicher Arbeitsfelder liegt im Natur- und Umweltschutz. Hier gibt es vielfach eine Nähe zu öffentlichen Aufgaben. Vor allem im Bereich des Recycling werden die Arbeitsmöglichkeiten sehr unmittelbar von der Gesetzesentwicklung beeinflusst. Die Arbeitsfelder insgesamt eröffnen kaum Perspektiven in zukunftsgerichtete und v.a. EDV-orientierte Berufe. Sie sind aber in Bereichen angesiedelt, in denen es immer eine Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften geben wird. Dies trifft auch zu auf die Arbeitsfelder, die wir bei den befragten Organisationen nicht vorfanden, von denen wir aber wissen, daß in diesen auch arbeitsmarktpolitische Träger tätig sind, wie z.B. Landwirtschaft, Gastronomie, Hauswirtschaft, Pflege.

5.11. Verselbständigung von wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben

Nur in einer der befragten Organisationen soll in der näheren Zukunft der vorhandene Geschäftsbetrieb in eine rechtliche selbstständige Form überführt werden. Die Umwandlung von Zweck- in wirtschaftliche Geschäftsbetriebe wird aktuell in keiner der befragten Organisation angestrebt. Dies hat nichts zu tun mit einer möglicherweise schlechteren maschinellen Ausstattung der Betriebe im Vergleich zu normalen Betrieben. Zumindest wurde der technische Standard der einzelnen Betriebe von den befragten Personen als dem normaler Betriebe vergleichbar eingestuft. Dadurch daß die Vergabe von Zuschüssen in vielen Fällen an die Gemeinnützigkeit geknüpft ist, muß die steuerliche Form des Zweckbetriebes beibehalten werden, auch wenn dies bzgl. der Marktorientierung zu Einschränkungen führt.

6. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Förderung arbeitsmarktpolitischer Träger in NRW

Diese Untersuchung zeigt, daß Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger in NRW mit Blick auf den Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit in einem bescheidenen, aber deswegen nicht unbedeutenden Maße befristete, aber auch feste Arbeitsplätze für auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Zielgruppen schaffen. Es ist auch deutlich geworden, daß in den Betrieben dieser Träger, die eine normalen Betrieben vergleichbare auftragsorientierte Betriebsführung erfolgreich mit den für die besonderen Probleme der Zielgruppe nötigen sozialpädagogischen Hilfen verknüpfen können, sowohl die Zahl der festen Arbeitsplätze als auch die Vermittlungschancen

in den „ersten Arbeitsmarkt“ steigen. Deswegen stellen diese Empfehlungen für die Weiterentwicklung von Förderansätzen darauf ab, die Eigenwirtschaftlichkeit³ der Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe arbeitsmarktpolitischer Träger und gleichzeitig deren inhaltliche Orientierung an der Zielgruppe zu unterstützen. Dabei gehen wir weiterhin davon aus, daß mit Ausnahme des Typus „Profibetrieb“ (siehe 4.2.) eine dauerhafte Subventionierung arbeitsmarktpolitischer Träger auf Grund der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der Zielgruppe (vgl. 4.6., 4.8., 5.8. u. 5.9.) nötig ist. Dies bestätigen auch die Erfahrungen mit der Förderung sozialer Betriebe in Niedersachsen (Brink 1995). Beim gänzlichen Wegfall von Zuschüssen ist die Gefahr groß, daß der Druck des Marktes innerhalb des Betriebes zur beschleunigten Ausgrenzung gerade der leistungsschwächeren MitarbeiterInnen, die ja die Zielgruppe dieser arbeitsmarktpolitischen Träger sind, führt (Keuken 1995).

6.1. Ausrichtung der Programme auf Marktbeteiligung und kaufmännische Grundsätze

Wenn die Marktbeteiligung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern konzeptionell und arbeitsmarktpolitisch gewollt ist, sollten die Förderprogramme dies den Trägern auch erlauben. Bis heute aber ist die förderrechtliche Unvereinbarkeit von Umsatz- und Marktorientierung einerseits und der Logik von Zuschüssen (Kameralistik) andererseits das Problem der Träger. Da diese auf Umsätze und Zuschüsse angewiesen sind, muß diese Unvereinbarkeit mittels buchhalterischer u.a. Winkelzüge gelöst oder auf wesentliche Vorteile der betriebswirtschaftlich nötigen Zusammenführung von Umsätzen und Zuschüssen verzichtet werden.

