

Kurzbeiträge

Leo Becker, Uwe Jürgenhake, Christian Paqué, Peter Schnitfeld

Gruppenarbeit bei der Rasselstein Hoesch GmbH

Das Pilotprojekt Entfettungslinien

1 Einführung

Mit dem folgenden Beitrag wird der Prozess der Einführung von Gruppenarbeit in einem Unternehmen der Stahlverarbeitung geschildert. Es ist Teil eines umfassenden Prozesses der kontinuierlichen Verbesserung der internen Abläufe und Strukturen. „Prozesse bewusst machen, Mitarbeiterpotentiale nutzen, Eigenverantwortung stärken“ ist das Motto. Gruppenarbeit steht am Ende dieses Weges, der mit der Einführung einer Teamstruktur in der Aufbauorganisation begann. Weitere Stufen waren: „Führen mit Zielen“, Delegation von Verantwortung an die Basis, Einführung von autonomer Wartung und werksverbundener Qualitätsteams, Einführung eines neuen Lohnsystems und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Es ist daher nicht nur hinsichtlich der weitgehenden Definition von Gruppenarbeit ein sehr anspruchsvolles Vorhaben, sondern vor allem bei der Verzahnung verschiedener Elemente der Personal- und Organisationsentwicklung, womit ein sehr ganzheitliches Konzept verbunden ist. Insofern hebt sich die Rasselstein Hoesch GmbH aus der Masse derjenigen Unternehmen heraus, die meinen, mit Insellösungen oder isolierten Einzelmaßnahmen könne man die Menschen im Betrieb bewegen oder die gar zu Gunsten einer strafferen Führung die Freiheitsgrade der Ausführenden vor Ort an den Anlagen wieder zurücknehmen.

2 Vorgeschichte und Historie

Die Rasselstein Hoesch GmbH ist eine Tochter der Thyssen Krupp Stahl AG. An den beiden Standorten in Andernach und Dortmund sind insgesamt knapp 2.500 Mitarbeiter beschäftigt.

Es werden knapp 1 Million Tonnen Weißblech pro Jahr gefertigt. Die beiden Entfettungslinien, um die es hier geht, sind inmitten des Produktionsflusses am Standort Andernach angesiedelt. Kaltgewalztes Band wird hier gereinigt, damit es in der nächsten Verarbeitungsstufe gegläht werden kann. Obwohl fest im Stofffluss des Unternehmens vertaktet, sind die Entfettungslinien doch ein räumlich und sachlich eigenständiges Arbeitssystem. Kleine Zwischenlager stellen sicher, dass auch zeitlich eine gewisse Flexibilität gegeben ist. 55 Beschäftigte arbeiten in diesem Bereich. Neben den fünf Schichtbelegschaften gibt es noch je einen Schichtkoordinator und einen Tageskoordinator. Diese letzteren sind auch für die Haubenglühen zuständig. Gemeinsam mit dem Glühbereich (2 Hauben-, 2 Durchlaufglühen) bilden die Entfettungslinien das „Team Entfetten-Glühen“.

Die Überlegungen, Gruppenarbeit einzuführen, konkretisierten sich im Herbst 1996. Das Vorhaben war eingebettet in die Unternehmens- und Führungskultur des Unternehmens die durch Zusammenarbeit, Eigenverantwortlichkeit, flache Hierarchien, Integration von Aufgaben und permanente Weiterbildung geprägt ist. Defizite gab es vor allem noch in den gewerblichen Bereichen der Produktion. Insofern lag Gruppenarbeit als konsequente Fortsetzung des Teamgedankens nahe und wurde auch vom Vorstand ausdrücklich gewünscht.

Der konkrete Anlass im Team „Entfetten-Glühen“ zur Veränderung der Arbeitsorganisation lag vor allem in einer nicht optimalen Zusammenarbeit und Arbeitseinstellung an den Anlagen. Ein wichtiger Aspekt war auch die Integration der Mannschaften der beiden Entfettungslinien. Historisch gewachsen war eine Unterteilung der Schichtmannschaften nach den beiden Entfettungslinien, obwohl diese direkt nebeneinander stehen. Stellenweise war daraus gar eine unfruchtbare Rivalität entstanden. Mit der Gruppenarbeit sollten auch diese beiden Mannschaften zu einer

Schichtmannschaft verschmolzen werden.

Die Entfettungslinien waren zum damaligen Zeitpunkt nicht gerade das Aushängeschild im Unternehmen. Die Mannschaft galt als schwierig, die innerbetriebliche Anerkennung eher gering. Mit Gruppenarbeit hier zu beginnen, schien ein Risiko zu sein. Der Teamleiter argumentierte jedoch anders:

„An dieser Anlage lässt sich viel bewegen, die Potentiale sind da, und wenn wir es hier schaffen, mit dieser Mannschaft, dann schaffen wir es auch im gesamten Werk“.

Es wurde zunächst, im Herbst 1996, ein Arbeitskreis gebildet. In diesem waren alle wichtigen Gruppen vertreten: die Teamleitung, der Tages- und die Schichtkoordinatoren, die Belegschaft, die Personalabteilung, der Betriebsrat. Zunächst einmal wurden von diesem Arbeitskreis aus wichtige Grundlagen für die Einführung von Gruppenarbeit geschaffen. Dazu gehörte die Umstellung des Schichtsystems von 4,5- auf 5-schichtige Fahrweise¹ sowie die Erstellung einer Qualifizierungsmatrix zur Anlernung auf weiteren Arbeitsplätzen. Trotzdem trat die Entwicklung der Gruppenarbeit im Frühjahr 1998 auf der Stelle. Es fehlte die klare Definition der zu klärenden Fragen sowie ein Konzept, welches die notwendigen Arbeitsschritte in einem sinnvollen Arbeitsprogramm zusammenfasste. Mit der Soziale Innovation research & consult GmbH, einer Beratungsgesellschaft die aus der Sozialforschungsstelle Dortmund hervorging, wurde gemeinsam bis zum 18.06.99 ein Konzept zum weiteren Vorgehen erarbeitet.

2 Definition und Ziele der Gruppenarbeit

Zunächst einmal wurde auf mehreren Kick-Off-Veranstaltungen der Belegschaft und den Führungskräften das Anliegen der Gruppenarbeit verdeutlicht. Dabei wurden im Wesentlichen die bisherigen Arbeitsergebnisse, das weitere Vorgehen und vor allem der hohe Gestaltungsbedarf der Gruppenarbeit durch die Mannschaften selbst verdeutlicht.

Warum Gruppenarbeit?

- *besseres Einbringen des Potentials des einzelnen Mitarbeiters*
- *positives soziales Verhalten*
- *Miteinander - nicht gegeneinander*
- *Stärkere Identifikation mit den Unternehmenszielen*
- *Steigerung des Selbstwertgefühls*
- *Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit*
- *Gruppenarbeit = eigentliche Teamarbeit*
- *Langfristige Sicherung der Arbeitsplätze*
- *Interessantere Arbeitsaufgaben*
- *Steigerung der Produktivität*
- *Erhöhung der Motivation*
- *Gemeinsame Zielverfolgung aller Mitarbeiter*
- *konsequente Fortführung des Teamgedankens*
- *Verbesserte Form der Arbeitsorganisation, um in Zukunft die gesteckten Unternehmensziele zu erreichen.*

Von Beginn an war es kein Ziel, über eine neue Arbeitsorganisation Personal an den Anlagen einzusparen. Die natürlich erhofften wirtschaftlichen Effekte sollten sich ausschließlich über eine reibungsärmere, besser abgestimmte, verantwortungsbewusstere und qualifiziertere Arbeitsweise einstellen. Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Mannschaft auf den Prozess eingelassen hat.

