



PIW
Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH



EVALUATION DER MAßNAHMEN ZUR UMSETZUNG DER VORSCHLÄGE DER HARTZ-KOMMISSION

Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente
Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Endbericht

Berlin / Bremen / Hamburg, den 30. Juni 2006

Impressum

Titel	Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Endbericht
Beteiligte Institutionen	COMPASS Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung IMU Institut für Medienforschung und Urbanistik SÖSTRA, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung Universität Hamburg (im Unterauftrag des PIW)
BearbeiterInnen	Michael Berka (IMU) Dr. Hermann Biehler (IMU) Alrun Fischer (IMU) Gunda Fischer (IMU) Wilma Frank (PIW) Rudi Frey (PIW) Ulrich Malers (SÖSTRA) Kai Maibohm (COMPASS) Prof. Dr. Harald Mattfeldt (Universität Hamburg) Benno Savioli (COMPASS) Dr. Frank Schiemann (SÖSTRA) Prof. Dr. Rainer Schlittgen (Universität Hamburg) Dr. Karsten Schuldt (SÖSTRA) Claudia Temps (PIW) Dr. Axel Troost (PIW) Axel Weise (COMPASS)
Projektleitung	Dr. Frank Schiemann (SÖSTRA) Dr. Karsten Schuldt (SÖSTRA)
Kontakt	Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen SÖSTRA Torstraße 178 10115 Berlin Telefon (030) 27 59 61 27 Fax (030) 280 71 66 Internet www.soestra.de

Resümee

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – eines der traditionellen Förderinstrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – sind im Untersuchungszeitraum nicht nur durch die Arbeitsmarktreform neu ausgerichtet worden. Seit 1999 wurden die Förderkonditionen von ABM mehrfach geändert (z. B. Pauschalierung der Zuschüsse; Verkürzung der Zuweisungsdauer; Wegfall der Versicherungspflicht zur und der Anwartschaften aus der Arbeitslosenversicherung; Ausstieg mehrerer Bundesländer aus der Kofinanzierung u. a. m). Damit wurde auch die Ressourcenausstattung dieses Förderinstrumentes deutlich reduziert. Diese – gegenüber anderen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik als Schlechterstellung von ABM anzusehenden – Veränderungen haben das Erreichen der einzelnen mit ABM verfolgten Ziele in erheblichem Maße beeinflusst – nicht selten erschwert. Unter dem Aspekt dieser Modifizierungen der Förderkonditionen war ABM zu Beginn des Untersuchungszeitraums ein anderes Förderinstrument als gegen Ende. Dies macht es schwierig, das Instrument über den Untersuchungszeitraum hinweg als einen identischen Evaluationsgegenstand zu betrachten und allgemein gültige Aussagen zu dem arbeitsmarktpolitischen Instrument ABM zu treffen. Ebenso erschwert es den Vergleich der Wirksamkeit dieses Förderinstrumentes vor und nach der Reform.

Gleichzeitig haben sich im Untersuchungszeitraum die mit ABM verfolgten Ziele in ihrer Gewichtung zueinander verschoben. Gesetzgeber und Akteure vor Ort haben mit dem ABM-Einsatz im Wesentlichen fünf Ziele verfolgt: Erhalt bzw. Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit, Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, Umsetzung strukturwirksamer Maßnahmen, temporäre Schaffung von Beschäftigung (Marktersatz) sowie Inklusion besonders förderungsbedürftiger Personen. Mit der Reform verbindet sich diesbezüglich allerdings ein wesentlicher Paradigmenwechsel: Danach wurde mit der Neuausrichtung von ABM zu Beginn des Jahres 2004 das Integrationsziel für dieses Arbeitsmarktinstrument zurückgenommen und das Ziel der Schaffung zusätzlicher temporärer Beschäftigung in seiner Bedeutung in diesem Zielkanon gestärkt.

Die dabei gesetzte Zielhierarchie unterscheidet sich von Akteur zu Akteur und hat sich im Zeitverlauf zudem verändert: Während für den Gesetzgeber bis 2003 die Arbeitsmarktintegration im Vordergrund stand, ist seit der Neuausrichtung von ABM mit Beginn des Jahres 2004 Marktersatz das maßgebliche Ziel. In der letzten Phase des Untersuchungszeitraums (2005/2006) zeichnete sich dann eine Verschiebung zu Gunsten des Zieles Beschäftigungsfähigkeit ab. Für die Akteure vor Ort war Arbeitsmarktintegration im gesamten Untersuchungszeitraum von 1999 bis 2005 nur in wenigen Fällen das vorrangige Ziel; zumeist wurde vielmehr von einer Gleichrangigkeit der fünf Ziele ausgegangen. Allerdings zeigten sich deutliche regionale Unterschiede: In Ostdeutschland hatten die Ziele Marktersatz, Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit ein besonderes Gewicht, in Westdeutschland Zielgruppeninklusion und Arbeitsmarktintegration.

Die Untersuchungen zur Zielerreichung erbrachten positive Befunde hinsichtlich der Ziele Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit und Zielgruppeninklusion. Dabei haben sich insbesondere die Rahmenbedingungen für das Erreichen des Zieles Strukturwirksamkeit sukzessive und vor allem mit der Neuausrichtung von ABM im Jahr 2004 und der damit einhergehenden Reduzierung der Ressourcenausstattung des Instruments verschlechtert. Gleiches gilt trotz des

vom Gesetzgeber vollzogenen Paradigmenwechsels für das Ziel Marktersatz, welches schon auf Grund der über die letzten Jahre hinweg deutlich reduzierten Anzahl der ABM-Beschäftigten bei gleichzeitig nach wie vor hoher Arbeitslosigkeit kaum noch erfüllt werden kann. Vielmehr wird diese Zieldimension angesichts der Beschränkung von ABM auf schwer behinderte Menschen im Jahr 2006 inzwischen nur noch bei einer kleinen Gruppe von Arbeitslosen verfolgt. Der größte Teil von – auch im Bereich des SGB III – weiterhin als betreuungs- und damit förderungsbedürftig eingestuften Arbeitslosen wird daher mit ABM nicht mehr erreicht.

In Bezug auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration sind die Befunde ambivalent: Die Bruttointegrationseffekte (ohne Folgeförderung) in ungeforderte Beschäftigung, die in hohem Maße von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängen, liegen bei ABM bei etwa 10 %. Die Nettointegrationseffekte – unter Berücksichtigung eines Nachhaltigkeitskriteriums einer 6-monatigen, ununterbrochenen Erwerbstätigkeit – fallen jedoch sowohl in Ost- als auch Westdeutschland überwiegend negativ aus. In jüngeren Jahren lassen sich allerdings langfristig positive Integrationseffekte für Frauen in westdeutschen Regionen nachweisen, wobei sich der Abstand von geförderten und nicht geförderten Personen im Verlauf des Untersuchungszeitraums deutlich verringert hat. Für Westdeutschland sind diese positiven Nettointegrationseffekte mit großer Wahrscheinlichkeit darauf zurückzuführen, dass Maßnahmegrößen deutlich kleiner gehalten und die Maßnahmen – bei aufnahmefähigeren Arbeitsmärkten als in Ostdeutschland – zielgenauer auf Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen ausgerichtet werden, so dass ihre Vermittlungshemmnisse auch gezielter bearbeitet werden können. Im Jahr 2004 traten sogar überwiegend positive Effekte auf, die aber neben einer starken Berücksichtigung von Langzeitarbeitslosen bei der Zuweisung in ABM als Auswirkungen der Umbruchsituation in der Arbeitsmarktpolitik interpretiert werden können und sich für 2005 – soweit die Datenlage dies derzeit beurteilen lässt – nicht wiederholen.

Die angestellten Kosten-Nutzen-Betrachtungen erlauben in einer gesellschaftlichen Bilanz weder die Schlussfolgerung, dass ABM generell effizient noch grundsätzlich ineffizient sind. Allerdings zeigen die bisherigen Ergebnisse einer akteursbezogenen Analyse, dass die Bundesagentur für Arbeit beim ABM-Einsatz „Nettozahler“ ist, während andere Akteure, vor allem Kommunen und ABM-Beschäftigte bzw. die zuvor Arbeitslosen, eher als „Nettoempfänger“ charakterisiert werden können. Diese Situation – die BA als Nettozahlerin – hat sich jedoch mit Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 und dem weit überwiegenden Einsatz dieses Förderinstrumentes in diesem Rechtskreis grundlegend geändert.

In Arbeitsmärkten mit erheblichen Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage, d. h. in großen Teilen Ostdeutschlands und einigen wenigen Regionen Westdeutschlands, sollte dieses Förderinstrument selektiv ausgebaut und damit auf die Ziele Beschäftigungsfähigkeit, Marktersatz und Strukturwirksamkeit fokussiert werden. Dabei wäre es, sowohl für die verantwortlichen Akteure als auch – und mehr noch – für die zu fördernden Personen selbst, wichtig, von einer Nachrangigkeit des Integrationsziels auszugehen; so wie dies der Gesetzgeber mit der Neugestaltung von ABM 2004 ausdrücklich vorgesehen hat. Entsprechend sollten die konkreten Einsatzbedingungen von ABM ausgestaltet werden, wozu sich in vorliegender Untersuchung zahlreiche Hinweise finden. In funktionsfähigen Arbeitsmärkten, wie sie in bestimmten Teilen

Westdeutschlands anzutreffen sind, sollte das arbeitsmarktpolitische Förderinstrument ABM demgegenüber in angemessener Dimensionierung dezidiert auf die Inklusion von besonders förderungsbedürftigen Personen und deren Arbeitsmarktintegration ausgerichtet werden. Auch hierzu bieten die vorgelegten Befunde interessante Ansatzpunkte.

1	Einleitung	7
1.1	Forschungsauftrag und Untersuchungsgegenstand	7
1.2	Projektdesign im Überblick	8
1.3	Schwerpunkte der Berichtslegungen im Projektverlauf	9
1.4	Untersuchungsschritte im Projektverlauf insgesamt	10
1.5	Struktur des vorliegenden Endberichts	12
2	Rahmenbedingungen des ABM – Einsatzes 1999 – 2005	13
2.1	Sozioökonomische Rahmenbedingungen	13
2.1.1	Wirtschaftliche Entwicklung	13
2.1.2	Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit	16
2.2	Förderpolitische Rahmenbedingungen	20
2.2.1	Förderphilosophie von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen	22
2.2.2	Allgemeiner Zielrahmen des SGB III sowie Rechtsänderungen im Überblick	23
2.2.3	Untergesetzliche Ebene	30
2.2.4	Steuerung des Instrumenteneinsatzes durch die Bundesagentur für Arbeit im Zeitverlauf	31
2.2.4	Synopse der förderpolitischen Flankierung von ABM und SAM durch die Länder	34
3	Der Einsatz von ABM im Untersuchungszeitraum – ein quantitativer Überblick	40
3.1	Zusammenfassung	40
3.2	Überblick über den Instrumenteneinsatz	42
3.2.1	Der Einsatz von ABM	42
3.2.3	Förderdauer von ABM	56
3.2.4	Bestand geförderter ABM-Beschäftigter pro 1.000 Arbeitslose	59
3.2.5	Strukturanpassungsmaßnahmen	62
3.2.6	ABM- und SAM-Förderung insgesamt	64
3.2.7	ABM- und SAM-Ausgaben	65
3.3	Ausblick	69
4	Zielerreichungs- und Effektivitätsanalyse.....	71
4.1	Das Zielsystem der ABM-Förderung	71
4.1.1	Herausbildung des Zielsystems – Gesetzeslage und Akteurshandeln	72
4.1.2	Ein Zielsystem mit kongruenten als auch konfligierenden Zielen	73
4.1.3	Das Zielsystem als Evaluierungsmaßstab	75
4.2	Zielerreichung – die 5 Zieldimensionen der ABM-Förderung	78
4.2.1	Beschäftigungsfähigkeit in ABM.....	78
4.2.2	ABM und das Ziel der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt	98
4.2.3	Schaffung temporärer Beschäftigung – das Marktersatzziel.....	123
4.2.4	Strukturwirksamkeit der ABM-Förderung	127
4.2.5	Zielgruppeninklusion.....	135
4.3	Effektivität und Wirksamkeit der ABM-Förderung aus Sicht der Akteure – Ergebnisse der Implementationsanalysen	137
5.	Effizienzanalyse	145
5.1	Einführung	145
5.2	Kosten-Nutzen-Analyse als Effizienzanalyse von ABM nach dem SGB III	146
5.2.1	Theoretischer Hintergrund und Methodik von Kosten-Nutzen-Analysen	146
5.2.2	Spezifische Anforderungen für eine Kosten-Nutzen-Analyse von ABM	148
5.3	Kosten-Nutzen-Betrachtungen zu ABM nach dem SGB III	150

5.3.1	Fiskalische Maßnahmekosten	150
5.3.2	Wirkungen von ABM	158
5.3.2.2	Fallbeispiele für die Bewertung von ABM	162
5.3.3	Kosten-Nutzen-Betrachtung von ABM am Beispiel einer Kommune	166
5.3.4	Notwendige Aktualisierung der Teilergebnisse	167
5.4	Zwischenfazit zu den Kosten-Nutzen-Betrachtungen bei ABM	168
6.	Gesamtbewertung und Handlungsempfehlungen.....	170
6.1	Gesamteinschätzung	170
6.2	Handlungsempfehlungen	175
	Literatur- und Quellenverzeichnis	205

1 Einleitung

1.1 Forschungsauftrag und Untersuchungsgegenstand

Ergänzend zur Beschlussfassung über die situationsgerechte Umsetzung der Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) hat der Deutsche Bundestag die zeitnahe Evaluation der damit eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen beschlossen (Bundestags-Drucksache 15-98). Vor diesem Hintergrund wurde das Konsortium COMPASS Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung, IMU Institut für Medienforschung und Urbanistik, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA) sowie PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung im Rahmen der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ im September 2004 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Untersuchung des Arbeitsförderinstrumentes Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) beauftragt. Diese Arbeiten waren bis Ende Juni 2006 abzuschließen.

Gegenstand dieses Forschungsprojektes waren eine retrospektive Bewertung von ABM im Zeitraum 1999-2003 sowie eine Rekonstruktion der Implementationsbedingungen in dieser Zeitspanne. Seit Beginn des Jahres 2004 – also mit Inkrafttreten des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – ist das Förderinstrument ABM grundlegend neu gestaltet worden. Ergebnisse und Wirkungen dieses Förderansatzes sollten daher sowohl vor als auch nach der Reform miteinander verglichen werden. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg galt es, die wichtigsten Ziele dieses Instrumentes zu identifizieren sowie den Grad der Zielerreichung zu bewerten und die Effektivität und Effizienz des Instrumenteneinsatzes zu beurteilen sowie soweit wie möglich zu quantifizieren. Da die Reform von ABM zum 1. Januar 2004 u. a. ein Aufgehen der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) in diesem Instrument beinhaltet, werden auch diese – wo notwendig – in die Analysen einbezogen. Schließlich waren in allen Untersuchungen die Aspekte der Chancengleichheit und des Gender Mainstreaming integrativ zu berücksichtigen.