So stehen z.B. die Kriterien der „Zusätzlichkeit“⁴ bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) der Marktbeteiligung entgegen. ABM sind aber neben Stellen nach Arbeit-statt-Sozialhilfe-Programmen das wichtigste Instrument der Beschäftigungsförderung. Die mit ABM verbundenen Einschränkungen der Durchführung von Aufträgen sind dabei wesentlich restriktiver als die Regelungen der Abgabenordnung (AO 1977; siehe auch 3.3.). Wünschenswert wäre die noch über die derzeit für arbeitsmarktpolitische Träger geltenden Regelungen der Abgaben-

³ Unter „Eigenwirtschaftlichkeit“ verstehe ich hier die Refinanzierung des Aufwandes arbeitsmarktpolitischer Träger aus selbst erwirtschafteten Umsätzen. Die „Eigenwirtschaftlichkeitsquote“ in diesem Sinne ergibt sich aus dem Verhältnis des Umsatzes zum Gesamtertrag.

⁴ Aufgaben, die im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt werden, müssen in dem Sinne „zusätzlich“ sein, daß es zu deren Durchführung keine gesetzliche Verpflichtung geben darf. Eine direkte Beteiligung am Markt in Konkurrenz zu normalen Betrieben ist unzulässig.

ordnung (§§65 u. 66) hinausgehende vollständige Aufhebung der Konkurrenzeinschränkungen, wie dies bei den Werkstätten für Behinderte (WfB) der Fall ist.

Ähnlich verhält es sich mit der Bildung von Rücklagen. Normale Betriebe werden unter kaufmännischen Gesichtspunkten geführt. Hierzu gehört neben der Absicht der Gewinnerzielung ganz wesentlich die Bildung von Rücklagen. Rücklagen sind z.B. unverzichtbar zur Finanzierung zukünftiger, grösserer Investitionen, zur Entwicklung und zum Aufbau neuer Arbeitsbereiche, zur Kompensation von Umsatz- und Ertragsrückgängen etc. Öffentliches Förderrecht aber schränkt die Möglichkeiten der Rücklagenbildung ein oder schließt sie wie bei ABM aus. Wenn also in einem Betrieb, in dem die oder ein Teil der Beschäftigten über ABM finanziert werden, Überschüsse erwirtschaftet werden, fallen diese an die Arbeitsverwaltung. So werden sparsames Wirtschaften oder Umsatzsteigerungen 'bestraft' und die Entwicklung der Eigenwirtschaftlichkeit der Betriebe behindert.

6.2. Dauerhafte, aber 'maßgeschneiderte' Subventionierung

Eine stärkere Marktorientierung der Betriebe arbeitsmarktpolitischer Träger wird nur in Ausnahmen dazu führen, daß Betriebe, die mit benachteiligten Zielgruppen haben, gänzlich auf Subventionen verzichten können. Die Forderung nach dauerhafter Subventionierung bedeutet nicht, daß diese Zuschüsse immer gleich hoch sein müssen. Benötigt werden flexible Förderinstrumente, die durch die Anpassung an die jeweils aktuelle Situation des Betriebes dessen Orientierung auf Eigenwirtschaftlichkeit unterstützen. Mit Betriebskostenzuschüssen muß z.B. in den ersten Jahren, in denen der Betrieb sich entwickelt und seinen „Platz am Markt“ sucht, die Finanzierung des Anleitungspersonals, der Investitionen, der Geschäftsführung und der Verwaltung gesichert werden. Sinnvoll ist die schrittweise Verringerung dieser Förderung analog zur Umsatz- und Leistungsentwicklung. Ziel sollte es sein, diese Kosten möglichst nach der Aufbauphase (ca. 3 Jahre) voll aus den Umsätzen zu finanzieren. Für die Beschäftigten der Zielgruppe sollten längere Förderzeiträume als bei ABM und Arbeit-statt-Sozialhilfe möglich sein. Notwendig sind bei Langzeitarbeitslosen 3 - 5 Jahre. Die Förderung soll personenbezogen bewilligt werden. Jahr für Jahr könnte dann die Zuschußhöhe entsprechend der Leistungsentwicklung abgesenkt werden. Danach könnte für die auch nach mehrjähriger Förderung nicht Vermittelbaren eine in ihrer Höhe regelmässig zu überprüfende, dauerhafte Förderung an-