Ziele von Gruppenarbeit

Unternehmensziele:

- *Kostenreduzierung*
- *Vermeidung von Verschwendungen*
- *Sicherung des Gewinns*
- *Steigerung der Produktivität*
- *Langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit*
- *Verbesserung der Qualität*
- *Null Unfälle*
- *niedrige Fehlzeitenquote*
- *Verbesserung des Informationsaustausches*
- *Verbesserung der Mitarbeiterqualifikationen*
- *Mehr Flexibilität beim Personaleinsatz*
- *Mehr Verbesserungsvorschläge*

Mitarbeiterziele:

¹ Mit der 5-schichtigen Fahrweise beträgt die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit 31,5 Stunden, 3,5 Stunden weniger als die tarifliche Arbeitszeit. Zum 1.2.1998 wurden den Mitarbeitern daher angeboten, ihre arbeitsvertragliche Arbeitszeit entsprechend zu reduzieren. 42 Prozent der Belegschaft an den Entfettungslinien haben hiervon Gebrauch gemacht. Damit waren geringe Lohneinbußen verbunden.

- Steigerung des Einkommens
- Sicherung des Arbeitsplatzes
- Größeres "Wir-Gefühl"
- Weniger Konflikte
- Null-Unfälle
- Mehr Mitsprache
- Größere Eigenverantwortung
- Entwicklung der eigenen Persönlichkeit
- Verbesserung des Informationsaustausches
- Verbesserung der Qualität
- Erweiterung der Kenntnisse
- Größere Zufriedenheit durch vielfältigere Aufgaben
- Gegenseitiges Ergänzen

Durch Gruppenarbeit als die konsequente Umsetzung der Teamorganisation sollen die Fähigkeiten und Kenntnisse der Mitarbeiter stärker genutzt werden. Sie definiert sich als Arbeit in einer selbständigen, mit vielseitigen Funktionen ausgestatteten Arbeitseinheit, die in sich abgeschlossen sein muss. Es kam daher ein großes Spektrum möglicher Gruppenaufgaben in Betracht, die es zu konkretisieren galt. Neben ausführenden Tätigkeiten sind dabei auch personalbezogene und dispositive Tätigkeiten als mögliche Gruppenaufgaben von Beginn an mit in Betracht gezogen worden. Als Endziel war geplant, dass alle Aufgaben von den Gruppen erledigt werden sollen. Die Entscheidung darüber wurde in den neu zu gründenden Arbeitskreis (siehe unten) verlagert, dem damit eine hohe Entscheidungskompetenz zukam.

Das Spektrum möglicher Gruppenaufgaben umfasst folgende Punkte:

- Qualität
- Produktion, Wartung/Reparaturen
- Ausbringen, Kostenreduzierung
- Beschaffung von Betriebs- und Hilfsstoffen
- Arbeitssicherheit
- Anlagenbezogene Disposition, Materialfluss steuern
- Personaleinsatz, Urlaubsplanung
- Arbeitsabläufe optimieren
- Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen
- Einarbeitung neuer Mitarbeiter, Schulung und Weiterbildung
- Informationsaustausch
- Ordnung und Sauberkeit
- Betreuung der Auszubildenden
- Gruppensprechertätigkeit, Moderation von Gruppensitzungen

- Kommunikation mit Mitarbeitern an Vor- und Nachanlagen
- Zwischenmenschliche Konfliktlösung
- Soziale Verantwortung tragen

3 Vorgehensweise

Ausgehend von diesem Rahmen wurde die weitere Entwicklung der Gruppenarbeit an den Entfettungslinien weiter vorangetrieben.

3.1 Die Prozessbegleiter (Aufgaben, Anforderungen, Qualifizierung)

Zur ständigen Begleitung der Aktivitäten wurden drei Prozessbegleiter ernannt. Diese haben die Aufgabe, den Prozess der Entwicklung der Gruppenarbeit, aber auch die Phase der Einführung zu begleiten sowie die Gruppenarbeit nach erfolgreicher Etablierung weiter zu entwickeln, permanent zu „pflegen“.

Die Aufgaben der Prozessbegleiter sind damit vielfältig. Sie beginnen mit der Koordinierung und Moderierung der Arbeitskreissitzungen. Die Ergebnisse und Maßnahmen dieser Sitzungen müssen von ihm entweder selbst umgesetzt werden, oder aber die Umsetzung muss von ihm organisiert werden. Ähnliches gilt für die anstehenden Qualifizierungsmaßnahmen. Vor allem aber müssen sie durch gute inhaltliche Vorbereitung und durch geschickte *Moderation* der Sitzungen dafür sorgen, dass die Ausgestaltung der neuen Arbeitsorganisation Formen annimmt und dabei die Interessen aller Beteiligten sorgsam austariert werden.

Umfangreiche inhaltliche und soziale Aufgaben haben sie auch in der Startphase der Gruppenarbeit, wenn es gilt, die Gruppensprecher und Führungskräfte zu unterstützen, bei Konflikten zu helfen, den Erfahrungsaustausch zwischen den Gruppen in Gang zu setzen oder die Teamleitung über die Entwicklung zu informieren.

Aus diesem Aufgabenspektrum ergeben sich die Qualifikationsanforderungen an die Prozessbegleiter. Sie müssen zunächst einmal die betrieblichen Zusammenhänge kennen, zugleich aber einen gewissen Abstand zu den betrieblichen Akteuren haben, d.h. möglichst keine Vorgesetztenfunktion ausüben. Darüber hinaus sind die wichtigsten Grundprinzipien der angestrebten neuen Arbeitsorganisation zu kennen und die Gründe für den betrieblichen Veränderungsprozess zu beherrschen. Sie müssen auch den Wandel der

Rolle der betrieblichen Führungskräfte thematisieren und vermitteln können. Neben diesen fachlich-inhaltlichen Anforderungen ist eine umfangreiche Methoden- und Sozialkompetenz notwendig.

Die Prozessbegleiter im Team „Entfetten-Glühlen“ repräsentieren sowohl das Personalwesen als auch die Technik. Sie sind Mitglieder des Teams, jedoch in keiner hierarchischen Funktion. Diese Benennung spezieller Ansprechpartner und Koordinatoren des Einführungsprozesses hat sich überaus bewährt. In der Übertragung der neuen Arbeitsorganisation auch in andere Bereiche des Unternehmens wird aus dem Duo ein Trio: ein Betriebsrat stößt noch hinzu. Die betriebliche Interessenvertretung ist damit direkt eingebunden und umfassend informiert. Etwaige Probleme können dezentral und zeitnah gelöst werden.

3.2 Der Arbeitskreis Gruppenarbeit und seine Tätigkeit

Der bestehende „Arbeitskreis Gruppenarbeit“ wurde nach den Kick-Off-Veranstaltungen neu zusammengesetzt. Jeweils ein Vertreter der 5 Schichtmannschaften, zwei Vertreter der Schichtkoordinatoren, der Tageskoordinator sowie der Betriebsrat bildeten den neuen Arbeitskreis. Der Teamleiter war nicht mehr vertreten. Damit wurde deutlich gemacht, dass die Konkretisierung der Gruppenarbeit ausschließlich in den Händen derjenigen lag, die sie auch später mit Leben zu erfüllen hatten.

Moderiert und koordiniert wurden die Sitzungen des Arbeitskreises von den Prozessbegleitern. Auf Wunsch der Schichtkoordinatoren wurde der Arbeitskreis aufgestockt: Statt zwei arbeiteten alle fünf Schichtkoordinatoren mit. Die Vertreter der Schichtmannschaften waren zunächst diejenigen, welche auch im ersten Arbeitskreis teilgenommen hatten. Nachdem die Gruppen ihre Gruppensprecher gewählt hatten (siehe unten), änderte sich entsprechend die Zusammensetzung des Arbeitskreises. Die jeweiligen Schichtvertreter hatten gemeinsam mit den Prozessbegleitern die Aufgabe, die anderen Kollegen der Schicht über die Entwicklungen im Arbeitskreis zu informieren und deren Meinung einzuholen. Zu diesem Zweck wurden in regelmäßigen Abständen Schichtversammlungen organisiert, an denen die Prozessbegleiter über die jeweils letzte Arbeitskreissitzung informierten.