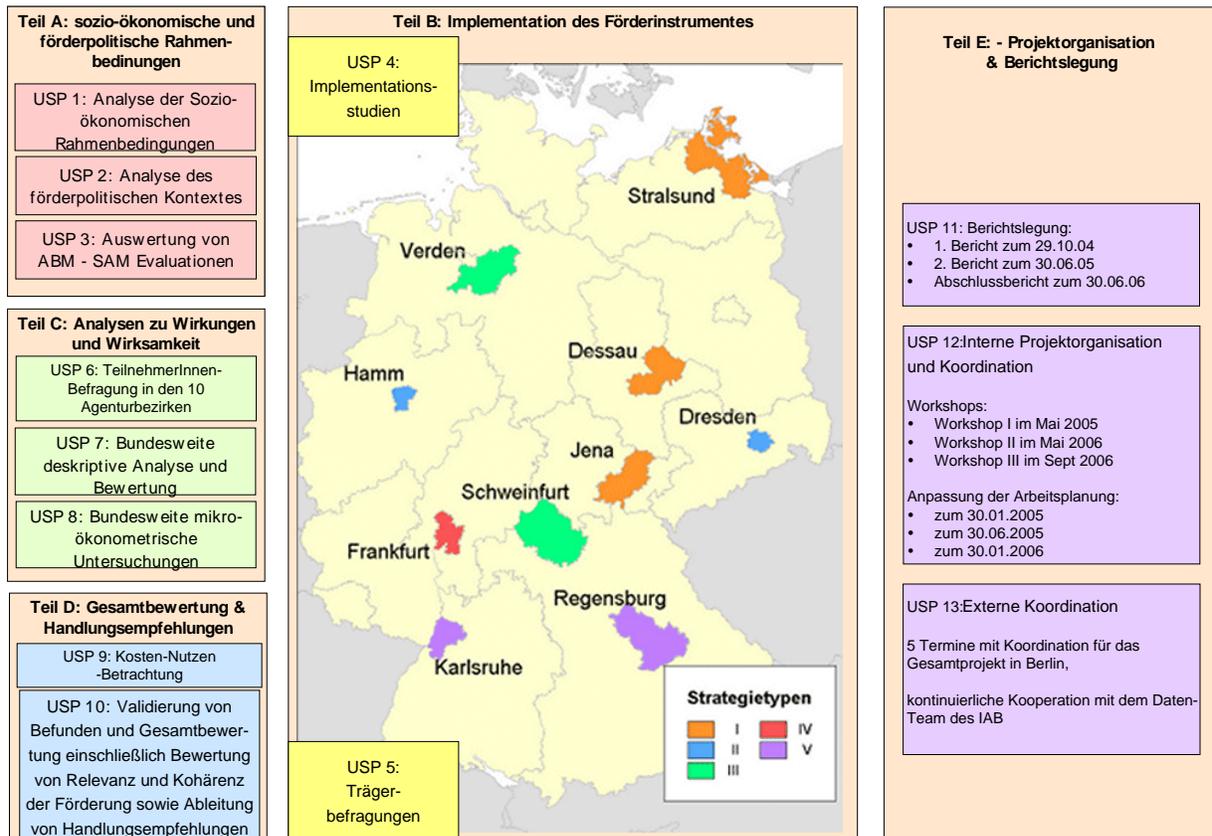
1.2 Projektdesign im Überblick

Für die Bearbeitung dieses Evaluationsauftrages wurde vom Konsortium ein Untersuchungsdesign mit einem Mix verschiedener empirisch-methodischer Zugänge entwickelt. Dazu gehören insbesondere:

- Literatur- und Dokumentenanalysen;
- deskriptiv-statistische Analysen unterschiedlicher Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie ergänzende sekundärstatistische Analysen von Daten weiterer Institutionen;
- Implementationsanalysen in zehn ausgewählten Agenturbezirken, und zwar in Dessau, Dresden, Frankfurt am Main, Hamm, Jena, Karlsruhe, Regensburg, Schweinfurt, Stralsund sowie Verden, so dass jeder Strategietyp jeweils zwei Mal vertreten ist;
- Zwei Wellen von Akteurs- und Experteninterviews, vor allem in den für die Implementationsanalysen ausgewählten Agenturbezirken;
- schriftliche standardisierte Befragungen von ABM-Beschäftigten sowie von Trägern von ABM und SAM in den zehn ausgewählten Agenturbezirken;
- bundesweit repräsentative mikroökonomische Untersuchungen für ausgewählte Monatskohorten der Jahre 2000 bis 2005 auf der Grundlage der Integrierten Erwerbsbiografie (IEB) sowie ergänzende computergestützte Interviews mit ABM-Teilnehmenden und mit Personen einer Vergleichsgruppe für zwei Monatskohorten der Jahre 2004 und 2005;
- Kosten-Nutzen-Betrachtungen.

Den Zusammenhang der zu bearbeitenden Untersuchungsschwerpunkte und der vom Konsortium dafür eingesetzten Forschungsmethoden verdeutlicht Übersicht 1.

Übersicht 1: Projektdesign – das Zusammenspiel von Untersuchungsschwerpunkten und Forschungsmethoden



Die konkrete Ausgestaltung dieses Untersuchungsdesign wurde durch die Kooperation mit weiteren Evaluatorengruppen beeinflusst, die im Auftrag des BMWA andere reformierte Arbeitsförderinstrumente zu analysieren und zu bewerten hatten. Diese Kooperation diente in erster Linie methodischen Abstimmungszwecken, um dem auftraggebenden Bundesministerium zu den Förderinstrumenten annähernd vergleichbare Forschungsergebnisse vorlegen zu können.

1.3 Schwerpunkte der Berichtslegungen im Projektverlauf

Entsprechend der Ausschreibung waren dem Auftraggeber im Projektverlauf drei Berichte vorzulegen:

- Der bereits am 29. Oktober 2004 übergebene Bericht befasste sich schwerpunktmäßig mit der synoptischen Darstellung der Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen von ABM und SAM seit 1999. Darüber hinaus wurde eine erste deskriptiv-statistische Analyse zur Entwicklung des Instrumenteneinsatzes im Untersuchungszeitraum, auf der Datenbasis des so genannten Altverfahrens der Bundesagentur für Arbeit, vorgenommen.

- Der am 30. Juni 2005 dem BMWA übergebene Bericht enthielt erste belastbare Befunde zu allen vorstehend skizzierten Untersuchungsschwerpunkten, so dass dem politischen Evaluationsauftrag des Bundestages bzw. dem darauf fußenden Auftrag des BMWA an das Konsortium fristgerecht entsprochen wurde. Allerdings konnten auf Grund des insgesamt engen Zeitplans des Forschungsvorhabens zu diesem Zeitpunkt zu einzelnen Untersuchungsbereichen noch keine vertiefenden bzw. abschließenden Ergebnisse vorgelegt werden.
- Mit dem vorliegenden Endbericht werden dem Auftraggeber am 30. Juni 2006 zeitlich aktualisierte Aussagen zu allen ausgeschriebenen Untersuchungsschwerpunkten vorgelegt. In diesen Endbericht sind darüber hinaus vertiefende Befunde eingeflossen: Dies betrifft u. a. Untersuchungsergebnisse zu den Zielen „Erhalt, Wiedererlangung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ und „Strukturwirksamkeit Beschäftigung schaffender Maßnahmen“ sowie der diesbezüglichen Zielerreichung. Darüber hinaus wurden die mikroökonomischen Analysen am aktuellen Zeitrand (Monatskohorte des Jahres 2005) aktualisiert und die bisher angestellten Überlegungen zur Kosten-Nutzen-Problematik qualitativ weiterentwickelt. Ebenso sind die Expertengespräche im Rahmen der Implementationsanalyse dazu genutzt worden, die Befunde des Berichts vom 30. Juni 2005 mit den an der Umsetzung von ABM beteiligten Akteuren zu besprechen und zu vertiefen sowie entsprechende Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zu diskutieren.

1.4 Untersuchungsschritte im Projektverlauf insgesamt

Von der Beauftragung des Forschungsvorhabens bis zur Abgabe des Endberichts standen dem Konsortium insgesamt eineinhalb Jahre Bearbeitungszeit zur Verfügung. Das mit dem Angebot dem BMWA vorgeschlagene und in den anschließenden Verhandlungen spezifizierte Forschungsdesign hat sich im Projektverlauf als weitgehend stabil erwiesen und musste in den von der Ausschreibung vorgesehenen Arbeitsplanüberprüfung nur unwesentlich verändert werden. Im Einzelnen wurde im Projektverlauf das nachfolgend skizzierte Untersuchungsspensum geleistet, wobei gegebenenfalls auf einzelne Modifizierungen ursprünglich vorgesehener Untersuchungsschwerpunkte und Forschungsmethoden sowie die dafür ausschlaggebenden Ursachen eingegangen wird.

- Die Analyse der sozioökonomischen Rahmenbedingungen basierte im Wesentlichen auf Dokumentenanalysen sowie sekundärstatistischen Auswertungen.
- Grundlage der erstellten Synopse der förderpolitischen Rahmenbedingungen von ABM waren einerseits Dokumentenanalysen (Gesetze; Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit und ermessenslenkende Weisungen der Arbeitsagenturen). Andererseits wurden für die Erfassung länderspezifischer Interventionen bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen ebenfalls Dokumentenanalysen vorgenommen sowie ergänzend dazu einzelne Akteursgespräche mit Programmverantwortlichen in den Bundesländern durchgeführt. Schließlich wurde eine vom BA-Service-Haus speziell angeforderte Sonderauswertung der von Ländern und Dritten an die Bundesagentur für Arbeit übertragenen Mittel zur Kofinanzierung von ABM analysiert.

- Die Auswertung bisheriger Forschungsergebnisse zu ABM und anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen fußte auf einer umfangreichen Literaturrecherche, anschließenden Dokumentenanalysen und Gesprächen mit einzelnen Autorinnen und Autoren.
- Die Implementationsanalysen in den zehn ausgewählten Agenturbezirken nahmen einen sehr breiten Raum ein. Zum Einen wurden je Agenturbezirk in den Jahren 2005 und 2006 jeweils zwischen 20 und 30 Akteurs- sowie Experteninterviews geführt, wobei Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Institutionen zu Wort kamen (Agenturen für Arbeit, Selbstverwaltungsausschüsse der Agenturen für Arbeit, Regionaldirektionen, Arbeitsgemeinschaften zur Umsetzung des SGB II bzw. Optionskommunen, Landesministerien, ABM- und SAM-Träger, Interessenvertretungen von Arbeitslosen und ABM-Beschäftigten, weitere regional- und arbeitsmarktpolitische Know-How-TrägerInnen). Ergänzt wurden diese Gespräche zum Anderen durch weitere agenturspezifisch ausgerichtete empirisch-methodische Zugänge, wie Literatur- und Dokumentenanalysen, deskriptiv-statistische Analysen, sekundärstatistische Auswertungen sowie partielle primärstatistische Erhebungen.
- Die deskriptiv-statistischen Analysen basierten im Wesentlichen auf drei Datenquellen der Bundesagentur für Arbeit: einer Datenlieferung des BA-Service-Hauses, den Eingliederungsbilanzen und den „140 Eckwerten zum Arbeitsmarkt“. Diese – weit mehr als 1.000 Einzeldateien umfassenden und teilweise auf unterschiedlichen Erhebungsverfahren fußenden – Datenquellen wurden in einem aufwändigen Prozedere technisch aufbereitet, konsolidiert und in so genannten Multidimensional-Data-Cubes (MDC) zusammen gefasst, um sie damit einer zielgerichteten und im Übrigen vergleichsweise einfachen Auswertung zugänglich zu machen.
- In die bundesweit repräsentativen mikroökonomischen Untersuchungen wurden ausgewählte Monatskohorten der Jahre 2000 bis 2005 einbezogen; und zwar die im April der entsprechenden Jahre in ABM eingetretenen Personen sowie diesbezügliche Vergleichsgruppen. Die Datensätze für beide Gruppen wurden auf der Grundlage der Integrierten ErwerbsBiografie (IEB) gezogen bzw. nach dem erforderlichen Matching ausgewählt. Für die mikroökonomischen Analysen der Jahre 2000-2003 wurden damit im Ergebnis soziodemografische und berufsbiografische Informationen zu jeweils etwa 27.400 (2000), 20.500 (2001), 12.600 (2002) und 8.900 (2003) Teilnehmenden bzw. Nicht-Teilnehmenden an ABM ausgewertet. Auf Grund der in der IEB nur zeitversetzt vorhandenen Erwerbsinformationen wurden für die Monatskohorten der Jahre 2004 und 2005 ergänzende computergestützte Interviews realisiert. Auf der Grundlage von etwa 8.800 ausgewählten Datensätzen zu ABM-Beschäftigten wurden im Befragungsverlauf etwa 3.600 vollständige Interviews durchgeführt. Für die Gruppe der Nicht-Teilnehmenden wurden mittels Interviews Informationen über knapp 2.500 „Zwillinge“ der zuerst befragten Teilnehmenden gewonnen. Diese Ausschöpfung kann als außerordentlich hoch angesehen werden. Insgesamt standen damit für die mikroökonomischen Analysen Informationen zu jeweils mehr als 70.000 Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden zur Verfügung, die aus über 2,7 Mio. von IAB-ITM gelieferten Datensätzen (mehr als 100.000 Datensätze zu ABM-Teilnehmenden; knapp 2,6 Mio. nicht gematchte Datensätze zu Nicht-Teilnehmenden) generiert wurden.

- Im Rahmen zweier schriftlicher standardisierter Erhebung wurden alle diejenigen ABM-Beschäftigten in den zehn ausgewählten Agenturbezirken befragt, die nach den alten, bis Ende 2003 geltenden Bedingungen in ABM eingetreten sind und diese in den ersten drei Quartalen 2004 verlassen haben sowie diejenigen, die nach den seit 2004 geltenden Bedingungen ihre ABM durchgeführt haben. In beiden Totalerhebungen konnten verwertbare Rückläufe von 36 bzw. 29 % erzielt werden (2005: 2.350 und 2006: 1.610 Antworten).
- Aus den sehr heterogenen Datenbeständen der zehn ausgewählten Arbeitsagenturen wurden durch eine Zufallsstichprobe 1.200 Träger ausgewählt, die im Untersuchungszeitraum 1999-2004 ABM durchgeführt hatten. Nach aufwändiger Bereinigung von Trägerbezeichnungen und Trägeradressen stand letztlich eine nutzbare Bruttostichprobe von 1.016 ABM-Trägern zur Verfügung. Mittels einer online-gestützten Befragung konnten aus diesem Befragungssample insgesamt 195 verwertbare Antworten erfasst werden, was einer Rücklaufquote von 19 % entspricht.
- Die Schritte hin zu einer Kosten-Nutzen-Analyse wurden unter der Leitlinie durchgeführt, dass mit einem angemessenen Aufwand überprüfbare Ergebnisse zu erzielen waren, die der politischen Entscheidungsfindung dienen können. Damit war in Rechnung zu stellen, dass der Untersuchungsauftrag sowohl ein ambitioniertes wissenschaftlich-theoretisches Projekt als auch eine Studie für die Politikberatung darstellt. Im vorliegenden Bericht wurde nunmehr ein konzeptioneller Rahmen entwickelt, der für eine umfassende Betrachtung und Bewertung von Kosten und Nutzen erforderlich ist.

Allen Gesprächs- und KooperationspartnerInnen sei auf diesem Wege für die gezeigte Unterstützung ausdrücklich gedankt; umso mehr vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Umbruchsituation in Deutschland. Ein besonderer Dank gilt darüber hinaus denjenigen Personen und Institutionen, die sich spezifischer Wünsche nach Datenaufbereitungen und Datenbereitstellungen annahmen. Exemplarisch seien in diesem Kontext IAB-ITM und das BA-Service-Haus genannt.

1.5 Struktur des vorliegenden Endberichts

Der vorliegende Endbericht zur Analyse von Wirkungen und Wirksamkeit des Förderinstrumentes ABM strukturiert sich im Einzelnen wie folgt:

Im **Kapitel 2** werden sozioökonomische und förderpolitische Rahmenbedingungen skizziert, unter denen das Förderinstrument ABM im Untersuchungszeitraum von 1999 bis Ende 2005 zum Einsatz gekommen ist. Wurde dabei ein besonderes Augenmerk auf die gesetzlich intendierten Ziele von ABM gelegt, so sind gleichzeitig jene Ziele herausgearbeitet worden, die von den an der Umsetzung beteiligten Akteuren angestrebt wurden. Darüber hinaus wurde den, maßgeblich durch die Arbeitsmarktreformen auf der Bundesebene initiierten, Veränderungen der förderpolitischen Bedingungen nachgegangen.

Im **Kapitel 3** wird eine quantitative und qualitative Analyse der Entwicklung des Einsatzes von ABM – sowie teilweise auch SAM – im Zeitraum 1999-2005 vorgenommen, wobei unterschiedli-

che Sichtweisen angelegt bzw. eingenommen werden. Dabei wird der Einsatz von ABM sowohl unter dem Aspekt der erreichten Zielgruppen dieses Instruments als auch bestimmter Merkmale der Förderung wie beispielsweise der Förderdauer untersucht. Nicht zuletzt werden die Aufwendungen für ABM insgesamt wie auch bezogen auf die geförderten ABM-Plätze analysiert.

Mit dem **Kapitel 4** wird entlang der erarbeiteten Evaluationskriterien eine differenzierte Analyse und Bewertung der Zielerreichung beim Einsatz von ABM im Zeitraum 1999-2005 vorgenommen. Dabei wird zunächst das der Untersuchung zu Grunde liegende Zielsystem der ABM-Förderung entwickelt und daraus die entsprechenden Evaluierungsmaßstäbe abgeleitet. Abschließend werden – entlang der fünf herausgearbeiteten Zieldimensionen – der Grad des Erreichens der jeweiligen Ziele beurteilt.

In **Kapitel 5** werden die Ergebnisse der durchgeführten Effizienzanalysen zum Einsatz von ABM vorgestellt. Dabei werden die in der Ausschreibung geforderten Berechnungen zur Effizienz der ABM-Förderung dargestellt und diskutiert. Diese Untersuchungen werden durch fiskalische Kosten-Nutzen-Betrachtungen ergänzt. Auf Grund der bereits im Bericht 2005 skizzierten empirisch-methodischen Grenzen komplexer Kosten-Nutzen-Analysen, nicht nur beim Förderinstrument ABM, wird zur methodischen Abgrenzung an der Stelle von Kosten-Nutzen-Betrachtungen gesprochen.