schließen, die ähnlich des Minderleistungsausgleich, der Betrieben bei der Beschäftigung von psychisch Kranken gezahlt werden kann, dem Beschäftigten den Arbeitsplatz und dem Betrieb die Konkurrenzfähigkeit sichert. Insgesamt scheint nach den in dieser Untersuchung ermittelten (aber nicht repräsentativen) Zahlen eine Eigenwirtschaftlichkeitsquote einzelner Betriebe arbeitsmarktpolitischer Träger von 40 bis 50% und manchmal auch darüber möglich zu sein. Wichtig scheint mir bei der Festlegung der jeweils zu erzielenden Umsätze, daß die jeweilige Situation der Betriebe und die spezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

6.3. Verselbstständigung wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe

Die Untersuchung hat gezeigt, daß sich unter dem Dach arbeitsmarktpolitischer Träger auch „Profibetriebe“ (4.2.) entwickeln können. In welchem Umfang dies passiert, läßt sich auf Grund der schmalen empirischen Basis dieser Untersuchung nicht sagen. Wo eine Verselbstständigung eines solchen (wirtschaftlichen) Geschäftsbetriebs möglich und vom Träger angestrebt wird, sollten entsprechende Hilfen angeboten werden: Eigenkapitalausstattung, Investitions- und Liquiditätshilfen, je nach Ausgangssituation auch Betriebskostenzuschüsse und Beratung. Ein Teil dieser Unterstützungen kann dadurch erreicht werden, daß Ausgründungen aus Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern das Anrecht auf die gleichen Förderungen wie Existengründungen bekommen.

6.4. Programmentwurf „Soziale Wirtschaftsbetriebe NRW“

Zum Ende dieser Untersuchung legte das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) des Landes NW „Kriterien für die Umsetzung eines Modellprogramms des MAGS 'Soziale Wirtschaftsbetriebe' in NRW“ vor. Die mit dem Programmentwurf verbundenen Intentionen zielen auf eine stärkere Marktorientierung durch die Förderung: „Nach drei Jahren müssen 60% der Kosten aus Markterlösen erwirtschaftet sowie eine gutachterliche Stellungnahme über die zu erwartenden Erlöse der beiden Folgejahre vorgelegt werden.“ Die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit soll durch internes wie externes Controlling begleitet und überprüft werden. Die Förderung ist personenbezogen ausgerichtet und degressiv. Finanziert werden 80% der Arbeitsplatzkosten (= Arbeitgeberbruttopersonalkosten plus 20% Sachkostenaufschlag) mit einer jährlichen Degression von 10% auf 5 Jahre bei Langzeitarbeitslosen und 3

Jahre bei Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten. Jeweils 40% der Beschäftigte müssen diesen beiden Personengruppen zugehören. Für die restlichen 20% gibt es keine persönlichen Auflagen. Die Mindestbetriebsgröße beträgt 5 Beschäftigte, davon mindestens zwei Drittel mit unbefristeten Arbeitsverträgen. Zusätzlich können Zinsverbilligungs-, Darlehens- und Investitionsprogramme der Landesregierung bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen in Anspruch genommen werden. Von der Förderung ausgeschlossen sind gemeinnützige Träger. Gefördert werden sollen neue Betriebe und Ausgründungen aus bestehenden Betrieben.

Eine Modellrechnung, in der die Sachkosten mit 25% der Personalkosten angesetzt sind, ergibt komplementär zu den degressiv verlaufenden Zuschüssen einen progressiven Umsatzverlauf über 5 Jahre. Im ersten Jahr müssen 41,63% der Kosten durch Umsätze gedeckt werden. In den folgenden Jahren muß der Umsatz über 47,47% (2. Jahr), 52,72% (3. Jahr) und 79,84% (4. Jahr) steigen und im fünften Jahr bei 81,86% auskommen. Im sechsten Jahr müssen 100% der Kosten durch Umsätze gedeckt werden.