Der Arbeitskreis beschäftigte sich mit allen wichtigen Fragen der Ausgestaltung der neuen Arbeitsorganisation. Es lassen sich dabei zwei große Themenblöcke identifizieren:

1. Aufgabenverteilung

Hierbei ging es darum, zu klären, welche Aufgaben die Gruppen und welche die Schichtkoordinatoren in Zukunft übernehmen sollen. Dabei ging es auch um die Verlagerung von Tätigkeiten in die Gruppen, die traditionell in den Verantwortungsbereich der Schichtkoordinatoren fielen. Damit war direkt auch die Rolle und Funktion der Schichtkoordinatoren im Arbeitssystem angesprochen. Mittels einer Aufgabenmatrix wurde Punkt für Punkt festgelegt, welche konkreten Aufgaben in Zukunft die Gruppe zu übernehmen hat und welche die Schichtkoordinatoren haben. Auch die Funktion des Gruppensprechers wurde auf diese Art und Weise beschrieben. Diese Aufgabenmatrix war nicht endgültig, ggf. konnten weitere Aufgaben auf die Gruppe übertragen werden.

2. Qualifikationsbedarf und Qualifizierung

Ausgehend von der Definition der Gruppenaufgaben wurden die hierfür notwendigen Qualifikationen diskutiert und die notwendigen Schulungen geplant. Dabei wurde rasch deutlich, dass das traditionelle Anlernen am Arbeitsplatz nicht mehr ausreicht, um die für die Gruppenarbeit notwendigen Qualifikationen zu erwerben. Das individuelle Anlernen für die verschiedenen Arbeitsplätze hat noch seine Funktion in der Erhöhung der Einsatzflexibilität an den Anlagen, in dem Umfang wie die Einzelnen es wollen und können. Hierfür wurden individuelle Anlernpläne erstellt.

Hinzu kommen jedoch weitere Qualifikationen, welche für das Funktionieren der Gruppe wichtig sind, wie Methoden- und Sozialkompetenz, aber auch fachliche Qualifikationen, die für den Arbeitsvollzug wichtig sind. Hierzu gehört anlagentechnisches Wissen, das Wissen über die Rolle der Anlage im gesamten Produktionsfluss des Werkes oder die Schnittstellen zu den direkten vor- bzw. nachgelagerten Anlagen. Hierzu wurden sowohl theoretische Schulungen durchgeführt als auch Betriebsbegehungen oder gezielte Kommunikation mit den Kollegen der Nachbaranla-

gen organisiert. Durch diese Maßnahmen wurde das Arbeitsprozesswissen der Gruppen systematisch erhöht. Das vom Arbeitskreis entwickelte Qualifizierungsprogramm wurde von der Belegschaft akzeptiert. Der generelle Wunsch nach Weiterbildung ist sogar stark ausgeprägt.

Zur Perspektive des Arbeitskreises: Nach Klärung der wichtigen Punkte und Lösung der in der Anlaufphase der Gruppenarbeit entstandenen Probleme zeichnet es sich ab, dass der Arbeitskreis an Bedeutung verliert. Bereits nach einem halben Jahr wurden die Treffen seltener und es ist davon auszugehen, dass er von den regelmäßigen Treffen der Gruppensprecher abgelöst werden wird.

3.3 Der Gruppensprecher

Der Gruppensprecher jeder Schicht wurde im Rahmen des Grundlagenseminars von der Schicht in geheimer Wahl für die Dauer eines Jahres gewählt. Die Aufgaben des Gruppensprechers wurden vom Arbeitskreis im Rahmen der Erstellung der Aufgabenmatrix wie folgt definiert.

Aufgaben des Gruppensprechers

- *Interessen der Gruppen vertreten*
- *Bei Konflikten schlichtend einwirken*
- *Vorbereitung und Durchführung von Gruppengesprächen, Dokumentation der Ergebnisse*
- *Verantwortlich für Informationsfluss*
- *Alle Mitarbeiter in Gespräche mit einbeziehen*
- *Entscheidungen anstreben, die von allen Gruppenmitgliedern getragen werden*
- *Probleme von sich aus ansprechen*
- *Ansprechpartner für alle Gruppenmitglieder*
- *Kontakt zum Schlichtkoordinator*

Deutlich wird, dass der Gruppensprecher zwar eine Fülle von Aufgaben hat, er aber keine hierarchische Funktion übernimmt. Dies wird nicht nur durch die jährliche (Wieder)Wahl sichergestellt, sondern auch dadurch, dass er explizit keine Personalverantwortung und auch keine Produktionsentscheidungen trifft. Er organisiert und koordiniert die Gruppe, inklusive der damit verbundenen sozialen Aufgaben.

3.4 Das Grundlagenseminar

Das Grundlagenseminar bedeutete für die fünf Gruppen (Schichten) der Entfettungslinien den

eigentlichen Auftakt der Gruppenarbeit. Nachdem sie zuvor in eher kurzen Treffs die Arbeit des Arbeitskreises mit verfolgen konnten, sich in ihrer konkreten Arbeit aber noch kaum etwas spürbar geändert hatte, waren sie nun als Gruppe gefordert. In einer ganztägigen Veranstaltung, die von den Prozessbegleitern in Zusammenarbeit mit der Abteilung Weiterbildung vorbereitet und moderiert wurde, ging es darum, sich als Gruppe zu finden und zu definieren (Aufstellen von Gruppenregeln), Techniken zu erlernen, um Konflikte konstruktiv anzugehen sowie den Gruppensprecher zu wählen.

Durch dieses Seminar hatte die Gruppe die Möglichkeit, erstmals auch gruppenbezogene Akzente zu setzen. Dies äußerte sich in der Aufstellung von verbindlichen gruppeneigenen Regeln. Obwohl Schnittmengen in den Regeln zwischen den Gruppen auftreten, sind doch auch deutliche Akzentuierungen zu verzeichnen.

Beispiele einer Gruppenregel (Schicht 5)

- *Wir wollen einander zuhören und den Anderen ausreden lassen.*
- *Wir wollen fair zueinander sein (z.B. jedem Hilfestellung anbieten, Hilfsbereitschaft nicht ausnutzen).*
- *Wir wollen zuverlässig und pünktlich sein.*
- *Wir wollen uns gegenseitig informieren.*
- *Wir wollen unseren Arbeitsplatz sauber und ordentlich hinterlassen.*
- *Wir wollen Konflikte ansprechen und sachlich lösen.*
- *Wir wollen qualitätsbewusst arbeiten.*
- *Wir wollen uns an Arbeitssicherheitsvorschriften halten.*
- *Wir wollen unsere Ziele im Auge behalten und bei Bedarf aktualisieren*
- *Wir wollen die Regeln bei Bedarf überprüfen und evtl. ergänzen.*

Die Gruppenregeln wurden, versehen mit den Unterschriften aller Gruppenmitglieder, an eigens aufgehängten *Infotafeln* zum Aushang gebracht. *Diese Infotafeln* dienen auch der Information über die Arbeit der Gruppen und damit dem Austausch zwischen den Gruppen.

3.5 Der „neue“ Schichtkoordinator

Mit der Einführung der Gruppenarbeit änderte sich auch die Rolle des Schichtkoordinators. Durch die aktive Einbeziehung der Schichtkoordinato-

ren an der Gestaltung konnten die vorhandenen Befürchtungen ausgeräumt, die Chancen entdeckt und die Schichtkoordinatoren zu Förderer der neuen Arbeitsorganisation gemacht werden.

Durch die Entwicklung der Aufgabenmatrix wurden die Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen Mannschaft und Schichtkoordinatoren im Prinzip bereits festgelegt. In einer separaten Sitzung formulierten die Schichtkoordinatoren auf dieser Grundlage ihre zukünftigen Fach- und Führungsaufgaben.