Im **Kapitel 6** werden dann die Ergebnisse der Evaluierung zusammengefasst und daraus entsprechende Schlussfolgerungen gezogen. Diese werden durch konkrete Handlungsempfehlungen abgerundet.

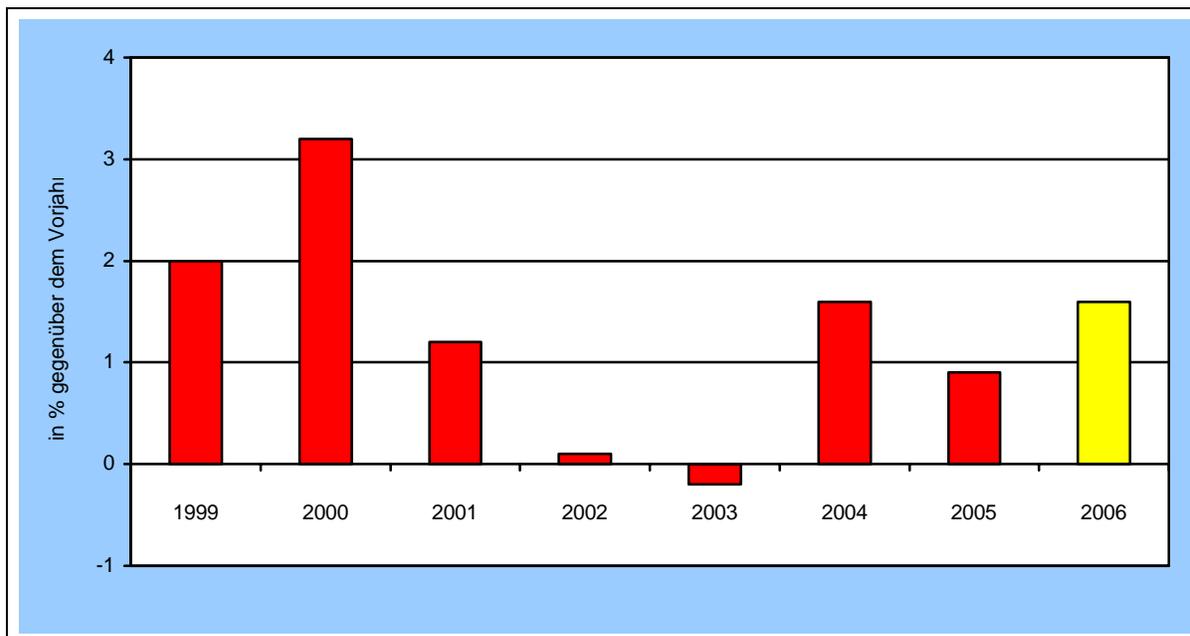
2 Rahmenbedingungen des ABM – Einsatzes 1999 – 2005

2.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

2.1.1 Wirtschaftliche Entwicklung

Zu Beginn des Untersuchungszeitraumes befand sich die deutsche Wirtschaft in einer vergleichsweise günstigen konjunkturellen Lage. Das Wirtschaftswachstum lag in den Jahren 1999 und 2000 oberhalb der Beschäftigungsschwelle (vgl. Abb. 1). Die in den Jahren 2001 bis 2003 zu verzeichnende gesamtwirtschaftliche Schwächephase konnte in den nachfolgenden Jahren 2004 und 2005 im Zuge der zyklischen Erholung zwar überwunden werden. Allerdings ist auch für das Jahr 2006 keine Wirtschafts- und Wachstumsentwicklung zu erwarten, die breit angelegt ist und oberhalb der Beschäftigungsschwelle liegt.

Abbildung 1: Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukt 1999-2005 und Erwartungen für 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Frühjahrsgutachten 2005

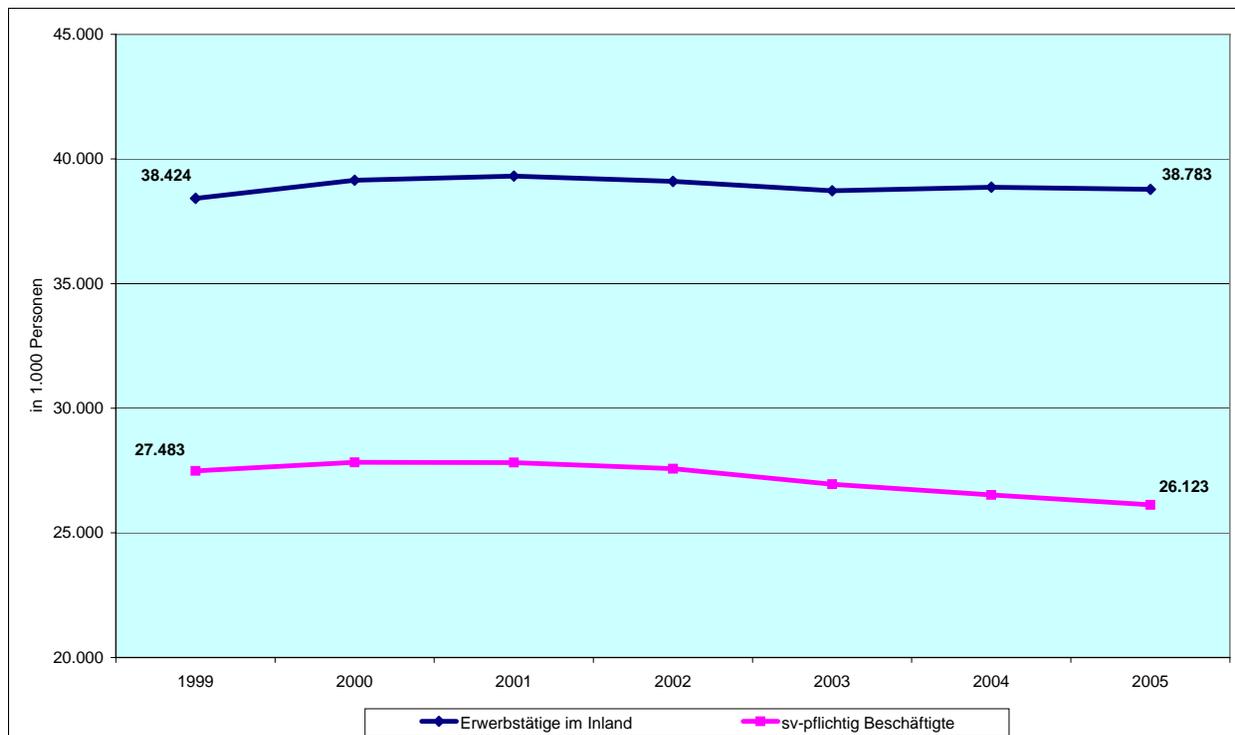
Die auf einem dynamischen Welthandel fußenden deutschen Exporte leisteten, mit Ausnahme des Jahres 2003, die größten Beiträge zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts. Demgegenüber erbrachte die Binnennachfrage nur bescheidene oder gar negative Wachstumsbeiträge. Namentlich die privaten Konsumausgaben gingen zurück, während die Konsumausgaben des Staates moderat wuchsen.

Entsprechend der vorstehend skizzierten Wirtschaftsentwicklung hat das Arbeitsvolumen nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in den Jahren 1999 und 2000 leicht zugenommen. Von 2001 bis 2005 – also in Jahren mit einem Wirtschaftswachstum unterhalb der Beschäftigungsschwelle – ging das Arbeitsvolumen hingegen tendenziell zurück. Im letzten Berechnungsjahr 2005 lag damit das Arbeitsvolumen mit etwa 56 Mrd. Arbeitsstunden um knapp zwei Prozent unter dem Stand des Jahres 1999.

Die gemessen daran vergleichsweise stabile Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen ist zum Einen auf Sondereinflüsse zurückzuführen, die weitgehend unabhängig von gesamtwirtschaftlichen Prozessen waren. Administrative und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen überdeckten nämlich die konjunkturellen Einflussfaktoren der Erwerbstätigkeit: Insbesondere die intensiv von der Arbeitsmarktpolitik unterstützten Erwerbsformen Selbstständigkeit (gefördert mittels Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss), geringfügige Beschäftigung (unterstützt durch die Neuregelung der Mini-Jobs) sowie die ebenfalls zur Erwerbstätigkeit zählenden Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung verzeichneten erhebliche Zuwächse. Demgegenüber ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung weiterhin rückläufig; ein Prozess der

auch im ersten Halbjahr 2006 anhielt (vgl. Abb. 2). Zum Anderen verbergen sich dahinter erhebliche Veränderungen in den Strukturen der Erwerbstätigkeit: Während das so genannte Normalarbeitsverhältnis in einer voll- oder vollzeitnahen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – wenngleich noch immer dominierend – stark rückläufig ist, greifen geringfügige, häufig prekäre, arbeitsrechtlich weniger abgesicherte und zeitlich deutlich abgesenkte Beschäftigungsverhältnisse weiter um sich.

Abbildung 2: Erwerbstätige mit Arbeitsort in der Bundesrepublik (Inlandskonzept) und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (am Arbeitsort)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt

Der zahlenmäßige Umfang der Arbeitslosigkeit folgte im Wesentlichen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Er ging zwischen 1999 und 2001 angesichts von Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts oberhalb der Beschäftigungsschwelle zurück um danach, nicht zuletzt auf Grund der erzielten Produktivitätsfortschritte bei schwachem wirtschaftlichem Wachstum, wieder anzusteigen. Im Jahr 2005 erreichte die Arbeitslosigkeit im Untersuchungszeitraum ihren Höchststand. Zu diesem Höchststand des zahlenmäßigen Umfangs der Arbeitslosigkeit hat, aus statistischen Gründen, auch die Einführung des Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) beigetragen: Seit dem 1. Januar 2005 wurden auch zuvor teilweise nicht arbeitslos gemeldete erwerbsfähige ehemalige Sozialhilfeempfänger in der Arbeitslosenstatistik registriert. Die aktuellen Arbeitslosenzahlen signalisieren auch für das Jahr 2006 keine deutliche Entlastung des deutschen Arbeitsmarktes.

2.1.2 Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit

Die Zahl der jahresdurchschnittlich registrierten Arbeitslosen sank zu Beginn des Untersuchungszeitraums von 4,1 Mio. im Jahr 1999 auf rund 3,85 Mio. registrierte Arbeitslose im Jahr 2001. Darauf folgte ein Anstieg auf 4,377 (2003) bzw. 4,381 Mio. im Jahr 2004. Im Jahr 2005, dem ersten Jahr nach Inkrafttreten des SGB II, wurden durchschnittlich 4,79 Mio. Arbeitslose registriert.¹

Somit sank in Deutschland die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote² in den Jahren 1999 bis 2001 von 11,7 % auf 10,3 %. In den folgenden Jahren stieg sie wieder auf 11,7 % im Jahr 2004 und 12,8 % im Jahr 2005 (vgl. Abb. 3). Im Jahr 2005 befanden sich von diesen registrierten Arbeitslosen 2,09 Mio. Personen im Rechtskreis des Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) und bereits 2,7 Mio. bzw. 56,4 % im Rechtskreis des SGB II. Hierbei zeigt sich eine breite Streuung: Der Anteil der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II an den im Jahr 2005 durchschnittlich registrierten Arbeitslosen reicht in den 176 Agenturbezirken von „lediglich“ 25,8 % in Freising bis zu 71,4 % in Essen.

Vor dem Hintergrund der lang anhaltenden Massenarbeitslosigkeit ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen³ weiter angewachsen. Nach einem anfänglichen Rückgang von jahresdurchschnittlich 1,53 Mio. (1999) auf rund 1,35 Mio. Personen (2001) ist für das Jahr 2005 ein Anwachsen auf nunmehr 1,81 Mio. Langzeitarbeitslose zu verzeichnen. Damit stieg der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen registrierten Arbeitslosen von etwa einem Drittel (33,7 %) im Jahre 2002 auf 37,7 % im Jahr 2005.⁴ Somit hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen im dritten Jahr nach Inkrafttreten des „Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ gegenüber dem Ausgangsjahr 1999 (37,3 %) geringfügig erhöht. Im Jahr 2005 entfielen von den Langzeitarbeitslosen insgesamt 22,6 % auf den Rechtskreis des SGB III und 49,4 % auf den Rechtskreis des SGB II.

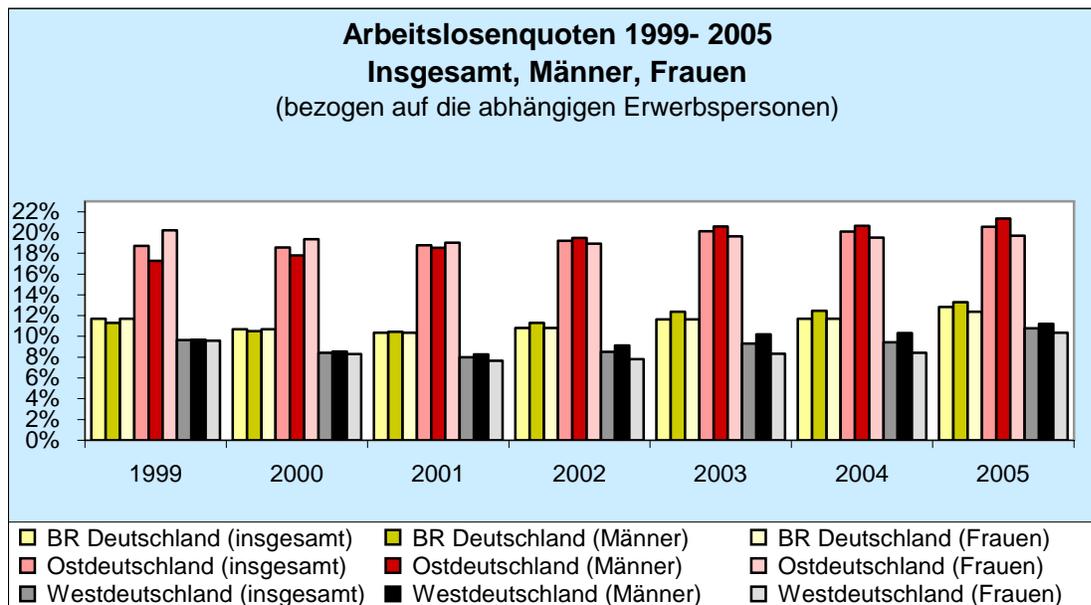
¹ Beim Anstieg gegenüber 2005 ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2005 ein Teil der Sozialhilfeempfänger und insbesondere der Sozialhilfeempfängerinnen, die vor 2005 nicht als Arbeitslose registriert waren, im Jahr 2005 ganz oder zeitweise als Arbeitslose registriert wurden. Zudem ist hier und bei den folgenden Daten zur registrierten Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen, dass jahresdurchschnittlich etwa 70.000 Arbeitslose in optierenden Kommunen nicht erfasst sind. Wie sich diese Abweichung von 1,5 % auf Bundesebene auf Länderebene und bei einzelnen soziodemografischen Merkmalen darstellt, ist in der BA-Kurzinformation „Berichterstattung über Arbeitslosigkeit: Möglichkeiten und Grenzen von Auswertungen auf Basis des IT-Vermittlungssystem der BA“ (20. Oktober 2005) dargestellt. Insbesondere auf Länderebene zeigen sich danach z. T. deutliche Abweichungen (z. B. Hessen mit einer relativ großen Zahl von optierenden Kreisen: 8,3 %). „In den Optionskommunen beträgt der Fehler im Durchschnitt 10,3 %.“ Und: Bezogen auf die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II ist der relative Fehler wegen der kleineren Basis entsprechend größer ...“ (Vgl. Ebenda, S. 4)

² Die Arbeitslosenquote wird an dieser Stelle und im Folgenden auf die abhängigen Erwerbspersonen bezogen.

³ Ein Jahr und länger arbeitslos; Definition gemäß § 18 Abs. 1 SGB III

⁴ Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II - insbesondere der arbeitslosen Frauen - nur deshalb noch nicht als Langzeitarbeitslose erfasst wurden, weil die Zeit ihrer Arbeitslosigkeit vor Inkrafttreten des SGB II bzw. vor Antragstellung (Arbeitslosengeld II) noch nicht als Arbeitslosigkeit registriert wurde.

Abbildung 3: Arbeitslosenquoten in Deutschland nach Regionen und Geschlecht von 1999 bis 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Der Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen nahm in den ersten drei Jahren des Untersuchungszeitraums von 50,5 % (1999) auf 51,2 % (2001) zu und sank dann in den folgenden drei Jahren auf 46,5 % im Jahr 2004 und 46 % im Jahr 2005.