Positiv an diesem Programmentwurf ist die eindeutige Marktorientierung. Die Verbindung von degressiven Zuschüssen mit internem wie externem Controlling unterstützt dies. Wenn nicht ausgegebene Anteile der Sachkostenzuschüsse auch zur Rücklagenbildung eingesetzt werden dürften, würde die Behinderung durch die Nichtvereinbarkeit von betriebswirtschaftlicher und Zuschuß-Logik wegfallen. Sinnvoll ist auch die Möglichkeit, neben Langzeitarbeitslosen auch Personen mit geringerer Leistungsminderung einzustellen, und v.a. die 5jährige Fördermöglichkeit von Langzeitarbeitslosen. Schwierig für die Betriebe wird der erforderliche Umsatzsprung vom 3. zum 4. Jahr mit über 25%. Der Wegfall der Zuschüsse ab dem sechsten Jahr (erforderliche Umsatzsteigerung knapp 20%) birgt die große Gefahr, daß die leistungsgeminderten Beschäftigten aus den Betrieben verdrängt werden (Keuken 1995).

Das Programm zielt offensichtlich neben Betriebsneugründungen v.a. auf die Ausgründung von Zweck- und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben arbeitsmarktpolitischer Träger. In der von uns durchgeführten Untersuchung gab es nur einen Träger, der einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb (Druckerei) rechtlich verselbständigen will und der mit einer Umsatzquote von heute schon über 90% am Ertrag auch gute Chancen hat, irgendwann ganz ohne Zuschüsse existieren zu können. In den „marktorientierten Subventionsbetrieben“ und teilweise auch den „sozialtherapeutischen Betrieben“ und den „gemeinwohlorientierten Subventionsbetrieben“

(4.2.), die jetzt schon 40 bis 60% ihrer Erträge aus Umsätzen erzielen, könnte die Möglichkeit auch weniger Leistungsgeminderte einstellen zu können, die Umsatzerwartungen (vgl. Tabelle 15 in 4.7.) noch erhöhen. Gleichwohl werden diese aber abwägen müssen, ob sie mit der rechtlichen Verselbständigung dieser Betriebe und dem damit verbundenen generellen Verzicht auf Zuschüsse nach 5 Jahren oder mit dem Verbleib in der Gemeinnützigkeit trotz der damit verbundenen Probleme besser fahren. Möglicherweise wird es aus dem gemeinnützigen Bereich aus Gründen der Risikominimierung insgesamt nur zu wenigen Betriebsausgründungen und wenn dann mit geringer Beschäftigtenzahl kommen.

7. Betriebswirtschaftliches und zielbezogenes Controlling

Die Weiterentwicklung des Controlling arbeitsmarktpolitischer Träger sollte nicht nur bei denen stattfinden, die das neue Landesprogramm „Soziale Wirtschaftsbetriebe“ in Anspruch nehmen wollen. Insgesamt sollte bei der Einführung und Anpassung von Controllingverfahren der Gefahr der Reduzierung von Controlling auf Fragen der Wirtschaftlichkeit durch die Konzeption eines umfassenderen Controllingkonzeptes entgegengetreten werden. Das Ziel arbeitsmarktpolitischer Träger ist die Wiedereingliederung von Erwerbslosen ins Arbeitsleben. Von diesem Ziel ausgehend halte ich folgende Controllingbausteine für sinnvoll:

7.1. Zielbezogenes Controlling

- A.) Wieviel dauerhafte Arbeitsplätze werden für die Zielgruppe geschaffen?
- B.) Wie hoch sind die Vermittlungsquoten in dauerhafte Beschäftigung und Ausbildungsverhältnisse, die die Chance auf eine dauerhafte Beschäftigung eröffnen?
- C.) Mit welcher Intensität und welchen Verfahren wird der Verbleib der Zielgruppe nach Beendigung der Maßnahmen ermittelt?
- D.) Welche sozialpädagogischen Angebote existieren und wie werden diese in den Arbeitsalltag eingebaut?
- E.) Welche Ziele werden unterhalb der Schaffung von Dauerarbeitsverhältnissen bzw. der erfolgreichen Vermittlung definiert (persönliche Stabilisierung, Regulierung von Schulden, Umgang mit Suchtproblemen etc.) und wie werden diese überprüft?