3.6 Entlohnung

Damit Gruppenarbeit erfolgreich sein kann, bedarf es eines entsprechenden Lohnsystems. Mit der Einführung der Gruppenarbeit an den Entfettungsanlagen wurde auch ein neues Lohnsystem eingeführt. Dieses trat zum 1.4.1999 an den Entfettungsanlagen in Kraft, drei Monate nachdem die Gruppenarbeit offiziell gestartet worden war. Die Ziele dieses Lohnsystems lauten wie folgt:

- Anforderungsgerechte Grundeinstufung in Arbeitsbereiche
- Leistungsgerechte Teamprämie
- Nutzung von Kenntnissen und Erfahrungen der Mitarbeiter
- Förderung von Qualifikation und Flexibilität
- Verbesserung des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit
- Verbesserung der Produktionsqualität und der Anlagenzustände
- Anreize für den kontinuierlichen Verbesserungsprozess schaffen.

Um diese Ziele zu erreichen, wurde ein Lohnsystem mit drei Komponenten konzipiert. Diese sind im Einzelnen:

- Grundentgelt
- Teamprämie
- Persönliche Zulagen.

Das *Grundentgelt* entspricht einer Lohngruppe des Tarifvertrages. Es erfolgt eine summarische Einstufung durch eine paritätisch besetzte Kommission. Die *Prämie* enthält bestimmte Prämienbezugsgrößen wie Zeitnutzgrad, Durchsatz je Betriebsstunde oder Grad der Nacharbeit. Mit diesen Bezugsgrößen wird die individuelle Leistung jeder Schicht gemessen. Das wichtige an dieser Teamprämie ist, dass sie schichtübergreifend berechnet wird. Alle Schichten erhalten somit dieselbe Prämie. Dadurch ist jede Schicht bemüht eine optimale Schichtübergabe zu gewährleisten und die schichtübergreifende Zusam-

menarbeit wird gefördert. Die *persönliche Zulage* berechnet sich aus Vielseitigkeit, Arbeitsorgfalt und Initiative/Zusammenarbeit. Mit dieser Zulage wird es erstmals möglich die individuelle Leistung eines Mitarbeiters zu messen. Beurteilungsmerkmale wie Zusammenarbeit/Kooperation und Informations-/Erfahrungsaustausch lassen auch eine Bewertung zu, wie sich ein Mitarbeiter in die Gruppe einbringt. Das Lohnsystem ist damit eine Rahmenbedingung, die zum Gelingen einer erfolgreichen Gruppenarbeit beiträgt.

4 Erste Erfahrungen

Gut ein halbes Jahr nach dem offiziellen Start der Gruppenarbeit waren die ersten Erfahrungen durchweg sehr positiv. Stimmen, die wieder zur alten Arbeitsorganisation zurück wollen, gab es keine. Dies gilt sowohl für die Teamleitung selbst als auch für die direkt Betroffenen, die Schichtkoordinatoren und die Belegschaften. Was ist es nun, dass die bisher recht einhellige Bewertung ausmacht? Worin werden die Stärken der neuen Organisationsform gesehen? Und welche Probleme traten bisher auf?

Der Stellenwert des Bereiches Entfetten im Werk war früher gering. Wer dorthin versetzt worden ist, hat schnell wieder weg gewollt. Dieser Trend hat sich umgekehrt. Die Belegschaft will bleiben, und es gibt bereits neugierige Anfragen aus anderen Teilen des Werkes, was denn dort los sei.

In den Gruppen wird ein Wandel der Arbeitseinstellung konstatiert. Die Gruppen kümmern sich um Dinge, über die früher wohl gemeckert worden wäre, die man aber nicht zu ändern versucht habe. Die Identifikation mit der Anlage und der Arbeit ist nun gestiegen, entsprechend auch die Bemühungen, Missstände abzubauen. Eine Gruppe ist zum Beispiel so weit gegangen, von sich aus Kontakt zur Tandemstraße (der direkt vorgelagerten Anlage) herzustellen und über Probleme der Weiterverarbeitung bestimmter Ringe zu sprechen und Lösungen und Umgangsweisen (Information,...) zu finden. Auch die zwischenmenschlichen Beziehungen sind wesentlich besser geworden. Zwischen einzelnen Schichten gibt es allerdings nach wie vor Konflikte, wenngleich weniger als vorher und auf einer sachlicheren Ebene. *Gruppengespräche* finden in der Regel alle 4 Wochen für jeweils 2 Stunden statt. Der Termin wird in der Gruppe abgestimmt. Die

Schichtkoordinatoren nehmen an den Treffen teil, und vertreten bei Abwesenheit auch den Gruppensprecher. Betriebliche Experten nehmen auf Einladung der Gruppen teil. An der Entfettungsanlage 1 gab es z.B. seit geraumer Zeit große Probleme mit dem Bandverlauf. Was den Ingenieursspezialisten zuvor nicht gelang, konnte gemeinsam in der Gruppensitzung gelöst werden. *Externe Reparaturkosten in Höhe von 25.000,- DM* wurden so gespart.

Die Themen der Gruppen in der Anfangsphase

- *Ordnung und Sauberkeit - Reinigungsbereiche der einzelnen Anlagenplätze und der gesamten Schicht*
- *Rotationsplan - Wer wechselt wann an welchen Arbeitsplatz*
- *Überarbeitung des Sicherheitshandbuchs*
- *Waschmöglichkeiten an der Entfettung*
- *Überarbeitung des Expertenhandbuchs*
- *Optimierung des Quertransportes*
- *Zielvorgabe für den Monat April "Sollerfüllung der Produktion und Qualitätsvorgaben" "Sicheres Arbeiten! Ziel: Null Unfälle"*
- *Kosteneinsparung (z.B. Hilfs- und Betriebsstoffe, Werkzeuge)*
- *Verbesserung der Produktionsleistung*
- *Optimierung des Abpressrollenwechsels an den Entfettungen*
- *Materialtransport von Tandemstraße 2 zur Entfettung*
- *Aufbewahrung von Fundsachen (z.B. Werkzeug)*

Die Gruppen selbst betonen ihre größere *Entscheidungsfreiheit*: es würden mehr Entscheidungen – auch ohne Rücksprache – von ihnen selbst getroffen. Die Gruppengespräche werden begrüßt und die insgesamt höhere Qualifikation habe die Arbeit erleichtert: man wisse mehr über die Anlage und sei sicherer in den Entscheidungen. Dies erleichtere die Verbesserung der Anlagenleistung.

Das *Rotationssystem* entwickeln die Gruppen selbst, ebenso wie das Anlernen auf neue Arbeitsplätze. Allerdings bringe die Rotation - so eine Gruppe - zunächst einmal auch Nachteile mit sich: am alten Stammarbeitsplatz habe man sich sicherer gefühlt. Diese Sicherheit könne sich aber mit der Zeit auch an den neuen Arbeitsplätzen einstellen. Anfangsprobleme in der Rotation werden zudem auf den noch unzureichenden Stand der Anlernung zurückgeführt. Eine andere Grup-

pe sieht die gleichen Anfangsprobleme, bewertet den Arbeitsplatzwechsel jedoch bereits nach einem halben Jahr als sehr positiv. Dabei sei der Arbeitsplatzwechsel nur einen kleiner Teil der Gruppenarbeit.

Die *Schichtkoordinatoren* haben sich als wichtiger Motor zur Entfaltung der Gruppenarbeit herausgestellt („Der Schlüssel sind die Schichtkoordinatoren“). Je stärker sie sich bemühen, die Gruppen bei der Übernahme von neuen Aufgaben zu unterstützen, desto besser entwickelt sich die neue Aufgabenteilung. In die Vorbereitung und Begleitung der Schichtkoordinatoren muss – so die Erfahrung - fast ebenso viel investiert werden wie in die Gruppen selbst.