2.1.2.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit bei Frauen und Männern

Die Arbeitslosenquote der Männer lag in den Jahren 1999 und 2000 in Deutschland mit 11,3 % bzw. 10,5 % geringfügig unter der Arbeitslosenquote der Frauen, die in den entsprechenden Jahren 12,2 % bzw. 10,9 % betrug. Seit 2001 liegt die Arbeitslosenquote der Männer über der Arbeitslosenquote der Frauen. Der nach 2000 auf 1,7 Prozentpunkte gewachsene Abstand zwischen der höheren registrierten Arbeitslosenquote der Männer und der registrierten Arbeitslosenquote der Frauen⁵ verkürzte sich allerdings im Jahr 2005 auf 0,9 Prozentpunkte.

Der Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland ist im Untersuchungszeitraum von 47,3 % im Jahr 1999 auf 44,1 % in den Jahren 2003 und 2004 gesunken. Im Jahr 2005 stieg dieser Anteil – insbesondere wegen der Erfassung zuvor nicht als arbeitslos registrierter Sozialhilfeempfängerinnen⁶ – auf 45,9 %. Damit zeigt die Entwicklung

⁵ Ein wichtiger Grund für diese Entwicklung war die Revision der Zahl der Erwerbstätigen durch das Statistische Bundesamt, die zu einer deutlichen Erhöhung der Bezugsgröße für die Berechnung der Arbeitslosenquote führte. Mit der Revision wurden deutlich mehr geringfügig Beschäftigte in die Zahl der Erwerbstätigen einbezogen. Dies betraf die Bezugsgröße, den Nenner, für die Berechnung der Arbeitslosenquote der Frauen deutlich stärker als die Bezugsgröße für die Berechnung der Arbeitslosenquote der Männer. Vgl. ANBA, Arbeitsmarkt 2000 (Sondernummer vom 28. Juni 2001), S.47

⁶ Arbeitslose Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger konnten sich auch schon vor Inkrafttreten des SGB II bei einer Arbeitsagentur als Arbeitslose registrieren lassen. Ein erheblicher Teil dieser Sozialhilfeempfängerin-

der geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten sowohl bei Frauen als auch bei Männern in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraumes eine steigende Tendenz, wobei diejenigen der Männer etwas stärker zugenommen hat als die der Frauen.

Der Anteil der langzeitarbeitslosen Frauen an den arbeitslosen Frauen insgesamt sank von 40,5 % im Jahre 2000 auf 37,2 % im Jahr 2003 und stieg dann im Jahr 2004 wieder auf das Niveau des Jahres 2000 (40,5 %) an. Im Jahr 2005 sank der Anteil der langzeitarbeitslosen Frauen an den arbeitslosen Frauen auf 37,8 %. Der in den Jahren bis 2004 deutlich geringere Anteil der langzeitarbeitslosen Männer an den arbeitslosen Männern insgesamt⁷ erreichte im Jahr 2005 mit 37,7 % nahezu exakt das Niveau des entsprechenden Anteils bei den Frauen (37,8 %).

Der Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III (der die Arbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld – SGB III⁸ – und die Arbeitslosen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld und ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld II – SGB II- umfasst) war mit 48,8 % deutlich größer als der Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II, der lediglich 43,7 % betrug.⁹ Hierbei zeigen sich innerhalb der Agenturbezirke große Streubreiten: Im Rechtskreis des SGB III reicht die Streubreite des Frauenanteils an den registrierten Arbeitslosen von 39,4 % (in Leer) bis 57,4 % (in Balingen) und im Rechtskreis des SGB II von 29 % (in Leer) bis 49,1 % (in Chemnitz).

2.1.2.3 Entwicklungstendenzen der Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland

Die Arbeitslosenquote lag im gesamten Untersuchungszeitraum in Ostdeutschland erheblich über der in Westdeutschland. Die Differenz stieg von 1999 bis 2001 von 9,1 auf 10,8 Prozentpunkte. Diese Differenz hat sich von 2001 bis 2004 nicht geändert. Dabei differierten die Arbeitslosenquoten in den 176 Arbeitsagenturbezirken von 4 % im Arbeitsagenturbezirk Freising bis 24,3 % in Sangerhausen und hatten damit eine Streubreite von 20,3 Prozentpunkten. Diese nahm bis 2004 von Jahr zu Jahr geringfügig zu und erreichte 2004 bei einem Minimum von 4,7 % im Agenturbezirk Freising und einem Maximum von 27,2 % im Agenturbezirk Neubrandenburg 22,5 Prozentpunkte. In 2005 verringerte sich die Streubreite – zwischen den unverändert die Extremwerte bildenden Agenturbezirken Freising und Neubrandenburg – gegenüber 2004 geringfügig auf 21,2 Prozentpunkte.

Sowohl absolut als auch relativ betrachtet war bei den Frauen bis 2004 die Differenz zwischen der Arbeitslosenquote in Westdeutschland (8,4 %) und der in Ostdeutschland (19,5 %) wesentlich größer als bei den Männern: Im Jahr 2004 lag die Differenz bei den Frauen bei 11,1 Pro-

nen und -empfänger hat jedoch vor 2005 davon abgesehen – u. a. deshalb, weil von den Arbeitsagenturen keine Leistungen (Hilfen) bei der Suche nach bezahlter Beschäftigung oder Weiterbildung erwartet wurden.

⁷ 1999: 35,1 %; 2002: 30,8 %; 2004: 36,7 %

⁸ Sofern dieser Anspruch auf Arbeitslosengeld (SGB III) nicht durch Arbeitslosengeld II aufgestockt wird; diese sog. „Aufstocker“ sind, sofern sie als Arbeitslose registriert werden, Arbeitslose des Rechtskreises SGB II.

⁹ Der Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen des Rechtskreises SGB II liegt deutlich unter dem Anteil der Frauen an den Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II. (z. B. Dezember 2005: 43,8 % von den registrierten Arbeitslosen des Rechtskreises SGB II und 49,2 % von den Arbeitslosengeld II-Empfänger/innen).

zentpunkten bzw. 131,8 %; bei den Männern lag die Differenz bei 10,3 Prozentpunkten bzw. 99,8 % (Ostdeutschland 20,6 %, Westdeutschland 10,3 %). Dies hat sich 2005 erheblich verändert: Im Jahr 2005 lag die Arbeitslosenquote der Frauen in Ostdeutschland (19,7 %) „nur“ noch 9,4 Prozentpunkte bzw. 90,5 % über der Arbeitslosenquote der Frauen in Westdeutschland (10,3 %). Die Arbeitslosenquote der Männer lag in Ostdeutschland (21,3 %) um 10,1 Prozentpunkte bzw. 90,6 % über der Arbeitslosenquote der Männer in Westdeutschland (11,2 %).

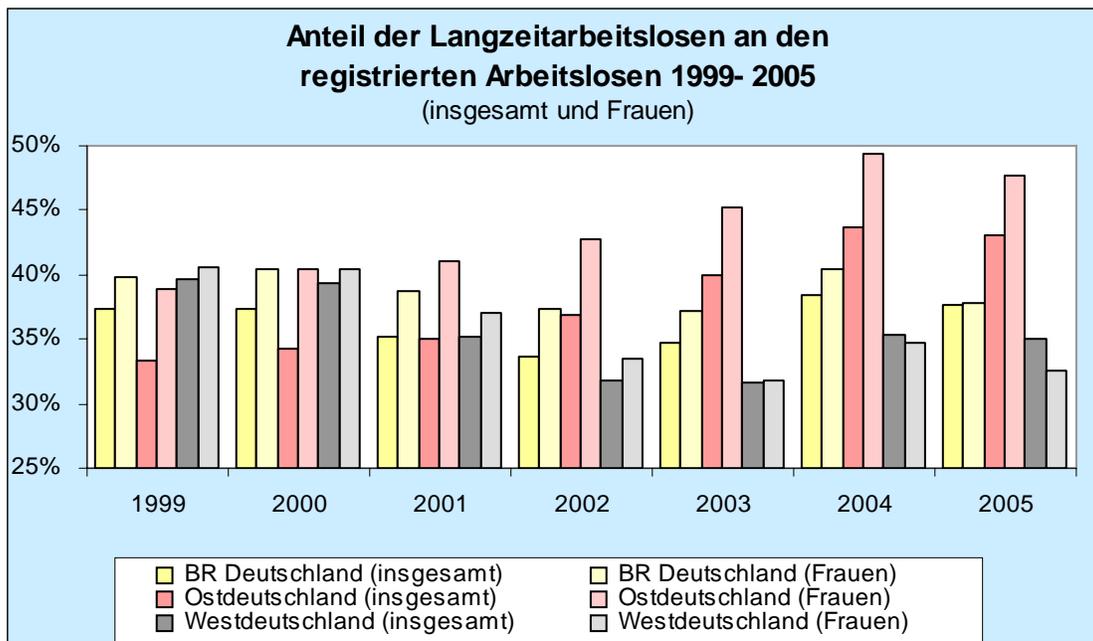
Die Zahl der Langzeitarbeitslosen nahm in Ostdeutschland im gesamten Untersuchungszeitraum von durchschnittlich etwa 499.000 im Jahr 1999 auf etwa 698.000 Personen im Jahr 2004 zu. Im Jahr 2005 wurde im Jahresdurchschnitt eine nahezu unverändert hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen registriert (etwa 693.500 Personen). Damit stieg der Anteil von 33,4 % im Jahr 1999 auf 43,6 % im Jahr 2004. Im Jahr 2005 waren in Ostdeutschland 43 % der registrierten Arbeitslosen Langzeitarbeitslose – und zwar 38,8 % der arbeitslosen Männer und 47,7 % der arbeitslosen Frauen.

In Westdeutschland sank die Zahl der Langzeitarbeitslosen in den ersten Jahren des Untersuchungszeitraums von etwa 1,031 Mio. (1999) auf knapp 794.000 im Jahr 2002. In den beiden folgenden Jahren nahm die Zahl der Langzeitarbeitslosen dann wieder stark zu und erreichte im Jahr 2004 (mit etwa 983.000) nahezu wieder das Niveau des Jahres 1999. Im Jahr 2005 stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen auf durchschnittlich rund 1,11 Mio. Personen. Somit fiel der Anteil der Langzeitarbeitslosen von 39,6 % (1999) auf 31,7 % im Jahr 2003 deutlich ab und stieg 2004 wieder auf 35,3 %. Im Jahr 2005 waren in Westdeutschland 35 % der registrierten Arbeitslosen Langzeitarbeitslose, 37,1 % der arbeitslosen Männer und 32,6 % der arbeitslosen Frauen (vgl. Abb. 4).

Mit dem Inkrafttreten des SGB II hat sich der Abstand der Arbeitslosenquoten wegen der vor 2005 absolut und relativ wesentlich größeren Zahl von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern und insbesondere Sozialhilfeempfängerinnen in Westdeutschland, die nicht als Arbeitslose registriert waren, deutlich verringert: Im Jahr 2005 betrug die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland mit 20,5 % 0,4 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2004, und die in Westdeutschland mit 10,8 % jedoch 1,4 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2004. Damit ist relativ gesehen die Arbeitslosenquote in Westdeutschland stärker angewachsen, liegt gleichwohl aber immer noch lediglich bei knapp etwas über der Hälfte der Arbeitslosenquote Ostdeutschlands. Bei der Verteilung der registrierten Arbeitslosen auf die beiden Rechtskreise lag der Anteil Ostdeutschlands beim Rechtskreis SGB II im Jahre 2005 mit durchschnittlich 35,7 % (Frauen: 37 %) deutlich über dem des Rechtskreises SGB III (31,1 %; Frauen: 31,4 %).

Der Anteil Arbeitsloser an den durchschnittlich registrierten Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II schwankte in den 35 ostdeutschen Agenturbezirken bei einem Durchschnitt von 59,7 % zwischen 48,2 % in Plauen bis 70,5 % in Berlin. In den 141 westdeutschen Agenturbezirken gab es bei einem Durchschnitt von 54,6 % eine Streubreite von 25,8 % in Freising bis 71,4 % in Essen.

Abbildung 4: Anteil der Langzeitarbeitslosen an den registrierten Arbeitslosen – 1999 bis 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sowohl die Wirtschafts- als auch die Beschäftigungsentwicklung im genannten Zeitraum in Ostdeutschland insgesamt ungünstiger verliefen als in Westdeutschland. Dementsprechend ist die Unterbeschäftigung – und somit die Zahl der registrierten Arbeitslosen – in den neuen Bundesländern mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Vor dem Hintergrund dieser und anderer die Situation am Arbeitsmarkt beschreibender Indikatoren ist davon auszugehen, dass in weiten Teilen Ostdeutschlands nach wie vor nicht voll funktionsfähige Arbeitsmärkte anzutreffen sind. Dies gilt zwar auch für einige Regionen Westdeutschlands, allerdings ohne ein derart flächendeckendes Problem zu sein wie in den neuen Bundesländern. Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen auf – seit 2002 anhaltende – ungünstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen getroffen sind, die letztlich die optimistische Einschätzung, die mit der Einführung der Reformen verbunden waren, in keinsten Weise realisieren konnten.

2.2 Förderpolitische Rahmenbedingungen

Die rechtlichen und förderpolitischen Rahmenbedingungen innerhalb derer Instrumente der Arbeitsförderung eingesetzt werden, basieren einerseits auf dem gesetzlichen Regelungsrahmen des Dritten Buches zur Sozialgesetzgebung als auch auf den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (vgl. Übersicht 2).¹⁰ Ihre konkrete Ausgestaltung erfahren sie auf untergesetzlicher Ebene in den Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit, den Er-

¹⁰ Hinzuweisen ist darauf, dass einzelne gesetzliche Regelungen nur für die neuen Bundesländer bzw. Ostdeutschland gelten und andere wiederum nur für die alten Bundesländer bzw. Westdeutschland.

messenslenkenden Weisungen der Arbeitsagenturen, Zielvereinbarungen zwischen Regionaldirektionen und Arbeitsagenturen, sowie in den verschiedenen landespolitischen Regelungen zur Kofinanzierung von ABM und SAM¹¹.

Übersicht 2: Rechtliche bzw. förderpolitische Rahmenbedingungen für den Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung (schematisch)

Rechtlicher Regelungsrahmen	Räumlicher Regelungsrahmen	
	Bundesweit geltende Regelungen	Regional geltende Regelungen
Gesetze	Gesetze, z. B. Drittes Buch Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung	-
Weisungen der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen	Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit	Ermessenslenkende Weisungen der Agenturen für Arbeit
		Zielvereinbarungen zwischen Regionaldirektionen und Arbeitsagenturen
Landespolitische Regelungen		Richtlinien, Fördergrundsätze u. a. Regelungen zur Landeskofinanzierung

Das nachfolgende Kapitel beschreibt im Anschluss an die Darstellung der grundsätzlichen Förderphilosophie von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) die gesetzlichen förderpolitischen Rahmenbedingungen und deren wesentliche Änderungen sowie Implikationen durch die Einführung des Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung. Desweiteren erfolgt die Darstellung der förderpolitischen Rahmenbedingungen auf der untergesetzlichen Ebene. Konkret wird mit einer groben Skizzierung der Durchführungsanweisungen und der Ermessenslenkenden Weisungen der Bundesagentur für Arbeit der Handlungsspielraum und Steuerungseinfluss der Akteure der Bundesagentur vor Ort umrissen. Hierauf folgt eine kurze Beschreibung der Steuerung des Instrumenteneinsatzes durch die Bundesagentur, die durch verschiedene Phasen gekennzeichnet ist, und letztlich durch die Einführung des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Verschränkung mit den geschäftspolitischen Zielen der BA die praktische Steuerung des ABM-Einsatzes vor Ort beeinflusst. Die abschließende Skizzierung der landespolitischen Interventionen zur Kofinanzierung von ABM zeigt, in welchem Umfang und mit welcher Zielsetzung die Bundesländer Einfluss auf den Einsatz Beschäftigung schaffender Maßnahmen nahmen und nehmen.

Bei dem folgenden Abschnitt handelt es sich einerseits um einen zusammenfassenden Überblick zentraler Ergebnisse der Berichte zum 29. Oktober 2004 und zum 30. Juni 2005 einerseits, sowie um die Darstellung der förderpolitischen Veränderungen, die durch das Dritte und Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eintraten, andererseits. Datenbasis der folgenden Abschnitte sind umfangreiche Dokumentenanalysen sowie ergänzende Akteurs- und Expertengespräche, die in den verschiedenen Gliederungen der Arbeitsagenturen als auch in den Ministerien der Bundesländer geführt wurden.