F.) Wie groß ist der Anteil von TeilnehmerInnen, die bei realistischer Betrachtung keine Arbeitsperspektive mehr haben und worauf werden diese orientiert?

G.)

7.2. Historisch-buchhaltungsorientiertes Controlling

A.) Erlaubt die Buchhaltung zeitnahe Aussagen zur betriebswirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Betriebe?

B.) Gibt es einen auf den Betrieb zugeschnittenen Kontenplan?

C.) Wird mit Kostenstellen gearbeitet?

D.) Wie sieht das Controlling der Zuschüsse aus?

E.) Welche betriebswirtschaftlichen Kompetenzen gibt es im Betrieb?

F.) Welche buchhalterischen Aufgaben werden intern und welche mit externer Hilfe (z.B. Steuerberater) bewältigt?

G.) ...

7.3. Aktions- oder KundInnenorientiertes Controlling (Marketing)

A.) In welchem Verhältnis stehen private, öffentliche und gemeinnützige Auftraggeber?

B.) Mit welchen KundInnen werden die größten Umsätze gemacht?

C.) Mit welchen Produkten und Dienstleistungen werden die größten Umsätze gemacht bzw. die höchsten Überschüsse erwirtschaftet?

D.) Gibt es Vor- und Nachkalkulationen zu Aufträgen?

E.) Welche Märkte bzw. KundInnen bieten die besten Entwicklungsmöglichkeiten?

F.) An welchen größeren Vorhaben der öffentlichen Hand (Parkanlagen, touristische Infrastruktur etc.) kann sich der Betrieb beteiligen?

G.) ...

7.4. Interne Controllingabläufe

- A.) Wird intern mit Zielvereinbarungen gearbeitet?
- B.) Für was gibt es Zielvereinbarungen? Zu den Zielen (7.1.), zur Wirtschaftlichkeit (7.2.), zur Auftragsentwicklung (7.3.) oder zu anderen Aspekten?
- C.) Gibt es ein regelmässiges internes Besprechungswesen, das die Kontrolle von Planungen und Zielvereinbarungen erlaubt?
- D.) Wird mit Leistungsanreizen gearbeitet? Gibt es Möglichkeiten der Kopplung von Leistung und Entlohnung?
- E.) Gibt es Überlegungen und Ansätze zur Qualitätssicherung?
- F.) Wer ist zuständig für die Weiterentwicklung und Anpassung des Controlling?
- G.) ...

8. Schlußbemerkung: Einführung von Controlling-Konzepten

Diese Untersuchung hat bestätigt, daß die Betriebe arbeitsmarktpolitischer Träger einen bescheidenen, aber nicht unbedeutenden Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligter Zielgruppen leisten. Durch eine Weiterentwicklung des Controlling dieser Betriebe können deren Integrationsleistungen und deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit weiter verbessert werden. Dabei darf aber das Controlling nicht auf Fragen der Wirtschaftlichkeit reduziert werden, da das Ziel dieser Träger die Wiedereingliederung von Erwerbslosen ins Arbeitsleben und nicht die Maximierung von Überschüssen ist.

Um das Controlling durch Hilfen des Landes und der Landesberatungsgesellschaft G.I.B. zu verbessern, bieten sich folgende Ansatzpunkte:

- 1. Verknüpfung von Förderzusagen mit dem Nachweis eines Controlling-Konzeptes und der Kontraktierung inhaltlicher und wirtschaftlicher Ziele,**
- 2. Befristete Finanzierung von Fachkräften für Controlling (und Marketing) bei grösseren arbeitsmarktpolitischen Trägern,**
- 3. Durchführung von Workshops, um gemeinsam mit Trägern maßgeschneiderte Controllingkonzepte zu entwickeln.**

Bei der Entwicklung und Durchführung dieser o.ä. Maßnahmen und Angebote, die neben aller Unterstützung einen hohen Kontrollanteil haben, sollte darauf geachtet werden, diese diese von anderen Beratungs- und Unterstützungsangeboten organisatorisch und personell getrennt werden.