Die Prozessbegleiter: Die Prozessbegleiter haben sich als wichtige Stütze der neuen Arbeitsorganisation erwiesen. Sie lenken den Prozess in geordnete Bahnen, verhindern das Einschlafen, sind die Motoren des Prozesses. Ebenso wie die Schichtkoordinatoren beim eigentlichen Start von großer Bedeutung sind, sind es die Prozessbegleiter in der Phase der Entwicklung und Startvorbereitung, wengleich sie auch danach eine wichtige Rolle spielen. An *ungeeigneten* Prozessbegleitern kann auch der Transfer scheitern.

Zur ökonomischen Rentabilität: Deutliche Verbesserungen von betriebswirtschaftlichen Kennziffern konnten binnen eines halben Jahres noch nicht realisiert werden. Aber auch keine Verschlechterung, sagen die Verantwortlichen im Team und verweisen darauf, dass angesichts der doch erheblichen Veränderungen durch die neue Arbeitsorganisation eigentlich mit Einbrüchen in der Leistung in dieser Anfangsphase zu rechnen gewesen wäre. Sie rechnen damit, dass sich zählbare Erfolge erst nach und nach einstellen werden. Es ist im Unternehmen aber akzeptiert, dass Veränderung einer Unternehmenskultur lange dauert, und man sich für einen gewissen Zeitraum auch mit „weichen Faktoren“ zufrieden geben muss.

5 Transfer in andere Bereiche des Unternehmens

Nach den ermutigenden ersten Sitzungen des Arbeitskreises gab es rasch eine Diskussion im Unternehmen über die Ausweitung der Gruppenarbeit. Angesichts der härter werdenden Marktbedingungen sollte nicht gewartet werden, bis umfassende Bewertungen der neuen Form der Arbeitsorganisation vorlagen. Zudem war man vom

Prinzip der Veränderung überzeugt. Es gab gar Stimmen, die auf raschen gleichzeitigen Transfer in alle produzierenden Bereiche drängten. Schließlich wurde einem Konzept der geplanten und zügigen, aber schrittweisen Übertragung in die anderen Werksbereiche der Vorzug gegeben.

Dabei sind die generelle Vorgehensweise definiert, in jedem neuen Arbeitssystem müssen aber viele Fragen der konkreten Ausgestaltung jeweils neu und individuell entwickelt werden. Nur bedingt kann auf standardisierte Unterlagen zurückgegriffen werden. Wo möglich, wurden diese entwickelt. Damit hängt der Erfolg der flächendeckenden Verbreitung von Gruppenarbeit stark von der Qualifikation der jeweiligen Teamleiter und der dortigen Prozessbegleiter ab. Die dafür notwendigen Qualifikationen sind allerdings vorab erlernbar. Es wurde daher ein zweistufiges Verfahren entwickelt:

- Ein eigens konzipiertes Seminar für Prozessbegleiter vermittelt das notwendige Wissen über Gruppenarbeit, Vorgehen und Aufgaben des Prozessbegleiters.
- Die Verbreitung selbst findet in einer Art Schneeballverfahren statt. Die erste Übertragung fand im Team „Entfetten-Glühen“ selbst statt, an den Haubenglühen. Dort ist die Mannschaft eine andere, die Prozessbegleiter, die Schichtkoordinatoren und natürlich die Teamleitung jedoch dieselben Handelnden. An den Sitzungen des dort eingerichteten Arbeitskreises nehmen nun auch die Prozessbegleiter teil, die in ihrem Team als nächstes Gruppenarbeit einführen sollen. Dadurch erleben sie den Entwicklungsprozess nicht nur in der Theorie, sondern auch ganz praktisch.

So vorbereitet findet dann der nächste Übertragungsschritt statt. Nach und nach wird Arbeitssystem für Arbeitssystem in die Gruppenarbeit einbezogen. Der gesamte Einführungsprozess dauert so zwar länger als bei gleichzeitiger paralleler Einführung, ist aber der sicherere Weg und verhindert auch eine Überlastung der betrieblichen Organisation insgesamt. An der Überlegenheit der neuen Organisationsform gegenüber den alten Organisationsstrukturen gibt es im Unternehmen keinen Zweifel. Damit sie sich auf Dauer etabliert und mit Leben erfüllt bleibt, muss sie von den Beschäftigten angenommen werden und einen spürbaren Beitrag am ökonomischen Erfolg haben.

Leo Becker
Personalleiter Team 3
Rasselstein Hoesch GmbH,
Koblenzer Str. 141
D-56 626 Andernach

Dr. Uwe Jürgehake
Geschäftsführer
Soziale Innovation research & consult GmbH
Evinger Platz 17
D-44339 Dortmund

Christian Paqué
Prozeßbegleiter
Rasselstein Hoesch GmbH
Koblenzerstr. 141
D-56626 Andernach

Peter Schnitfeld
Wiss. Mitarbeiter
sfs Landesinstitut Sozialforschungsstelle
Evinger Platz 17
D-44339 Dortmund

Alfons Schmid, Andreas Weinbörner

Zur Bedeutung von "best cases" und "good practices" bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit

1 Einleitung: "best cases" und "good practices"

Auch in der Arbeitsmarktforschung gilt die Identifikation von "good practices", "best cases" und/oder "best practices" als eine Möglichkeit, die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. Mit der Identifizierung guter Praxisbeispiele und deren Erfolgskriterien wird erwartet, dass die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik, hier für Langzeitarbeitslose, erhöht werden kann, wenn andere Arbeitsmarktakteure, die in dem gleichen Bereich tätig sind, diese guten Praxisbeispiele adaptieren. So hat z.B. die EU mit ihrem Programm "ERGO" versucht, gute Praxisbeispiele zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in den Ländern der europäischen Gemeinschaft zu erheben und den Akteuren der EU-Länder als Information zugänglich zu machen (vgl. ERGO 1992).

Obwohl "good"- oder "best cases" häufig in der Literatur auftauchen, ist bisher nicht eindeutig geklärt worden, was unter diesen Begriffen zu verstehen ist. Ist ein gutes Praxisbeispiel für Langzeitarbeitslose eine Maßnahme, mit der 50% in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden oder 40% oder nur (etwas) mehr als andere vergleichbare Maßnahmen? Spielen die Kosten eine Rolle? Ist eine Maßnahme auch ein "good practice", wenn die Teilnehmer sozial stabilisiert werden? Welche Kriterien und Elemente machen ein gutes Praxisbeispiel aus? Lassen sich "best cases" oder "good practices", wenn sie denn identifiziert werden können, auf andere Maßnahmen übertragen?

An diesen Fragen setzt der vorliegende Beitrag an. Wir untersuchen beispielhaft anhand von ausgewählten „guten“ Praxisbeispielen für Langzeitarbeitslose, welche Bedeutung das Konzept von „good-practices“ in der Praxis hat. Wir versuchen zuerst, die Begrifflichkeiten von "good practices" und "best practices" und "best cases" zu klären. Anschließend geben wir einen kurzen Überblick, welche Kriterien auf dem Hintergrund bisheriger theoretischer und empirischer Arbeiten "gute Praxisbeispiele" konstituieren. Die Be-

deutung dieser Kriterien wird anhand einiger Fallstudien für "erfolgreiche" Maßnahmen in Frankfurt am Main überprüft. Abschließend ziehen wir einige Folgerungen für die Bedeutung des Konzepts "gute Praxisbeispiele".

2 Erfolgskriterien für "good practices" bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit

Was zeichnet einen "best case" oder ein "good practice" aus? Ist es eine Maßnahme mit einer hohen Integrationsquote in den ersten Arbeitsmarkt? Auf den ersten Blick kann diese Frage sicherlich mit Ja beantwortet werden. Auf den zweiten Blick kann aber der Integrationserfolg z.B. auf einem "creaming"-Effekt beruhen. Dann wäre aber zumindest teilweise der Erfolg durch eine Selektion bei der Teilnehmern bedingt und eine hohe Integrationsquote als Erfolgskriterium zu relativieren. Wesentlich ist demnach für ein "good-" oder "best-practice" zwar die Zielerreichung, aber sie kann Nebeneffekte beinhalten, die nicht der Intention einer Maßnahme entsprechen. Die Ziele selbst können unterschiedlich sein: Integration in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, Sozialstabilisierung, Qualifizierung etc.