¹¹ Vgl. Abschnitt 2.2.5

2.2.1 Förderphilosophie von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen

Grundsätzliche Philosophie bei der Förderung Beschäftigung schaffender Maßnahmen war es, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Die Förderung von ABM und SAM war dann möglich, wenn durch die Maßnahmen zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten durchgeführt wurden und die Träger oder durchführenden Unternehmen mit den von der Arbeitsagentur zugewiesenen förderungsbedürftigen ArbeitnehmerInnen Arbeitsverhältnisse begründeten. Diese sollten durch die Arbeit beruflich stabilisiert und qualifiziert werden, um dadurch deren Eingliederungsaussichten zu verbessern.¹²

SAM begründeten unter dem ursprünglichen Begriff der „produktiven Lohnkostenzuschüsse“ bis zur Zusammenlegung dieses Förderinstrumentes mit ABM zu Beginn des Jahres 2004, ebenfalls befristete sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse; und zwar in konkret bestimmten Bereichen, wie z. B. der Jugendhilfe oder dem Umweltschutz. Das Prinzip Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, wurde mit diesem Förderinstrument besonders anschaulich umgesetzt, da die Höhe des Förderbetrages so ausgestaltet war, dass er aus dem durchschnittlich kalenderjährlich für eine/ n Leistungsbezieher/ in aufzuwendenden Betrag für Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe errechnet wurde und sich somit aus den Einsparungen dieser passiven Leistungen weitgehend refinanzierte. Im Übrigen verband der Gesetzgeber mit diesem arbeitsmarktpolitischen Förderinstrument im Wesentlichen die selben Zielstellungen wie mit ABM. Da SAM von Anfang an zur teilweisen Kompensierung von Arbeitsplatzdefiziten in von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen konzipiert wurden, war dieses Förderinstrument – im Unterschied zu ABM – immer nur befristet im Gesetz verankert.

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten mit der Durchführung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen somit mehrere Ziele verfolgt werden. Dazu gehörten die Durchführung zusätzlicher, gleichwohl jedoch im öffentlichen Interesse liegender Arbeiten (Strukturwirksamkeit) mit besonders förderungsbedürftigen Personen (Zielgruppeninklusion), die berufliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmenden mittels Einbeziehung in temporär geförderte Beschäftigungsmaßnahmen (Marktersatz), um damit den bei längerer Arbeitslosigkeit einsetzenden Dequalifizierungs- und Demotivierungstendenzen entgegenzuwirken (Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit und Qualifizierung) und eine Verbesserung der Eingliederungsaussichten zu erreichen (Arbeitsmarktintegration). Zudem war es – ohne im Gesetzestext ausdrücklich erwähnt zu werden – bis zur Abschaffung der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung für ABM-Beschäftigte auf Grund der Neuregelungen durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auch ein – jedoch nicht von allen Akteuren gleichermaßen – gewünschter Effekt, dass über ABM erneute oder erstmalige Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben werden konnten.¹³

¹² Vgl. § 260 SGB III mit Stand von 2002, nach Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes

¹³ Vgl. Ammermüller, Martin (1997): Reform der Arbeitsförderung – Grundlinien, in: Bundesarbeitsblatt 7-8, S. 28
Historischer Hintergrund dieser bis Ende 2003 relevanten Intention war der Umstand, dass Arbeitslosigkeit vor dem Hintergrund der Entlassungswellen in der Montanindustrie als überwiegend nicht selbst verschuldetes Er-

Einen gewissen Vorrang innerhalb dieser Zielsetzungen hatte bis Ende 2003 dabei das Ziel der Durchführung im Öffentlichen Interesse liegender Arbeiten, sowie Arbeitsmarktintegration. Mit der Neufassung des § 260 SGB III durch die Einführung des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden zu Beginn des Jahres 2004 die Ziele Marktersatz und Stabilisierung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit in den Vordergrund gerückt. Nunmehr werden besonders diejenigen Maßnahmen gefördert, welche dazu beitragen, „insbesondere bei hoher Arbeitslosigkeit entsprechend den Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte Arbeitslosigkeit abzubauen und arbeitslosen Arbeitnehmern zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit, die für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist, zumindest vorübergehend eine Beschäftigung zu ermöglichen“.¹⁴ Damit sind Maßnahmen – bei grundsätzlich vorausgesetzter Zusätzlichkeit – unabhängig von der Verbesserung der Eingliederungsaussichten förderungsfähig, wenngleich diese – die erhebliche Verbesserung der Eingliederungsaussichten – eine vorrangige Förderung ermöglicht.¹⁵

Dass mit ABM nicht (mehr) vorrangig das Integrationsziel verfolgt wird, lässt sich auch an den seit dem Jahre 2004 vereinbarten Wirkungszielen nachzeichnen (vgl. Abschnitt 2.2.4.2). So ist seither zwar das Ziel jeglicher Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich die schnellere Integration in den Arbeitsmarkt. Dennoch verfolgen auch nach Auffassung der Bundesagentur für Arbeit nicht alle Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik dieses Ziel gleichermaßen. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehe es darum, „die Beschäftigungsfähigkeit einer Person (wieder-) herzustellen, die bei Beginn der ABM nicht als beschäftigungsfähig gilt“.¹⁶

Diese Förderphilosophie von ABM – über Marktersatz, Durchführung im Öffentlichen Interesse liegender Arbeiten, Verbesserung der Eingliederungsaussichten bis hin zum Abbau von Arbeitslosigkeit in regionalen oder beruflichen Teilarbeitsmärkten und der (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit – lässt sich auch in den Rechtsänderungen zu ABM und SAM im SGB III nachvollziehen.

2.2.2 Allgemeiner Zielrahmen des SGB III sowie Rechtsänderungen im Überblick

Während die konkreten förderpolitischen Rahmenbedingungen verschiedensten Änderungen unterworfen waren (vgl. Abschnitt 2.2.2.1), änderte sich im Untersuchungszeitraum der allgemeine Zielrahmen für alle von der Bundesagentur für Arbeit und ihren Gliederungen umgesetzten Aktivitäten der Arbeitsförderung nicht. Gesetzte wurde dieser mit dem § 1 SGB III, welcher das grundsätzliche Ziel der Arbeitsförderung folgendermaßen umreisst:

eignis im Leben der Betroffenen verstanden wurde und daher auch nicht zum sozialen Abstieg führen sollte. Deshalb wurden durch ABM sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse geschaffen, die den gleichen tariflichen oder ortsüblichen Bedingungen unterlagen wie andere vergleichbare Beschäftigungsverhältnisse im allgemeinen Arbeitsmarkt und entsprechende Ansprüche erwerben ließen.

¹⁴ § 260 neu gefasst durch das Gesetz vom 23.12.2003 (BGBl. I S.2848)

¹⁵ Vgl. Ebenda.

¹⁶ Vgl. Pressemitteilung der BA vom 25.8.2005 (www.presseportal.de)

„(1) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.

(2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

- 1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,*
- 2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,*
- 3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,*
- 4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und*
- 5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.*

(3) Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. Die Vereinbarungen können die nach dem Sozialgesetzbuch erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten. Soweit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Fachaufsicht ausübt, ist die Vereinbarung mit diesem zu treffen.“¹⁷

Übersicht 3 verdeutlicht zentrale Veränderungen des gesetzlichen Rahmens für ABM und SAM von 1999 bis Ende 2003. Hierbei wird auf die Darstellung der zahlreichen Veränderungen im Detail verzichtet. Demgegenüber werden nachfolgend die im Untersuchungszeitraum besonders bedeutsamen gesetzlichen Weichenstellungen herausgearbeitet. Diese haben vor allem durch das Gesetz zur Reform der arbeitsmarktlichen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) und die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Rechtskraft entfaltet.

¹⁷ § 1 (Ziele der Arbeitsförderung) des Sozialgesetzbuch Drittes Buch Arbeitsförderung vom 24. März 1997, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1530).

Übersicht 3 Übersicht zu ABM-Rechtsänderungen seit 1999

Datum / Gesetz	Paragrafen	Maßgebliche Änderungen
01.08.1999 2. SGB III- Änderungsgesetz	262 263 265, 271 267	Vergabe-Vorrang Ausnahmen Förderungsfähiger Personenkreis: innerhalb der letzten 12 Monate 6 Monate arbeitslos, Änderung Bezugsgröße von Haushaltsmitteln auf geförderte Beschäftigte pauschalierte Beitragsanteile zur Sozialvers., Ermächtigung zur Festsetzung von einheitlichen Prozentsätzen Förderung Anleiter-/BetreuerInnen bis Ausbildungsende möglich
01.10.2000 Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwer Behinderter	264 Abs. 5	Einführung Erstattung der Kosten für Arbeitsassistenten
01.01.2001 Gesetz zur Neuordnung der arbeitsförderungs- rechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt	416 Abs. 3 Satz 8	Verlängerung 100 %-Förderung in den neuen Bundesländern bei Arbeitszeit von 90 % von 2000 auf 2002
01.07.2001 SGB IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	263 Abs. 1 Nr. 2, 264 Abs. 5	Anpassung an Sprachgebrauch SGB IX
01.01.2002 Gesetz zur Reform der arbeitsmarktlichen In- strumente (Job-AQTIV- Gesetz)	260 Abs. 3 261 Abs. 4 und 5 262 Abs. 1 263 Abs. 1 und 2 265a 266 Abs. 1 und 3 269 Abs. 1a 416 Abs. 1 und 3	Einführung Ausnahmemöglichkeit für Zusätzlichkeit Förderungsfähige Maßnahmen: Praktikum und Qualifizierung bei Regiemaßnahmen verbindlich, Einführung Teilnehmerbeurteilung Vergabe: Änderung bei Ausnahmen Förderungsfähiger Personenkreis: Förderungsvoraussetzung Dauer der Arbeitslosigkeit ersetzt durch Aufnahme einer Beschäftigung allein durch ABM oder SAM, Erhöhung der Quote der Nicht-Leistungsbeziehenden auf 10 % Einführung einer pauschalen Förderung Verstärkte Förderung: neben Land auch Beteiligung Dritter möglich, Verzicht auf Anrechnung von Einnahmen bei pauschaler Förderung Zuweisung: ab 01.01.2003 Wartezeit von 3 Jahren nach ABM/SAM Verlängerung Sonderregelungen bis Ende 2003
01.01.2004 Drittes Gesetz für mo- derne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	27 Abs.1 Nr. 5 260 261 Abs. 4	Abschaffung der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte in ABM Neuausrichtung der Zielsetzung auf Marktersatz, Erhaltung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit Qualifizierung und Praktikum nicht mehr verbindlich

Datum / Gesetz	Paragrafen	Maßgebliche Änderungen
	262 Abs. 1 263 Abs. 1 Nr. 2 264, 265 266 267 267a 268 269 270a 416	Aufhebung von Vergabevorschriften Beschäftigte mit Unterhaltsgeldanspruch erfüllen nicht mehr Voraussetzung des Entgeltanspruchs Ablösung des Zuschusses auf das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt durch pauschalierte Förderung Umstellung verstärkte Förderung auf Pauschale, keine Bewilligung Dritter/Land mehr erforderlich Förderungsdauer 3 Jahre entfallen Einführung Regelungen für Zuweisungsdauer Beschäftigte Rückzahlungspflicht: Verkürzung Beschäftigungsdauer Regelungen auf Abberufung ausgerichtet, Erweiterung um Aufhebung durch Arbeitsagentur Zusammenfassung Regelungen für Sonderfälle Aufhebung durch Zeitablauf
	272-279, 434j	Aufhebung SAM-Förderung, Übergangsregelung
01.01.2005 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	keine	Einführung des SGB II; ABM nun in beiden Rechtskreisen möglich; Einführung eines Aussteuerungsbetrages

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die stetigen Veränderungen des SGB III bis zu den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze) mit der Einführung des SGB II hatten einen unterschiedlich starken Einfluss auf die zu analysierenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. So modifizierte das Zweite Änderungsgesetz zum SGB III die Modalitäten der Vergaberegulung, den förderfähigen Personenkreis, die Pauschalierung von Beitragsanteilen zur Sozialversicherung und die Förderung von AnleiterInnen und BetreuerInnen. Zudem wurden damit SAM auch in den alten Bundesländern möglich.

2.2.2.1 Veränderungen im Ergebnis des Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktlichen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)

Maßgebliche Anpassungen erfuhren ABM und SAM infolge des Job-AQTIV-Gesetzes, mit dem nahezu das gesamte arbeitsmarktpolitische Instrumentarium neu ausgerichtet wurde. Hierbei war eine Stärkung des Präventionsgedankens ebenso intendiert wie eine schnellere Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Zur Umsetzung dieser Intentionen wurden folgende Ansatzpunkte gewählt:

- Erhöhung der Effektivität des Vermittlungsprozesses, um eine zügige Besetzung offener Stellen zu erreichen.
- Präventive und wirtschaftsnahe Ausrichtung der beruflichen Weiterbildung.

- Beschäftigungswirksame und investive Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.
- Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Verankerung des Prinzips „Fördern und Fordern“.

Die konkrete Ausformung fanden diese Ansatzpunkte in der Modifizierung bestehender (z. B. ABM; SAM; FbW) und der Implementierung neuer Förderinstrumente (z. B. Job-Rotation; Übernahme von Bildungskosten für bestimmte Beschäftigtengruppen, wie etwa Ältere über 50 Jahre und Beschäftigte ohne Berufsabschluss; Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) sowie ergänzenden Mechanismen, wie etwa dem Profiling oder der Eingliederungsvereinbarung. Wesentliche Modifikationen für das Instrument ABM waren¹⁸

- Abschwächung des Kriteriums der Zusätzlichkeit bei Vergabe-ABM,
- Einführung eines verpflichtenden 20-prozentigen Qualifizierungs- oder Praktikumsanteils,
- Reduzierung der Zeiten vorangegangener Arbeitslosigkeit vor Zuweisung in eine ABM
- Möglichkeit der Pauschalförderung anstelle des Lohnkostenzuschusses
- Möglichkeit zur Beteiligung Dritter zur Gewährung der verstärkten Förderung
- Einführung einer Wartezeit von drei Jahren zwischen der Zuweisung in eine erneute ABM.

Insbesondere die Abschaffung der vorherigen Wartezeiten für eine Teilnahme an ABM unterstreicht die stärkere präventive Ausrichtung mit dem Job-AQTIV-Gesetz (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln), womit nicht zuletzt auch Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden sollte.

Für SAM resultierten aus dem Gesetz ebenfalls wesentliche Änderungen, die zumeist zum 1.1.2002 in Kraft traten.¹⁹ Wesentliche Veränderungen waren die Ausweitung förderfähiger Maßnahmen, die Förderung von SAM-Projekten ohne zeitliche Unterbrechung zur Durchführung von Projekten mit hohem Aufwand sowie die Abschaffung von SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW).

2.2.2.2 Veränderungen durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Im Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind zum Jahre 2004 die beiden Beschäftigung schaffenden Instrumente ABM und SAM grundsätzlich neu geregelt worden – sie wurden zu einem arbeitsmarktpolitischen Förderinstrument zusammengeführt, SAM gingen in ABM auf. Der Einsatz dieser neuen ABM soll, nach den Intentionen des Gesetzgebers, zugleich veränderten Zielprämissen folgen: „Im Kern geht es um die öffentliche Förderung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese sollen arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit eröffnen, wenn die Aufnahme einer un-

¹⁸ Für eine Übersicht aller ABM-Änderungen aufgrund des Job-AQTIV-Gesetzes siehe Übersicht im Anhang

¹⁹ Vgl. Übersicht im Anhang

geförderten Beschäftigung wegen zu geringer Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes oder in der jeweiligen Person liegenden Vermittlungshemmnissen nicht möglich ist. ... ABM unterscheiden sich wesentlich von Beschäftigungen im allgemeinen Arbeitsmarkt. Durch die Neuregelung der öffentlich geförderten Beschäftigung wird das vorrangige Ziel von Beschäftigungen in ABM neu definiert, indem nunmehr angestrebt wird, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhalten oder wieder herzustellen. Auf die Verbesserung der Eingliederungsaussichten in den allgemeinen Arbeitsmarkt kommt es nicht mehr an.“²⁰

Insofern wird vom Vorrang des Integrationsziel abgerückt, und bezugnehmend auf diese veränderten Zielsetzungen sowie die Bestimmung, dass „ABM sich wesentlich von Beschäftigungen im allgemeinen Arbeitsmarkt“ unterscheiden, haben sich ABM nunmehr nicht mehr an den Beschäftigungsbedingungen im allgemeinen Arbeitsmarkt zu orientieren. In Folge wird auch kein Bezug mehr zu tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelten vorgeschrieben. Vielmehr wird u. a. als ein wesentlicher Aspekt der bisherigen SAM-Förderung²¹ übernommen: An Stelle eines prozentualen Zuschusses zu dem berücksichtigungsfähigen Entgelt werden ABM-Beschäftigte über pauschalisierte Zuschüsse gefördert. Es wurde eine Staffelung von 900 bis 1.300 € pro Monat und Teilnehmendem eingeführt, abhängig von den für die Arbeiten notwendigen Qualifikationen.²²

Schließlich wurden mit dem Gesetz die ABM-Regelungen in den folgenden Punkten verändert²³:

- Qualifizierungen und Praktika im Rahmen von ABM sind nicht mehr zwingend erforderlich.
- Vergabe-ABM sollen im Rahmen von BSI durchgeführt werden.
- Die Förderungsbedürftigkeit wird erfüllt, wenn die ArbeitnehmerInnen 1. arbeitslos sind und allein durch eine Förderung in ABM eine Beschäftigung aufnehmen können und 2. die Voraussetzungen erfüllen, um Entgeltersatzleistungen zu erhalten. Beschäftigte mit Unterhaltsgeldanspruch erfüllen nicht mehr die Voraussetzungen des Entgeltanspruchs.
- Eine Abberufung der zugewiesenen Beschäftigten ist dann möglich, wenn ihnen zumutbare Ausbildungs- oder Arbeitsplätze vermittelt oder eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung angeboten werden kann. Hierbei spielt die Dauer der zu vermittelnden Arbeit keine Rolle mehr, da ABM einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt gegenüber grundsätzlich als nachrangig zu behandeln sind.
- Bei der Beschäftigung eines schwer Behinderten sind für die Dauer der Zuweisung ebenfalls auch die Kosten einer notwendigen Arbeitsassistenz zu übernehmen.