Literaturverzeichnis

Abgabenordnung (AO) von 1977 in der durch das Vereinigungsgesetz geschaffenen Fassung vom 1.1.1990.

Brink, B. (1995): Kritische Reflektion der bisherigen Praxis und Erfolgskriterien sozialer Betriebe. In: GIB-Info-Extra, 11/95, S. 7f.

Brink, B. (1990): Gestaltungsformen und Förderwege in NRW. In: GIB-Info-Extra, 11/95, S. 9f.

Diedering, W. (1994): Analytische Budgetierung in sozialen Organisationen. Freiburg.

Henzler H. (1974): Der Januskopf muß weg. In: Wirtschaftswoche, 28. Jg., 1974, H 38, S.60f.

Horvath, P. (1991⁴): Controlling. München.

Keuken, F. (1995): Kurzevaluation des MWMT „Modellprogramm“. In: GIB-Info-Extra, 11/95, S. 22f.

Matzdorf, Roland (1986): Merkmale und Perspektiven Sozialer Beschäftigungsinitiativen. In: Jugend, Beruf, Gesellschaft, Heft 4, S. 261f.

Preissler, P. (1985): Controlling. München/Wien.

Reich, V. (1990): Controlling im mittelständischen Unternehmen. Stuttgart.

Reiss, H.-C. (1993): Controlling und Soziale Arbeit. Neuwied.

Schrader, M. (1995): Profit-Center in Non-Profit-Organisationen. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 9/1995, S. 335f.

Schrader, M. (1995): Non-Profit-Organisationen als Profit-Center - ein Fallbeispiel. In: Journal für Betriebswirtschaft, 3/1995, S. 214f.

Weber, J. (1990): Ursprünge, Begriffe und Ausprägung des Controllings. In: Mayer/Weber (Hrsg.): Handbuch Controlling. Stuttgart. S. 5f.

Weber, J. (1988): Controlling - Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit eines erwerbswirtschaftlichen Führungsinstruments auf öffentliche Institutionen. In: Die Betriebswirtschaftslehre, Heft 48, 1988.

Zünd, P. (1985): Der Controller-Bereich (Controllershship). In: Probst/Schmitz-Draeger (Hrsg.): Controlling und Unternehmensführung. Bern/Stuttgart. S. 28f.

Tabelle 1

Berechnung zum Programmmentwurf "Soziale Wirtschaftsbetriebe NRW"									
2 Langzeitarbeitslose		45.000,00 DM		2 ist				90.000,00 DM	
2 Arbeitslose		50.000,00 DM		2 ist				100.000,00 DM	
1 Beschäftigter o. Auflagen		60.000,00 DM		1 ist				60.000,00 DM	
Summe Personalkosten								250.000,00 DM	
Summe Sachkosten (25% der PK)								62.500,00 DM	
Jahreskosten								312.500,00 DM	Jahreskosten
Förderung	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr				
LZA	86.400,00 DM	77.760,00 DM	69.984,00 DM	62.985,60 DM	56.687,04 DM				
Arbeitslose	96.000,00 DM	86.400,00 DM	77.760,00 DM	0,00 DM	0,00 DM				
o. Aufl.	0,00 DM	0,00 DM	0,00 DM	0,00 DM	0,00 DM				
Summe	182.400,00 DM	164.160,00 DM	147.744,00 DM	62.985,60 DM	56.687,04 DM			Zuschuß	
Saldo	130.100,00 DM	148.340,00 DM	164.756,00 DM	249.514,40 DM	255.812,96 DM			Umsatz	
Prozent	41,63	47,47	52,72	79,84	81,86			Umsatz in Prozent	

100% Recyclingpapier – Folie aus Polypropylen

Michael Schrader
Alte Bahnhofstr. 60
44892 Bochum
Tel. 0234/293851