Unklar geblieben ist in der bisherigen Diskussion auch, welche Faktoren "best-" oder "good practices" charakterisieren. Sind es, außer dem Erfolg, der Entstehungsprozess von Maßnahmen, die Umsetzung, die Kooperation, die Finanzierungsstruktur, das Instrumentarium etc.? Zwar gibt die neuere Evaluationsforschung Hinweise, welche Faktoren eine Rolle spielen (können) (z.B. G. Schmid 1997, 198ff.); welche Ausprägung die Faktoren aber haben, und welche Faktorenkombinationen "best cases" oder "good practices" beispielsweise für Langzeitarbeitslose haben sollten, darüber gibt es bisher kaum Forschungsergebnisse (vgl. aber de Koning/van Nes 1991).

Die erste Frage bei der Spezifizierung von "best cases" richtet sich darauf, was unter einem "case" zu verstehen ist. Ein "Fallbeispiel" ergibt sich aus der jeweiligen Fragestellung oder Thematik. In diesem Beitrag verwenden wir den Begriff "case" für eine konkrete Maßnahme für Langzeitarbeitslose. Da die Problemstruktur von Langzeitarbeitslosen unterschiedlich ist (z.B. Gaß u.a. 1997), gibt es nicht nur *ein* "Fallbeispiel", sondern verschiedene "cases". Solche "cases" lassen sich somit nicht absolut, sondern nur rela-

tiv aus der Zielsetzung von Maßnahmen bestimmen. "Cases" sind demnach z.B. Maßnahmen für Langzeitarbeitslose mit besonders langer Dauer der Arbeitslosigkeit, oder Maßnahmen von Trägern und/oder Maßnahmen in Arbeitsamtsbezirken.

Während ein case somit noch relativ eindeutig identifizierbar ist, ist die Frage nach einem "best case" erheblich schwieriger zu beantworten. Ein "best case" im ursprünglichen Wortsinn ist eine Maßnahme, mit der der höchste (Netto-) Nutzen mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden kann (G. Schmid/Schömann/Schütz 1997, 32). Da jedoch der gesamte Nutzen von Maßnahmen kaum messbar ist, lassen sich in der Realität nach dieser Definition kaum "best cases" identifizieren.¹ Daher wird hier zwischen "best cases" und "good practices" unterschieden.² "Good practices" sind erfolgreiche Maßnahmen in der Realität im Vergleich zu anderen Maßnahmen. Was konstituiert ein "good practice"?

Unsere Ausgangshypothese ist, dass für den Erfolg von Maßnahmen für Langzeitarbeitslose nicht nur das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, sondern auch institutionelle Regelungen und Akteur-/Netzwerkkonstellationen Bedeutung haben. Gerade die neuere Institutionen- und Netzwerkforschung hat herausgearbeitet, dass formelle und informelle Regelungen und das Akteursverhalten für die Wirksamkeit von Maßnahmen eine nicht unerhebliche Rolle spielen (z.B. Hild 1998; Wegge 1996; Ökonomie und Gesellschaft 1999, Jahrbuch 15). Unsere These ist, dass erfolgreiche Maßnahmen für Langzeitarbeitslose durch eine bestimmte "Instrumenten-Institutionen-Akteurskonstellation" gekennzeichnet sind.

Eine Theorie solcher Konstellationen würde sowohl den Rahmen dieses Beitrages als auch unseren "Rahmen" sprengen. Daher haben wir anhand der Literatur Kriterien herausgearbeitet und zusammengestellt, die die drei Elemente der Konstellation – Instrumente, Institutionen, Ak-

teure – zumindest näherungsweise erfassen.

Für den Erfolg von Maßnahmen, die die Wettbewerbschancen für Langzeitarbeitslose auf dem Arbeitsmarkt verbessern, werden eine Reihe von Kriterien angeführt. Vor allem die Inhalte, die institutionellen Regelungen und das Kooperationsnetzwerk der Arbeitsmarktakteure gelten als wichtige Erfolgsfaktoren. Erfolgreiche "cases" sind zum einen abhängig von Akteuren, in der Regel dem Arbeitsamt, das strategische Entscheidungen über die durchzuführenden Maßnahmen im Amtsbezirk trifft. Zum anderen sind es Organisationen mit bestimmten Merkmalen, die für eine erfolgreiche der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose von Bedeutung sein. Als bestimmende Faktoren für organisatorische Effizienz nennt G. Schmid kompetentes Personal, eine hohe Kooperationsdichte, eine effektive Prozesskontrolle und die Zielkongruenz (G. Schmid 1997, 221 f.). Genannt werden darüber hinaus auch Anreizstrukturen für die Träger, die Mitarbeiter wie auch für die Teilnehmer von Maßnahmen, die Übereinstimmung von Maßnahmezielen mit denen der Teilnehmer in den Maßnahmen, die Konzeption von Maßnahmen, die Finanzierungsstruktur sowie die sachliche Ausstattung und die Organisationsstruktur des durchführenden Trägers.

Um erfolgreiche Maßnahmen für Langzeitarbeitslose durchführen zu können, spielen zusammengefasst nach bisherigen Untersuchungen folgende Kriterien eine wichtige Rolle (vgl. Barton-Ziemann 1995, Gaß u.a. 1997, Michel-Schwartz 1994, KPMG 1997, Krömmelbein u.a. 1995):

- Die Maßnahmen sind von ihren Leistungsanforderungen zielgruppenadäquat.
- Die in der Maßnahme verfolgten Ziele sind zielgruppenadäquat.
- Arbeitsmarktpolitische Instrumente werden flexibel und effektiv eingesetzt.
- In den Maßnahmen wird kompetentes und erfahrenes Stammpersonal als Anleiter und Betreuer eingesetzt.

1 Als "best cases" können näherungsweise Maßnahmen bezeichnet werden, die aufgrund bisheriger theoretischer und empirischer Forschung z.B. über Langzeitarbeitslosigkeit herausgearbeitet wurden (vgl. z.B. Gaß u.a. 1997, 136ff.) Von Bedeutung sind solche "best-case"-Überlegungen auch, um eine Orientierung von guten Praxismaßnahmen an einem "Idealtypus" zu haben und dadurch Relativierungen des jeweiligen Erfolgs zu vermeiden.

2 Es lassen sich noch "best practices" unterscheiden. Ein "best practice" kennzeichnet hier die in der Praxis bisher erfolgreichste Maßnahme im Sinn des "benchmarking", also solche Maßnahmen, die gegenüber den anderen vergleichbaren Fällen die höchste Zielerreichung haben. Die Identifikation eines "best practice" unterliegt aber zeitlichen und räumlichen Begrenzungen. So kann ein sehr gutes Praxisbeispiel aufgrund veränderter Bedingungen nicht mehr das beste sein. Gerade aus institutionentheoretischer Sicht ist die regionale Übertragbarkeit von Maßnahmen begrenzt. Daher ist ein "best practice" in einer Region nicht automatisch eines in einer anderen Region.

- In den Maßnahmen gibt es einen angemessenen Betreuungsschlüssel.
- Für das Stammpersonal bestehen ausreichend Fortbildungsmöglichkeiten.
- Es bestehen gute Kooperationsbeziehungen zu anderen arbeitsmarktpolitischen Akteuren (Arbeits- und Sozialämter, private Unternehmen, andere Träger und Einrichtungen etc.)
- Die Maßnahmen sind mittelfristig finanziell abgesichert und ausreichend ausgestattet.
- Die Maßnahmen werden finanziell effektiv durchgeführt.
- Maßnahmen orientieren ihre Inhalte am regionalen Bedarf.
- Es bestehen adäquate Anreize für Träger, Unternehmen und Langzeitarbeitslose seitens der Arbeits- und/oder Sozialämter.
- Die Organisationsstruktur der Maßnahmeträger ist maßnahmeadäquat.
- Die Maßnahmen enthalten angemessene Angebote für die teilnehmenden Zielgruppen (z.B. psychosoziale Beratung und Begleitung bei sozialen und psychischen Problemen).