²⁰ Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, S. 12 und 21

²¹ Obwohl mit den vollzogenen Gesetzesänderungen überwiegend die Regelungen von ABM zum Tragen kamen, wurden auch andere wesentliche Aspekte von SAM in das neu gestaltete Förderinstrument übernommen. Die verstärkte Förderung wird in pauschalierter Form erbracht, dabei aber auf eine Beteiligung Dritter verzichtet. Ebenfalls von SAM übernommen wurde die Möglichkeit, Beschäftigte unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 24 (arbeitsmarktpolitisches Interesse, Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis) bzw. 36 Monaten (Vollendung des 55. Lebensjahres) zu fördern. Vgl. §§ 275, 277 sowie Übersicht im Anhang

²² Dies entspricht bei einer unqualifizierten Vollzeit Beschäftigung einem Stundenlohn von 5,45 Euro und bei Tätigkeiten mit Hochschulausbildung einem Stundenlohn von 7,90 Euro (Quelle: Informationen zur Sozial – und Arbeitsmarktpolitik, DGB Bindevorstand (Hrsg.); Ausgabe 37 2004)

²³ Weitere, die grundsätzliche Steuerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente betreffende Veränderungen siehe Abschnitt 2.2.4

- Maßnahmen zur Bewältigung außergewöhnlicher Ereignisse und Naturkatastrophen sind auch dann förderfähig, wenn sie nicht zusätzlich sind.

Als eine der wesentlichsten Veränderungen ist der Wegfall der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung zu nennen, so dass mit ABM keine neuen Ansprüche auf Entgeltersatzleistungen erworben werden können. Mit den Trägern wird (weiterhin) ein üblicher Arbeitsvertrag abgeschlossen, aber lediglich in der Renten- und Krankenversicherung wird eine vom Lohn abhängige soziale Sicherung Gewähr leistet. Dieser Lohn ist nun nach dem Willen des Gesetzgebers nicht mehr an tariflichen oder ortsüblichen Entgelten orientiert, sondern besteht üblicherweise aus der von der Bundesagentur für Arbeit an die Träger ausgereichten Pauschale; diese könnten zwar das Entgelt der Beschäftigten auf eine angemessene Bezahlung der ABM-Beschäftigten aufstocken, sind in der Praxis auf Grund mangelnder eigener Einnahmen jedoch hierzu kaum in der Lage, sodass es üblicherweise lediglich bei der Weitergabe der Pauschale an den Beschäftigten bleibt.

2.2.2.3 Förderpolitische Rahmenbedingungen seit Einführung des Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeit Suchende

Kerngehalt des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist einerseits die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe²⁴ für erwerbsfähige Hilfebedürftige (und die in deren Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen) zum Arbeitslosengeld II. Andererseits wurde dort die Festlegung getroffen, das bisherige Arbeitslosengeld – also die Leistung zum Lebensunterhalt aus der Arbeitslosenversicherung – auf die Hälfte der bisherigen Laufzeit auf maximal ein Jahr zu verkürzen²⁵. Wer keine Ansprüche (mehr) auf Arbeitslosengeld – nunmehr Arbeitslosengeld I – hat, erhält dann Arbeitslosengeld II.²⁶ Träger des Alg II sind die Agenturen für Arbeit zusammen mit den Kommunen – entweder in Arbeitsgemeinschaften (AR-GEen) oder in getrennter Trägerschaft – sowie die zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen).

In dem neu geschaffenen Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeit Suchende (SGB II) erhalten damit erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger/ innen einen Zugang zu den Instrumenten des SGB III. So wird die Durchführung von ABM vom Grundsatz her nach § 16 des SGB II auch in diesem neuen Rechtskreis ermöglicht. Bezüglich der konkreten Umsetzung werden keine eigenen Regelungen getroffen, sondern vielmehr auf die inhaltliche Ausgestaltung im

²⁴ Die alte Sozialhilfe war nominell niedriger als das heutige Alg II, wurde aber durch die diversen Einmalleistungen der Sozialämter z. B. für Wohnungserstausstattung, Kleidung, Weihnachtsgeld usw. über den Satz des heutigen Alg II aufgestockt

²⁵ Diese maximale Dauer von 12 Monaten Arbeitslosengeld I - Bezug wird erreicht, wenn zuvor eine Beschäftigung von 24 Monaten bestand; grundsätzlich muss eine zwölfmonatige Beschäftigung bestanden haben, um überhaupt in den Alg-I-Bezug zu kommen. Ausnahmen gibt es für Beschäftigte über 55 Jahren, die bis zu 18 Monate Alg-I beziehen können.

²⁶ Die rechtlichen Grundlagen des ALG II enthält das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie die Verordnung zur Berechnung von Einkommen sowie zur Nichtberücksichtigung von Einkommen und Vermögen beim Arbeitslosengeld II

SGB III verwiesen. Damit bilden aktuell zwei Rechtskreise – das SGB III und das SGB II – den gesetzlichen Regelungsrahmen für das arbeitsmarktpolitische Förderinstrument ABM.

Ebenfalls den förderpolitischen Kontext von ABM beeinflussend ist der mit Beginn des Jahres 2005 eingeführte Aussteuerungsbetrag²⁷, der seither eine weitere entscheidende Rahmenbedingung für den Einsatz aller Förderinstrumente bildet. Dieser wird fällig, wenn ein/ e Leistungsbezieher/ in von Alg I nach Ablauf der Bezugsdauer – also nach maximal 12 Monaten – in den Alg II-Bezug und damit in den Rechtskreis des SGB II wechselt. Der Aussteuerungsbetrag entfaltet letztlich Wirkungen dahingehend, dass es für die Bundesagentur für Arbeit und ihre Gliederung unökonomisch ist, Mittel für solche Förderinstrumente – so auch ABM – einzusetzen, von denen nicht erwartet werden kann, dass sich mit ihnen eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt im Anschluss an die Maßnahme oder innerhalb der restlichen Bezugsdauer von Alg I realisieren lässt. Denn in diesen Fällen wird auf Grund der nicht gelungenen Arbeitsmarktintegration und in Folge des Übergangs in den Rechtskreis des SGB II neben dem Fördermitteleinsatz auch der Aussteuerungsbetrag fällig²⁸.

2.2.3 Untergesetzliche Ebene

2.2.3.1 Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit

Basierend auf den gesetzlichen Regelungen erlässt die Bundesagentur für Arbeit Durchführungsanweisungen zur konkreten Umsetzung der verschiedenen Arbeitsförderinstrumente. Hierdurch wird das Ziel verfolgt, eine detaillierte und dabei bundesweit einheitliche Handhabung der häufig allgemeingehaltenen gesetzlichen Regelungen, durch die Akteure vor Ort zu erreichen. Damit folgen die Durchführungsanweisungen weitgehend den Veränderungen²⁹ in den gesetzlichen Regelungen bzw. spezifizieren diese. Im Untersuchungszeitraum wurden auf dem DA ABM Grundwerklieferung vom Mai 1998 basierend, insgesamt fünf ergänzende Durchführungsanweisungen erlassen (vgl. Übersicht 4). Für SAM hat es im Untersuchungszeitraum, basierend auf einem entsprechenden Grundwerk, drei Ergänzungslieferungen gegeben; und zwar mit Stand vom Juli 1999, Januar 2001 sowie Januar 2002.

²⁷ § 46 Abs. 2 SGB II; Die Bundesagentur erstattet dem Bund jeweils zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November einen Aussteuerungsbetrag, der dem Zwölfwachen der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Beiträge zur Sozialversicherung im vorangegangenen Kalendervierteljahr für eine Bedarfsgemeinschaft, vervielfältigt mit der Zahl der Personen, die im vorangegangenen Kalendervierteljahr innerhalb von drei Monaten nach dem Bezug von Arbeitslosengeld einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erworben haben, entspricht.

²⁸ Zu dessen Einfluss auf die Steuerung vor Ort siehe auch Abschnitt 2.2.4.2

²⁹ Vgl. Abschnitt 2.2.2.

Übersicht 4 Durchführungsanweisungen ABM seit 1999

Durchführungsanweisungen ABM	Stand	Maßgebliche Anpassungsgründe
DA ABM Grundwerklieferung	Mai 1998	
DA ABM 1. Ergänzungslieferung	Juli 1999	2. SGB III-Änderungsgesetz
DA ABM 2. Ergänzungslieferung	Januar 2001	Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwer Behinderter Gesetz zur Neuregelung der arbeitsförderungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt
DA ABM 3. Ergänzungslieferung	Januar 2002	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen Gesetz zur Reform der arbeitsmarktlichen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)
DA ABM 4. Ergänzungslieferung	Januar 2004	Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
DA ABM 5. Ergänzungslieferung	Januar 2005	Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeit Suchende Feststellungen des Bundesrechnungshofes

2.2.3.2 Ermessenslenkende Weisungen

Die Agenturen für Arbeit können auf der Grundlage der gesetzlichen Regelungen sowie der Durchführungsanweisungen Ermessenslenkende Weisungen zu ABM wie auch zu anderen Arbeitsförderinstrumenten formulieren. In den Ermessenslenkenden Weisungen können die geschäftspolitischen Intentionen der Bundesagentur für Arbeit und der Regionaldirektionen ihren Niederschlag finden, sowie regionalspezifische Problemlagen aufgegriffen und Handlungsspielräume der einzelnen Arbeitsagenturen wahrgenommen werden.³⁰ Dies kommt beispielsweise in der Ausrichtung von ABM u.a. auf Struktur verbessernde Arbeiten zum Ausdruck. Andererseits wird aber auch der Einfluss zentraler Akteure in der Bundesagentur für Arbeit deutlich, wie etwa die Fokussierung des Mitteleinsatzes auf Arbeitslosengeldempfangende in 2002 oder die Erhöhung des Anteils schwer behinderter Menschen in 2004 verdeutlichen.

2.2.4 Steuerung des Instrumenteneinsatzes durch die Bundesagentur für Arbeit im Zeitverlauf

In den letzten Jahren hat sich die Steuerung des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit grundlegend verändert. Dabei konnten drei Phasen identifiziert werden: Erstens die Zeit vor der Einführung des Eingliederungstitels, zweitens die Jahre 1998 bis 2003, in denen die Ausschöpfung des Eingliederungstitels das wesentli-

³⁰ Vgl. hierzu exemplarisch die Ermessenslenkenden Weisungen einer Arbeitsagentur im Anhang

che Ziel der Steuerung war und drittens die Phase seit Beginn des Jahres 2004, in die die Einführung des neuen Steuerungsmodells der Bundesagentur für Arbeit fällt. In diesen drei Zeitphasen wurde das Handeln der umsetzenden Akteure in der Bundesagentur für Arbeit und deren Gliederungen von ganz unterschiedlichen Zielen und Intentionen bestimmt; zudem veränderten sich die Handlungsspielräume der örtlichen Arbeitsagenturen in erheblichem Maße.

2.2.4.1 Steuerungsmodell bis 2004

Bis zur Einführung des Eingliederungstitels im Haushaltsjahr 1998 wurde die Verteilung der für die einzelnen Förderinstrumente vorgesehenen bzw. vorzusehenden Mittel den örtlichen Arbeitsagenturen im Wesentlichen von der BA-Zentrale vorgegeben. Dabei basierte die Mittelverteilung auf einem Regionalschlüssel, der im Wesentlichen die jeweilige Arbeitsmarktsituation berücksichtigte. Ziel war, diese zugewiesenen Mittel möglichst umfassend auszuschöpfen.

Mit Einführung des Eingliederungstitels erhielten die örtlichen Arbeitsagenturen einen deutlich größeren Handlungsspielraum: Nunmehr wurde nur noch der Gesamtumfang der für Ermessensleistungen aktiver Arbeitsförderung zur Verfügung stehenden Mittel zentral zugewiesen. Über die Verteilung dieser Mittel konnten die Arbeitsagenturen hingegen in eigener Regie nach entsprechenden Abstimmungen in den Selbstverwaltungsausschüssen – entsprechend regionaler Ziele und Problemlagen – selbst entscheiden. Die umfassende Ausschöpfung der so bestimmten Mittel für aktive Arbeitsfördermaßnahmen - die so genannte Punktlandung - war auch in dieser Phase ein wichtiges Ziel der Akteure vor Ort.

2.2.4.2 Steuerungsmodell seit 2004

Einführung von Wirkungs- und Leistungszielen

Aktuell wird das Verhalten der umsetzenden Akteure vor Ort durch das 2004 neu eingeführte Steuerungsmodell der Bundesagentur für Arbeit bestimmt. Dieses geht in einigen Teilen auf das seit dem 1. Januar 2004 in Kraft getretene „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zurück, welches auch einige strukturelle Änderungen innerhalb der BA, beispielsweise den Umbau der Bundesagentur für Arbeit von einer konventionellen Behörde in eine effektive und kundenorientierte Agentur, vorsieht.

Eine der Maßnahmen innerhalb dieser strukturellen Veränderungen betrifft die Steuerung des Instrumenteneinsatzes der Bundesagentur und ihrer Gliederungen: So wurde von der Hartz-Kommission vorgeschlagen, das bisherige Weisungsverhältnis zwischen der Bundesregierung und der BA durch ein „Agency-Modell“ zu ersetzen und auf allen Ebenen der BA einzuführen. Dies bedeutet, dass der BA ein größerer Handlungsspielraum für ihre Zielerreichung eingeräumt wird und die Steuerung nicht mehr durch Weisungen sondern über die Einführung von Wirkungs- und Leistungszielen erfolgt (Zielvereinbarungen). So formuliert § 1 Absatz 3 SGB III: „Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. Die Vereinbarungen können die nach dem Sozialgesetzbuch er-

forderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten. Soweit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Fachaufsicht ausübt, ist die Vereinbarung mit diesem zu treffen.“ Für das Haushaltsjahr 2004 wurde die Verteilungsentscheidung für das Budget des Eingliederungstitels für einen Teil der Eingliederungsleistungen erstmalig „auf der Basis eines auf allen Ebenen der BA geführten Ziel- und Budgetplanungsprozesses getroffen. Dieses neue Steuerungsmodell sieht vor, dass mit der Einführung von Wirkungs- und Leistungszielen die Geschäftseinheiten vor Ort eine hohes Maß an Freiheit und Verantwortung zur Zielerreichung haben.“³¹

Damit werden die am Arbeitsmarkt erzielten Wirkungen zur entscheidenden Messgröße des Verhältnisses von Aufwand und Wirkung. Dieses Steuerungsmodell führt zwischen der BA-Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den örtlichen Arbeitsagenturen zum Abschluss von Zielvereinbarungen, deren Zielerreichung – hohe Effektivität und vor allem Effizienz des Mitteleinsatzes – mit Hilfe von ausgewählten Indikatoren überprüft wird. Zugleich erfolgt eine unterjährige Steuerung, so dass eine kontinuierliche Zielnachhaltung ebenso vorgenommen werden kann wie eine flexible Anpassung der Zielvereinbarungen an gegebenenfalls veränderte Rahmenbedingungen.