Aufgrund der Vielfalt von Maßnahmen mit ihren jeweils spezifischen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen ist es schwierig, Idealbedingungen für konkrete erfolgreiche Maßnahmen zu benennen. Diese Schwierigkeiten beziehen sich nicht nur auf die Bedeutung der einzelnen Kriterien für den Erfolg, sondern auch auf erfolgreiche Konstellationen von Kriterien bei erfolgreichen Maßnahmen. Wir haben deshalb in einem Arbeitsamtsbezirk in qualitativen Experteninterviews versucht heraus zuarbeiten, worin der Erfolg von erfolgreichen Maßnahmen begründet liegt, welche der genannten Kriterien für den jeweiligen Erfolg der Maßnahmen von Bedeutung sind und ob sich Anhaltspunkte für eine "Instrumenten-Institutionen-Akteurkonstellation" finden lassen.

3 Ergebnisse der Fallstudien

Wir referieren die zentralen Ergebnisse aus acht qualitativen Interviews, die mit Experten des Landesamtes Hessen, Mitarbeitern des zuständigen Arbeitsamtes und Mitarbeitern von vier Maßnahmeträgern durchgeführt wurden. Bei den untersuchten Einrichtungen handelt es sich um zwei Beschäftigungsgesellschaften und zwei Bildungsträger, die von den Arbeitsamtsexperten aus den beiden genannten Organisationen als erfolgreich genannt wurden.

In den Interviews sowohl mit den Mitarbeitern des Arbeitsamtes als auch mit den Mitarbeitern der Maßnahmeträger zeigte sich, dass der Erfolgsbegriff von den Praktikern in erfolgreichen Maßnahmen einfacher und unproblematischer gesehen wird als in der wissenschaftlichen Diskussion. Maßstab für erfolgreiche Maßnahmen ist bei diesen die erreichte Vermittlungsquote am Ende einer Maßnahme, wobei diese Quote sowohl Vermittlungen in Arbeit als auch in eine qualifizierte Maßnahme beinhaltet. Von den Mitarbeitern des Arbeitsamtes werden Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als vor allem unter sozialpolitischen, weniger unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten, als sinnvoll betrachtet. Unter den gegenwärtigen lokalen Arbeitsmarktbedingungen durchgeführte Maßnahmen für Langzeitarbeitslose gelten danach als erfolgreich, wenn sie eine Vermittlungsquote von 10-20% der Teilnehmer erreichen. Wir haben für die Evaluation solche Maßnahmen als "good practices" ausgewählt, die deutlich über dieser Erfolgsquote lagen.

Bei den vier untersuchten Trägern führten zwei Bildungsmaßnahmen, die beiden anderen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose durch. Bei drei Trägern wurde jeweils eine besonders erfolgreiche Maßnahme, d.h. eine Maßnahme mit einer deutlichen höheren Vermittlungsquote als andere von diesen durchgeführte Maßnahmen für Langzeitarbeitslose genannt. Diese drei Maßnahmen werden im folgenden kurz skizziert.

Kaufmännische Übungsfirma:

Die kaufmännische Übungsfirma richtet ihr Angebot ausschließlich an Langzeitarbeitslose, muss jedoch, anders als andere Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, die für FuU-Maßnahmen erforderliche Vermittlungsquote von 50% erfüllen. Dies wurde in der Vergangenheit nicht immer erreicht, weshalb die Einrichtung teilweise gefährdet war. Um diese Quote erfüllen zu können, wurde im Laufe der Jahre mehr Sorgfalt auf die Auswahl der Teilnehmer gelegt. Zugangsvoraussetzung sind auf jeden Fall berufliche Erfahrungen in einem kaufmännischen Arbeitsgebiet. Auch wenn die Selektion zugunsten leistungsstärkerer Teilnehmer einen wichtigen Faktor für die Erfolgsquote darstellt, werden aus sozialen Gründen auch Langzeitarbeitslose in die Maßnahme aufgenommen, die aufgrund ihrer persönlichen

Lebenssituation aller Voraussicht nach auch nach einer Qualifizierung keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben werden.

Als weitere Erfolgsfaktoren wurden die gute technische Ausstattung, der günstige Personalschlüssel, die durch unbefristete Arbeitsplätze des Stammpersonals mögliche Personalqualität sowie die Möglichkeit, für einzelne Teilnehmer individuelle Qualifizierungsziele im Rahmen des kaufmännischen Berufsfeldes entwickeln zu können, benannt.

Qualifizierungsmaßnahme in Kooperation mit Zeitarbeitsfirmen:

Von einem etablierten Bildungsträger, der seit langem Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose in Kooperation mit privaten Firmen durchführt, wird seit zwei Jahren quasi als Modellprojekt eine Maßnahme in enger Kooperation mit drei Zeitarbeitsfirmen durchgeführt, bei der die Teilnehmer bereits bei Maßnahmebeginn eine Arbeitsplatzgarantie für den Fall erhalten, dass sie die Maßnahme ohne längere Fehlzeiten bis zum Ende absolvieren.

”Es beginnen in der Regel 15 bis 18 Personen. Davon schaffen es 1 bis 2 Personen aus verhaltensbedingten Gründen nicht, die kommen z.B. nicht auf die 80%-prozentige Anwesenheit. In den letzten zwei Kursen hatten wir eine Übergangsquote von 80%, die entweder bei einer Zeitarbeitsfirma oder bei einem anderen Betrieb der freien Wirtschaft einen Arbeitsplatz erhalten haben.” (Fallbeispiel 2, Bildungsträger)

Bei den Teilnehmern werden auch hier gewisse kaufmännische Berufserfahrungen vorausgesetzt. Dann erfolgt entsprechend den beruflichen Vorkenntnissen der Teilnehmer eine auf den Bedarf der kooperierenden Zeitarbeitsfirmen zugeschnittene Qualifizierung. Die Schulungsinhalte sind mit den Firmen abgestimmt. Möglich wurde diese enge Form der Kooperation vor allem durch die Schwierigkeiten der Zeitarbeitsfirmen, ausreichend qualifiziertes Personal rekrutieren zu können.

Gegenüber anderen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose des gleichen Trägers sind bei dieser Maßnahme mehr EDV-Anteile und spezifische kaufmännische Inhalte in der Qualifizierung enthalten. Dadurch entstehen höhere Kosten. Andere Erfolgskriterien scheinen von keiner besonderen Bedeutung zu sein, da sich gegenüber den anderen Maßnahmen keine weiteren Unter-

schiede erkennen lassen. Bemerkenswert ist, dass bei diesem Träger die projektbezogene befristete Beschäftigung des pädagogischen Personals dominiert.

Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistung:

Von einer gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaft, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Kooperation mit dem Arbeitsamt und dem Sozialamt in verschiedenen Bereichen mit einfachen Tätigkeiten durchführt, wurde als eine besonders erfolgreiche Maßnahme eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für langzeitarbeitslose Frauen im Bereich sozialer Dienstleistungen benannt. Von den vormals als Industriearbeiterinnen beschäftigten Frauen konnten zwei Drittel der Teilnehmerinnen nach Abschluss der Maßnahme übernommen werden, d.h. sie erhielten eine reguläre Beschäftigung im Dachverband des Trägers, dem auch die Beschäftigungsgesellschaft angehört.