Vor Ort findet treffen die Arbeitsagenturen mit der Regionaldirektion Zielvereinbarungen, in denen die ökonomischen Rahmenbedingungen für den Instrumenteneinsatz formuliert, sowie die geschäftspolitischen Ziele für den Kundenkreis des SGB III festgelegt werden. Diese folgen dem neuen Steuerungsmodell der BA, nach dem der Einsatz von Maßnahmen in erster Linie Effizienz, d. h. eine hohe Übertrittswahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt, Gewähr leisten soll. So ist die Maßgabe für die geförderte Integration in den Arbeitsmarkt, dass Förderungen nur dann durchgeführt werden, wenn Kunden dadurch schneller integriert werden können. Deshalb sollen Kunden ohne besonderen Unterstützungsbedarf grundsätzlich nicht in die Förderung einbezogen werden, Marktkunden sollen im Wesentlichen keine Maßnahmen erhalten.³² Der Produkteinsatz soll so erfolgen, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt und die Wirkung des Produkteinsatzes mit hoher Wahrscheinlichkeit vor dem Übertritt in das SGB II erfolgt.

Kundengruppen

Für die hier zu untersuchenden Beschäftigung schaffenden Maßnahmen hat diese betriebswirtschaftliche Logik und damit zusammenhängend eine vorgenommene Differenzierung der Arbeitslosen in verschiedene „Kundengruppen“³³ weit reichende Implikationen. Denn die vorrangige Zielgruppe von ABM sind besonders förderungsbedürftige Personen, also Personen in den Kundengruppen „Beratungskunden Fördern“ (bei diesen wird davon ausgegangen, dass eine Integration in den Arbeitsmarkt nur durch die Qualifizierung und / oder Beseitigung eines oder mehrerer Hemmnisse möglich ist) oder „Betreuungskunden“. Hier wird ein Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen unterstellt (beispielsweise gesundheitliche Probleme, schlechter Ar-

³¹ Vgl. Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit, 18.12.2003

³² Vgl. z. B. Zielvereinbarungen zwischen der Geschäftsführung der Regionaldirektion Hessen und der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Frankfurt.

³³ Für die Einteilung der Arbeitslosen in Kundengruppen, Beschreibung der Handlungskonzepte sowie eine detaillierte Darstellung der jeweiligen Implikationen siehe: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit; Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge.

beitsmarkt, etc.). Diese Kundengruppe gilt „entweder als mittelfristig nicht vermittelbar, oder es kommt aus Wirtschaftlichkeitserwägungen ein Mitteleinsatz nicht in Frage.“³⁴ Damit wird die bisherige Zielgruppe von ABM – mit Ausnahme Älterer und schwer Behinderter - nahezu komplett zu den Kundengruppen zugeordnet, für die sich der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente aus Sicht der BA betriebswirtschaftlich nicht mehr rechnet.

Das neue Steuerungsmodell der Zielvereinbarungen bildet in Kombination mit dem Aussteuerungsbetrag und der Einführung der „Kundendifferenzierung“ den Rahmen, innerhalb dessen der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente abgewogen wird und der direkten Einfluss auf die praktische Steuerung des ABM-Einsatzes vor Ort hat.

2.2.4 Synopse der förderpolitischen Flankierung von ABM und SAM durch die Länder

Neben dem Bund bzw. der Bundesagentur für Arbeit und ihren Gliederungen entfalten auch die Länder zahlreiche arbeitsmarktpolitische Aktivitäten. In den Jahren 1999-2005 wurden dabei von den Länderpolitiken nicht nur eigenständige Interventionen umgesetzt, sondern auch Förderinstrumente der Bundesebene unterstützt. Dazu gehörte auch die Kofinanzierung von ABM und SAM. Mit der landespolitischen Flankierung dieser Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente verfolgten die Länder teilweise bestimmte Zielsetzungen, die den breiten gesetzlichen Zielkanon aufgriffen und mitunter – durch konkret formulierte Fördervoraussetzungen – spezifizierten.

Nachfolgend wurde herausgearbeitet, welche Zielstellungen in den Jahren 1999 bis 2004 sowie seit dem Jahre 2005 verfolgt wurden. Grundlage der Darstellungen waren Dokumentenanalysen und im Rahmen der Implementationsanalysen geführte Gespräche vor Ort mit Vertreter/ -innen der Länder oder von diesen mit der Umsetzung von Länderinterventionen beauftragten Institutionen. Darüber hinaus wurden ergänzende schriftliche Stellungnahmen eingeholt sowie kurze Telefoninterviews realisiert.

2.2.5.1 Finanzielles Engagement der Länder

Von der Bundesagentur für Arbeit und ihren Gliederungen geförderte ABM wurden zu Beginn des Untersuchungszeitraumes von nahezu allen Ländern kofinanziert³⁵, obwohl dazu keine Verpflichtung bestand. Diesbezügliche Ausnahmen bildeten lediglich Baden-Württemberg und Hessen, wobei Hessen gegen Ende der 90er-Jahre bewilligte ABM bis in das Jahr 2000 hinein noch ausfinanzierte.³⁶

³⁴ Vgl. Ebenda, S. 110

³⁵ Nicht zu untersuchen war, inwieweit es sich dabei ausschließlich um Landesmittel oder aber auch um ergänzende Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds handelt.

³⁶ Untersucht wurden ausschließlich Förderungen des Landes für Dritte. Nicht betrachtet wurde hingegen der Einsatz von Landesmitteln zugunsten von Maßnahmen in Landesregie, der in vielen Bundesländern einen durchaus relevanten Umfang erreichte. So setzte das Saarland beispielsweise im Zeitraum 1999-2004 für ABM in eigener Regie Landesmittel in Höhe von 6,9Mio.€ ein, für ABM in Regie Dritter 14,4Mio.€

Dieses zunächst nahezu flächendeckende Engagement der Länder zu Gunsten von ABM deutet darauf hin, dass zumindest die grundsätzlichen Intentionen dieses arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes mit getragen wurden. Zudem war die Bewilligung einer verstärkten Förderung von ABM durch die Arbeitsagenturen bis zur Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes nur dann möglich, wenn die Länder die Sachkosten in gleicher Höhe kofinanzierten. Da die Finanzierung der erforderlichen Gesamtkosten ausschließlich aus Eigenmitteln der ABM-Träger und/oder kommunalen Zuschüssen nur im Ausnahmefall gesichert werden konnte, war für die sachgerechte Umsetzung von ABM eine Mitfinanzierung durch die Länder de facto unabdinglich. Auf Seiten der ostdeutschen Länder bestand auf Grund des großen Umfangs der Unterbeschäftigung ein klares Arbeitsmarktentlastungsmotiv, während sich das Engagement vieler westdeutscher Länder nicht zuletzt daraus erklärt, dass dort der Zuschuss der Arbeitsagenturen zum berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt in der Regel auf 70 % begrenzt war, so dass viele Länder in Westdeutschland neben den Landeszuschüssen zur verstärkten Förderung von Sachkosten auch eine ergänzende Förderung der Lohnkosten gewährten.

SAM wurden im Untersuchungszeitraum bis zu deren Einstellung mit Beginn des Jahres 2004 von deutlich weniger Ländern mitfinanziert. Während mit Ausnahme Sachsens³⁷ alle neuen Länder dieses arbeitsmarktpolitische Förderinstrument mit unterschiedlichen Förderhöhen und Förderkonditionen unterstützten, galt dies nur für etwa die Hälfte der alten Länder. Dafür ist neben der Genese dieses in Ostdeutschland entstandenen Förderinstrumentes und dem damit verbunden geringen Bekanntheitsgrad in Westdeutschland auch die vergleichsweise große Ähnlichkeit dieser beiden Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente ursächlich verantwortlich, was SAM in den Augen einiger Landesakteure als verzichtbar erscheinen ließ.

Im **Vergleich** der beiden zu analysierenden Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente genossen ABM in den westdeutschen Bundesländern ein deutlich größeres finanzielles Engagement als SAM; soweit letztere überhaupt aus Mitteln dieser Länder ergänzend finanziert wurden. Demgegenüber war die ABM-Landeskofinanzierung in den meisten ostdeutschen Bundesländern geringer als diejenige für SAM. Das besonders große landespolitische Augenmerk von Thüringen zu Gunsten von SAM fand seinen Ausdruck sowohl darin, dass in Thüringen nahezu jede von den Arbeitsagenturen geförderte SAM auch vom Land unterstützt wurde, als auch in der kostendeckenden Fehlbedarfsfinanzierung; damit bestanden in Thüringen – zusammen mit Berlin – die bundesweit besten Förderkonditionen.

Insgesamt zeigt sich im Vergleich der Länder hinsichtlich des für ABM bereit gestellten Finanzvolumens, dass die neuen Länder und die Stadtstaaten 1999 bis 2002 im Regelfall relativ gesehen mehr Mittel einsetzten als die westdeutschen Flächenländer (vgl. Übersicht 5).

³⁷ Sachsen unterstützte lediglich in den Jahren 2002-2004, als Folge des Elbehochwassers im August 2002, SAM der Arbeitsagenturen mit Landesmitteln.

Übersicht 5: Umfang der Kofinanzierung von ABM und SAM durch die Länder 1999-2004 (IST-Ausgaben in Mio. €)

Land	Instrument	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Einstellung
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-	-	-	vor 1999
Bayern	ABM	6,8	2,9	2,2	1,2	0,4	0,2	2002
Berlin	ABM	70,8	50,1	48,4	44,0	42,1	38,3	2003
	SAM	75,8	70,5	40,1	32,3	25,7	24,3	
Brandenburg	ABM	24,5	15,5	15,0	11,1	10,6	6,9	2004
	tr. SAM	19,0	23,2	26,2	12,1	11,0	10,0	
Bremen	ABM	9,0	7,4	6,6	6,4	5,5	4,7	2005
	tr. SAM	k.A.	k.A.	k.A.	1,3	1,0	0,4	2004
Hessen	ABM	3,5	1,2	-	-	-	-	1999
Hamburg	ABM/SAM	49,0	48,3	41,6	29,4	19,6	18,6	2004
Mecklenburg-Vorpommern	ABM	12,5	14,8	13,2	7,9	5,6	3,5	2004
	tr. SAM	13,5	14,2	16,2	18,5	16,1	10,7	
Niedersachsen	ABM/SAM	17,4		3,2		1,4		2003
Nordrhein-Westfalen	ABM	k.A.	k.A.	-	-	-	-	2000
Rheinland-Pfalz	ABM	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	1,5	2005
Saarland	ABM	4,8	4,3	2,9	1,2	0,7	0,5	2004
	tr. SAM	0,9	0,9	1,0	0,5	0,6	0,5	
Sachsen	ABM	19,4	21,7	21,2	16,6	8,2	9,4	2005
	tr. SAM	-	-	-	1,2	2,1	0,3	2004
Sachsen-Anhalt	ABM	29,2	19,0	12,4	13,4	6,4	8,5	2005
	tr. SAM	27,6	26,6	44,9	35,4	23,1	7,5	2004
Schleswig-Holstein	ABM	k.A.	4,3	2,2	3,0	0,6	k.A.	2004
	tr. SAM	k.A.	2,7	1,9	1,7	0,4	k.A.	2004
Thüringen	ABM	22,0	13,0	9,1	6,2	1,5	0,4	2004
	tr. SAM	107,2	81,5	80,2	77,0	46,2	k.A.	2004

Quelle: Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsberichte der Länder, Haushaltspläne der Länder bzw. der Ressorts, Interviews, Pressemitteilungen der Länderministerien, Schriftliche Stellungnahmen

Etwa seit 2002 hat sich das finanzielle Engagement der Länder zu Gunsten von ABM deutlich verringert, wobei unterschiedliche Beweggründe eine Rolle spielten. Während sich in einigen Ländern landes- und bundespolitische Weichenstellungen zu Ungunsten des Förderinstruments ABM überlagerten, waren in anderen Ländern Veränderungen in der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen mehr oder weniger unmittelbarer Auslöser für das

verringerte landespolitische Engagement bei diesem Förderinstrument. Dementsprechend konnten folgende Muster ausgemacht werden:

- Einige Länder haben, teilweise im Zusammenhang mit einem Regierungswechsel auf der Landesebene, mit der Halbzeitbewertung des ESF-Einsatzes oder mit den Ende 2002 von der Bundesebene eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen, ihre landespolitischen Interventionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik seit etwa 2002/2003 neu ausgerichtet. Nicht zuletzt auf Grund der zu konstatierenden unterdurchschnittlichen Integrationserfolge und der seit dem so genannten Vermittlungsskandal der Bundesagentur für Arbeit intensiver geführten Diskussion um die Effektivität sowie Effizienz von Arbeitsmarktpolitik wurde die Landeskofinanzierung von ABM entweder gänzlich eingestellt (z. B. in Niedersachsen im Jahr 2003 und in Schleswig-Holstein mit Beginn des Jahres 2004) oder hinsichtlich ihres Umfangs erheblich verringert (z. B. in Hamburg in 2003).
- Andere Länder hielten demgegenüber zunächst an ihrem landespolitischen Engagement zu Gunsten von ABM finanziell weitgehend fest, konnten dieses aber vor dem Hintergrund sinkender Bewilligungen durch die Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen³⁸ vor allem beginnend ab 2003 – in Ermangelung kofinanzierungsfähiger Maßnahmen – nicht vollumfänglich aufrecht erhalten. Gleichwohl wurden ABM durch diese Länder, wenn auch in einem deutlich geringeren finanziellen Umfang als zuvor, bis in das Jahr 2004 hinein unterstützt. Dies gilt beispielsweise für alle neuen Bundesländer aber auch für Bayern, Bremen, Rheinland-Pfalz und Saarland.
- Mit der Einführung des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – beziehungsweise bereits im Vorgriff auf diese Veränderungen – haben im Jahre 2004 und 2005 die überwiegende Mehrheit der zu diesem Zeitpunkt noch kofinanzierenden Länder ihre Förderungen von ABM eingestellt. ABM im Rechtskreis des SGB III werden seit dem Jahre 2005 nur noch in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie im Saarland³⁹ gefördert.

2.2.5.2 Ziele der Länder bei der Kofinanzierung

Ungeachtet der bundeseinheitlichen allgemeinen gesetzlichen Grundlagen von ABM und SAM konnte für die einzelnen Länder eine sehr unterschiedliche finanzielle Beteiligung an diesen Beschäftigung schaffenden Förderinstrumenten festgestellt werden. Auch die mit der Landeskofinanzierung verfolgten Ziele sind, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, durchaus heterogen und werden vom jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Problemdruck ebenso beeinflusst wie von anderen (fach-)politischen Überlegungen sowie Prämissensetzungen. Die identifizierten länderspezifischen Zielintentionen im Einzelnen sind in Anhang 1 dargestellt:⁴⁰ Diese Befunde zusammen-

³⁸ Vergleiche dazu ausführlich Abschnitt 6.1.

³⁹ Allerdings partiell in sehr geringen Umfang. So wurden im Saarland im Jahre 2005 noch 6 ABM durch das Land kofinanziert, im Jahre 2006 noch eine ABM.

⁴⁰ Die entsprechenden Darstellungen fußen im Wesentlichen auf den expliziten Formulierungen in den Richtlinien, Programmen etc. zur Landeskofinanzierung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

fassend, ergibt sich folgender Überblick zu den Zielen der Länder bei der Mitfinanzierung von ABM und SAM (vgl. Übersicht 6).