”Es ist auch inhaltlich eine sehr gute Maßnahme. Wir sind mit sehr vielen Fragezeichen daran gegangen, denn wir haben aus sehr unterschiedlichen Lebensläufen die Teilnehmerinnen rekrutiert. Aber ein großer Anteil waren doch frühere Industriearbeiterinnen. Und zwischen Fließbandarbeit und Altenpflegehilfe ist natürlich schon eine sehr große Diskrepanz. Wir waren positiv überrascht, dass es uns gelungen ist, diese Menschen dahin zu führen, und wie es den Menschen gelungen ist, sich da zum Teil wirklich sehr gut einzuarbeiten.” (Fallbeispiel 3, Beschäftigungsgesellschaft)

Als besonderer Erfolgsfaktor wird die hohe Motivation der Teilnehmer zuallererst genannt. ”Man musste ihnen eigentlich nur ein neues Aufgabenfeld vermitteln.” Trotz inhaltlich guter Durchführung werden gerade bei dieser Maßnahme auch Schwierigkeiten eingeräumt, die sowohl bei der fachlichen Qualifizierung als auch bei der Akzeptanz der Teilnehmerinnen durch das Pflegetammpersonal aufgetreten sind. Von Bedeutung für den Erfolg ist aber auch die lange Maßnahmedauer von drei Jahren, die eine intensive Einarbeitung ermöglicht. Es handelt sich deshalb auch um eine vergleichsweise teure Arbeitsbeschaffungsmaßnahme.

4 Fazit

Die Ergebnisse der durchgeführten qualitativen Interviews bei den regionalen arbeitsmarktpolitischen Experten haben zur Identifikation von drei

besonders erfolgreichen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose geführt. Als Erfolgskriterium galt den Praktikern vor Ort vor allem die Vermittlungsquote nach Abschluss der Maßnahme. Als wichtige Erfolgskriterien konnten im wesentlichen folgende Faktoren identifiziert werden:

- Zwei der drei Maßnahmen qualifizierten bzw. beschäftigten Langzeitarbeitslose für Arbeitsplätze, die real schon vor Maßnahmebeginn zur Verfügung standen.
- Alle drei Maßnahmen waren durch den Einsatz von entweder einer höheren Personalkapazität oder einer höheren Ausstattungsdauer kostenintensiver als andere Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, die die Träger mit weniger Erfolg durchführen.
- Die Maßnahme, bei der Arbeitsplätze nicht bereits vor Maßnahmebeginn feststanden, die kaufmännische Übungsfirma, konzipiert für jeden Teilnehmer ein individuelles Lehrgangsziel mit entsprechendem Qualifizierungsplan.
- Bei zwei der drei erfolgreichen Maßnahmen spielt die Selektion der Teilnehmer eine wichtige Rolle.

Die Ergebnisse sind sicherlich nicht repräsentativ. Sie bestätigen andere in der Diskussion als "good-practice"-Methoden geltende Konzepte wie etwa "Maat-Werk" oder gemeinnützige Zeitarbeit, nach denen eine Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten dann besonders erfolgreich ist, wenn sie für bereits bestehende Arbeitsplätze erfolgt. Die Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen für einen anonymen Arbeitsmarkt ist dann relativ erfolgreich, wenn sie auf relativ hohem Niveau und individuell für die Teilnehmer konzipiert und durchgeführt wird. Damit verbunden ist die Selektion, d.h. die "Bestenauswahl" unter den Langzeitarbeitslosen.

Andere Faktoren, wie die von uns aus der Literatur angeführten und von uns auch in den Interviews angesprochenen Erfolgskriterien, scheinen demnach zumindest aus der Sicht der Experten aus der Praxis keine so herausragende

Rolle für eine erfolgreiche Maßnahmegestaltung zu haben. Diese Ergebnisse geben Anlass, darüber nachzudenken, inwieweit spezifische Inhalte, Organisation, institutionelle Regelungen und Kooperationsnetzwerke sowie andere häufig genannte Kriterien für gute Maßnahmen in ihrer Wirkung auf den arbeitsmarktpolitischen Erfolg nicht überschätzt werden.

Bezogen auf unsere Ausgangshypothese nach einer "Instrumenten-Institutionen-Akteurskonstellation" legen diese Fallstudien keine zentrale Rolle solcher Konstellationen nahe. Zwar spielen sowohl Instrumente wie auch institutionelle Regelungen und Kooperationen eine Rolle, eine bestimmte Konstellation dieser drei Elemente für erfolgreiche Maßnahmen konnte aber nicht identifiziert werden. Wesentlich für den Erfolg dieser Maßnahmen waren:

- bereits vorhandene Arbeitsplätze,
- die Orientierung der Maßnahme an den Anforderungen der bereits bei Maßnahmebeginn bekannten Arbeitsplätze,
- die Kooperation mit Betrieben und
- die Selektion der Teilnehmer.

Ob diese Kriterien bereits als Konstellation bezeichnet werden können, sei hier dahingestellt.

Allgemein gültige arbeitsmarktpolitische Folgerungen können natürlich aus diesen drei Fallbeispielen nicht gezogen werden. Aber bei Berücksichtigung der skizzierten Aspekte lässt sich zumindest die These aufstellen, dass für den Erfolg von Maßnahmen, gemessen an der Integrationsquote, für Langzeitarbeitslose die Orientierung an bestehenden Arbeitsplätzen zentral ist. Bewertet man an diesem Kriterium bestehende Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, dann sind die meisten eher wenig erfolgreich. Eine (noch) stärkere Schwerpunktverlagerung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten für Langzeitarbeitslose auf den ersten Arbeitsmarkt und eine verstärkte Kooperation mit Betrieben scheint angebracht.³ Ansonsten verbleibt man dabei, im großen "Topf der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit" zu rühren, aber nicht die (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Aber diese Erkenntnis gab es auch schon vor der

³ Dass die Einrichtung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors kaum zusätzliche Arbeitsplätze schafft, sei hier nur kurz angemerkt. Werden die Kreislaufzusammenhänge berücksichtigt, dann zeigt sich, dass damit auch nur im großen "Topf der Arbeitslosigkeit" gerührt wird, aber keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden. Diese Einschätzung trifft nicht auf die Umwandlung passiver Lohnersatzleistungen in aktive Lohnbestandteile verbunden mit der Schaffung von Arbeitsplätzen zu; hier können zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Allerdings bedarf es auch hierbei in längerfristiger Perspektive der Orientierung am ersten Arbeitsmarkt.

Diskussion über die Bedeutung von "best cases" und "good practices" für eine effektive Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.

Literatur

- Barton-Ziemann, Martina (1995): Qualitätskriterien für AFG-geförderte berufliche Bildungsmaßnahmen, in: Jörg E. Feuchthofen, Eckart Severing: Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung. Neuwied
- ERGO (1992): Das ERGO-Programm, Schlußbericht. Brüssel.
- Gaß, Gerald u.a. (1997): Strategien gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Berlin.
- Hild, Paul (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Berlin
- Michel-Schwartz, Brigitta (1994): Die Fortbildungspolitik der Bundesanstalt für Arbeit und ihre pädagogischen Konsequenzen. Frankfurt am Main
- KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (1997): The Matchwork research: towards a best-practice. Hoofddorp
- Krömmelbein, Silvia, Alfons Schmid, Andreas Weinbörner (1995): Beschäftigen, Qualifizieren, Beraten. Düsseldorf
- Krömmelbein, Silvia, Alfons Schmid, Andreas Weinbörner (1995): Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose in Thüringen. Weimar
- Ökonomie und Gesellschaft (1999): Jahrbuch 15: Unternehmungsverhalten und Arbeitslosigkeit. Frankfurt/New York
- Schmid, Günther (1997): Process Evaluation: Policy Formation and Implementation; in: Günther Schmid (Hg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Berlin, 198ff.
- Schmid, Günther, Klaus Schömann, Holger Schütz (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Berlin
- Wegge, Martina (1996): Qualifizierungsnetzwerke - Netze oder lose Fäden. Opladen

Prof. Dr. Alfons Schmid
Andreas Weinbörner
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt
Institut für Polytechnik/Arbeitslehre
Schwerpunkt Ökonomie
Robert Mayer Str. 1
D-60325 Frankfurt am Main