Übersicht 6: Ziele der Länder bei der Kofinanzierung von ABM und SAM

Land	Zeitraum	Förderinstrument / Ziele
Baden-W.	-	beide: keine Landeskofinanzierung im Untersuchungszeitraum
Bayern	bis 2002	ABM: allgemeine Ziele des Gesetzgebers; insbesondere Förderung von Maßnahmen der Wald- und Landschaftspflege
Berlin	bis 2003 bzw. heute	beide: Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige, schwer vermittelbare Personen, va. Ältere ab 55 Jahren
Brandenburg	bis 2003 bzw. bis heute	beide: Unterstützung qualitativ hochwertiger Projekte, die einen Beitrag zur Strukturentwicklung leisten; Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen
Bremen	bis 2004 bis 2003	ABM: Abbau von Arbeitslosigkeit; dauerhafte und qualifikationsgerechte Wiedereingliederung von Arbeitslosen; Unterstützung strukturverbessernder Maßnahmen SAM: Beschäftigung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen in Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, zur Verbesserung des Angebotes bei den sozialen Diensten und in der Jugendhilfe
Hamburg	bis 2003 bzw. heute	beide: Erhöhung der Integrationschancen von schwer vermittelbaren (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
Hessen	1999	ABM: Brückenfunktion in den allgemeinen Arbeitsmarkt; Unterstützung sozial und ökologisch relevanter Bereiche; Förderung von Langzeitarbeitslosen (18 Monate und länger arbeitslos)
Meckl.-V.	bis 2003 ab 2004	beide: allgemeine Ziele des Gesetzgebers ABM: Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen, v. a. von Langzeitarbeitslosen, Älteren ab 55 Jahren und schwer Behinderten; Erhalt und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit
Niedersachsen	bis 2002	beide: Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt; Unterstützung besonders förderungsbedürftiger Personen, insbesondere junger Menschen unter 25 Jahren
NRW	bis 2000	ABM: allgemeine Ziele des Gesetzgebers; lokal-, regional- sowie strukturpolitische Intentionen
Rheinland-Pfalz	bis 2004	ABM: allgemeine Ziele des Gesetzgebers
Saarland	bis heute bis 2003	ABM: Unterstützung besonders förderungsbedürftiger Personen in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Kultur; vor allem bei kleinen und gemeinnützigen Trägern; Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten SAM: Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen

Sachsen	bis 2005	ABM: temporäre Beschäftigung für besonders förderungsbedürftige Personen; Strukturwirksamkeit von Arbeitsförderung durch Verknüpfung mit investiven Mitteln
	2002-2003	SAM: Beseitigung von Hochwasserschäden; temporäre Beschäftigung für besonders förderungsbedürftige Personen
Sachsen-Anhalt	bis 2003 bzw. 2004	beide: temporäre Beschäftigung für besonders förderungsbedürftige Personen; Vorbereitung investiver Vorhaben und Verbesserung der Infrastruktur
	seit 2005	ABM: Umsetzung nur noch im Rechtskreis des SGB II nach Kriterien der zuständigen Kommunen
Schleswig-Holstein	bis 2004	ABM: temporäre Beschäftigung, insbesondere für Frauen, Jüngere ohne Berufsabschluss, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und schwer Behinderte; Anschluss an das Berufsleben finden
	bis 2003	SAM: Eröffnung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze
Thüringen	bis 2003	ABM: allgemeine Ziele des Gesetzgebers SAM: Förderung strukturwirksamer Vorhaben; Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen

Die Länder unterscheiden sich demnach nicht nur in Bezug auf die finanzielle Unterstützung der verschiedenen Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente, sondern auch dahingehend, dass sie mit deren Kofinanzierung unterschiedliche Ziele verfolgten. So wurde das Förderziel, über Beschäftigung schaffende Förderinstrumente eine Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, in den westdeutschen Bundesländern häufiger und stärker verfolgt als in den neuen Ländern. Demgegenüber wurde in Ostdeutschland der Unterstützung strukturwirksamer Vorhaben durch die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen ein höherer Stellenwert eingeräumt. Letztlich kamen in diesen unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen die differenzierten arbeitsmarktpolitischen und sozioökonomischen Problemlagen zum Ausdruck.

Durch die Einführung des Dritten und Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Kombination mit der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit und der Einführung des Aussteuerungsbetrages erfolgte in nahezu allen Bundesländern eine Umsteuerung dahingehend, dass kaum noch eigene Zielsetzungen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verfolgt werden, und entsprechend nur noch in wenigen Bundesländern eine Kofinanzierung von ABM im Rechtskreis des SGB III erfolgt.

3 Der Einsatz von ABM im Untersuchungszeitraum – ein quantitativer Überblick

3.1 Zusammenfassung

Die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – und traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen – (im Folgenden kurz als ABM und SAM bezeichnet) wurde im Verlauf des Untersuchungszeitraums drastisch reduziert. Im Jahr 2005, dem letzten Jahr des Untersuchungszeitraums, erfolgten – ohne die unbekannte Zahl von ABM-Eintritten in den 69 optierenden Kreisen – nur noch etwa 78.800 Eintritte in ABM und SAM, über 75 % weniger als noch im Jahr 2000.

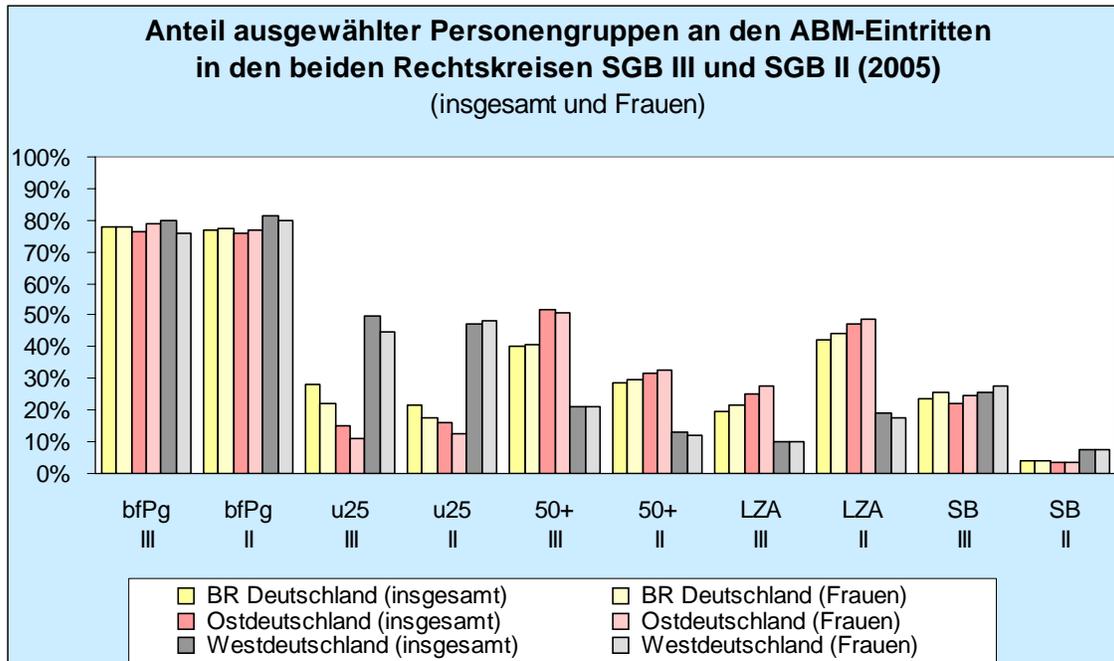
Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende) und der damit verbundenen Trennung der Arbeitslosen in zwei Rechtskreise erfolgten 21,4 % der Eintritte im Rechtskreis SGB III (Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung) und 78,6 % im Rechtskreis SGB II. Der Anteil der Frauen an den Eintritten in ABM sank im Untersuchungszeitraum von etwa 47 auf 38 %. Mit der drastischen Reduzierung der Eintritte in ABM ging eine deutliche Verkürzung der durchschnittlichen Förderdauer einher – von etwa 10 Monaten zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2000) auf nur noch 6 Monate im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums (2005).

Die Förderung von ABM – und SAM – konzentrierte sich im Untersuchungszeitraum insbesondere auf (ostdeutsche) Agenturbezirke mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote. Im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums (2005) wohnten nahezu 80 % der geförderten ABM- und SAM-Beschäftigten in den 32 ostdeutschen und 7 westdeutschen Agenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die 30 % und mehr über dem Bundesdurchschnitt lag und weniger als vier Prozent der geförderten ABM- und SAM-Beschäftigten in den 52 ausschließlich westdeutschen Agenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die 30 % und mehr unter dem Bundesdurchschnitt lag.

Die Förderung von Beschäftigten in ABM konzentrierte sich im gesamten Untersuchungszeitraum auf die im SGB III genannten **besonders förderungsbedürftigen Personengruppen** – insbesondere langzeitarbeitslose, ältere und schwerbehinderte Menschen (vgl. Abb. 5). Mit Ausnahme des Jahres 2003 lag der Anteil dieser Personengruppen immer über 75 %. Im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums betrug dieser Anteil sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen 78 %. Mit anderen Worten, es wurden weitestgehend jene Arbeitslosen erreicht, die „... allein durch eine Förderung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können ...“ (vgl. § 263 Abs. 1 SGB III).

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten in ABM betrug mit Ausnahme des Jahres 2003 im gesamten Untersuchungszeitraum etwa 40 %. Im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums (2005) waren im Rechtskreis SGB III knapp 20 % und im Rechtskreis SGB II über 42 % (Frauen: über 44 %) der ABM-Eintritte Eintritte von Langzeitarbeitslosen. In Ostdeutschland liegt der Anteil von Eintritten Langzeitarbeitsloser in beiden Rechtskreisen deutlich über dem entsprechenden Anteil in Westdeutschland.

Abbildung 5: Anteil ausgewählter Personengruppen an den ABM-Eintritten 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Der Anteil der Älteren (50 Jahre und älter) an den Eintritten in ABM betrug im gesamten Untersuchungszeitraum über 30 %. Im Jahr 2005 betrug der Anteil der Älteren an den ABM-Eintritten im Rechtskreis SGB III sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern über 40 %. Im Rechtskreis SGB II betrug dieser Anteil etwa 28 % (Frauen: 30 %). Auch für den Eintritt von Älteren in ABM gilt: In Ostdeutschland liegt der Anteil in beiden Rechtskreisen deutlich über dem entsprechenden Anteil in Westdeutschland.

Der Anteil schwerbehinderter Menschen an den Eintritten in ABM ist im Untersuchungszeitraum von etwa 5 auf über 8 % gestiegen – in Ostdeutschland von 4 auf 7 % und in Westdeutschland von 8 auf 14 %. Der Anteil der schwerbehinderten Menschen an den Eintritten in ABM war im Jahr 2005 im Rechtskreis SGB III mit über 23 % extrem hoch und wesentlich größer als der Anteil von etwa 4 % im Rechtskreis SGB II.

Die **Ausgaben** der Bundesagentur für Arbeit für die Förderung von ABM wurden im Untersuchungszeitraum bis 2004 von 3,68 Mrd. Euro (2000) auf 1,21 Mrd. Euro reduziert. Im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums (2005) wurden von der BA für die Förderung von ABM im Rechtskreis SGB III nur noch 261 Mio. Euro ausgegeben. Die Ausgaben des Bundes für die Förderung von ABM im Rechtskreis SGB II betragen 355 Mio. Euro – ohne die bisher unbekanntenen Ausgaben in den 69 Optionskommunen.

Die abgerechneten Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit pro gefördertem Beschäftigten bzw. geförderter Beschäftigter im Rechtskreis SGB III, die im Untersuchungszeitraum bis 2003 – abgesehen vom Haushaltsjahr 2001 – zwischen etwa 1.420 und 1.450 Euro pro Monat betragen,

sanken im Jahr 2004 auf etwa 1.180 Euro und im Jahr 2005 auf nur noch 845 Euro. Im Rechtskreis des SGB II betragen die entsprechenden Ausgaben in diesem Jahr etwa 1.400 Euro – wie im Rechtskreis SGB III vor 2004.

3.2 Überblick über den Instrumenteneinsatz

3.2.1 Der Einsatz von ABM

3.2.1.1 Eintritte in ABM

Bundesrepublik Deutschland

Im Jahr 2000 wurden in der Bundesrepublik Deutschland etwa 266.000 Eintritte in ABM gezählt. Bis 2003 sank ihre Zahl um insgesamt 44,7 % auf etwa 147.000. Dabei verlangsamte sich die Reduzierung der Eintritte von Jahr zu Jahr sowohl absolut als auch relativ.⁴¹ Demgegenüber nahm die Zahl der ABM-Eintritte 2004 wieder geringfügig (+4,2 %) zu und stieg leicht auf etwa 153.000. Nach Inkrafttreten des SGB II wurde die Zahl der Eintritte nahezu halbiert (49,4 %): 2005 waren in beiden Rechtskreisen nur noch etwa 77.100 Eintritte in ABM zu verzeichnen – ohne die Eintritte in den 69 optierenden Kreisen des Rechtskreises SGB II, für die bisher keine entsprechenden Daten zur Verfügung stehen. Dies waren 71 % Eintritte weniger als im ersten Jahr des Untersuchungszeitraums. Etwa 16.500 und damit gut ein Fünftel aller ABM-Eintritte im Jahr 2005 erfolgten im Rechtskreis SGB III. Entsprechend waren etwa 80 % bzw. 60.600 Eintritte im Rechtskreis des SGB II zu verzeichnen.

Entgegen dieser Gesamttendenz gab es 2004 immerhin 11 von 176 Agenturbezirken, in denen mehr ABM-Eintritte als zu Beginn des Untersuchungszeitraums zu beobachten waren: Frankfurt/Oder, Neuruppin, Flensburg, Hannover, Vechta, Hamm, Recklinghausen, Soest, Waiblingen, Schwäbisch Hall und Ulm. Auf der anderen Seite gab es in diesem Jahr in 12 der 176 Agenturbezirke über 80 % weniger Eintritte in ABM als im Jahr 2000: Schwerin, Lübeck, Oldenburg, Bad Hersfeld, Gießen, Hanau, Wiesbaden, Saarbrücken, Konstanz, Rottweil, Ingolstadt und Traunstein.

Im Jahr 2005 stellt sich der Vergleich zum ersten Jahr des Untersuchungszeitraums – ohne die ABM im Rechtskreis SGB II in den 69 optierenden Kreisen – wie folgt dar: In nur zwei der 176 Arbeitsagenturen – in Bremerhaven und Ulm – gab es 2005 mehr Eintritte in ABM als im Jahr 2000. In beiden Agenturbezirken wurden 2005 nicht nur mehr Eintritte in ABM registriert als im Jahr 2000 sondern auch mehr als in jedem anderen Jahr des Untersuchungszeitraums. In 97 der 176 Agenturbezirke waren 2005 über 80 % weniger Eintritte in ABM zu verzeichnen als im Jahr 2000. Im Vergleich zu 2004 wurden 2005 in 17 der 176 Agenturbezirke mehr und in 45 Agenturbezirken über 80 % weniger Eintritte in ABM registriert.

⁴¹ Jeweils im Vergleich zur Summe der Eintritte im Vorjahr.

Die Zahl der Eintritte von Frauen in ABM wurde im Untersuchungszeitraum deutlich stärker reduziert als Eintritte von Männern. Im Jahr 2005 erfolgten nur noch 29.300 Eintritte von Frauen, 76,4 % weniger als im Jahr 2000 (etwa 125.000). Die Zahl der Eintritte von Männern sank im entsprechenden Zeitraum um 66,1 % von etwa 141.000 auf 47.800. Der Frauenanteil an den ABM-Eintritten sank dementsprechend von knapp 47 % im Jahr 2000 auf 38 % im Jahr 2005. Der bis dahin niedrigste Anteil im Untersuchungszeitraum, 38,8 % im Jahr 2003, wurde damit, nach einem leichten Anstieg auf 40 % im letzten Jahr vor Inkrafttreten des SGB II, noch einmal unterschritten. Dabei variierte der Frauenanteil in den einzelnen Agenturbezirken ganz erheblich: Im Jahr 2000 reichte er von 8,6 % bis knapp unter zwei Drittel aller Eintritte (61,5 %). Diese gravierende Streubreite war auch 2004 zu beobachten; sie reichte in dem Jahr von 4,3 % bis 69,2 %.

In 55 von 176 Agenturbezirken, darunter in nur drei ostdeutschen (Dessau, Halle, Wittenberg), war der Anteil der Frauen an den Eintritten in ABM im Jahr 2004 höher als im Jahr 2000. In 15 Agenturbezirken, darunter in 5 ostdeutschen Agenturbezirken, betrug im Jahr 2004 der Anteil der Frauen an den Eintritten in ABM 50 und mehr Prozent. Für 2005 stellt sich dies wie folgt dar: In 63 von 176 Agenturbezirken, darunter in nur drei ostdeutschen Agenturbezirken (Dessau, Halle, Pirna), lag der Frauenanteil an den ABM-Eintritten höher als im Jahr 2000. In 28 Agenturbezirken betrug im Jahr 2005 der Anteil der Frauen an den Eintritten in ABM 50 und mehr Prozent. Dies waren – bei deutlich niedrigeren Eintrittszahlen insgesamt – exakt so viele Agenturbezirke wie im Jahr 2000. Allerdings waren von den 28 Agenturbezirken mit einem Anteil von 50 und mehr Prozent im Jahr 2000 noch 25 ostdeutsche Agenturbezirke. 2005 war dies nur noch ein ostdeutscher Agenturbezirk – der Bezirk Dessau, in dem Frauen einen Anteil von 54,5 % an den 728 Eintritten dieses Jahres insgesamt hatten.

Der Anteil des besonders förderungsbedürftigen Personenkreises an den Eintritten in ABM nahm im Untersuchungszeitraum von 76,5 % (1999) auf 80,2 % (2002) zu. Im Jahr 2003 wurde dieser Anteil deutlich auf nur noch 66,7 % der Eintritte reduziert. Im Jahr 2004 erreichte der Anteil des besonders förderungsbedürftigen Personenkreises mit 78,3 % wieder in etwa das Niveau der Jahre vor 2003. Etwa ein Drittel dieses besonders förderungsbedürftigen Personenkreises war durch mehrere Vermittlungshemmnisse charakterisiert. Auf sie trafen mehr als eines der folgenden Merkmale zu: langzeitarbeitslos, schwerbehindert, Berufsrückkehrerin bzw. Berufsrückkehrer, geringqualifiziert (vgl. Abb. 6).⁴²

Die Entwicklung im Jahr 2003 ist bemerkenswert: Dieses Jahr war durch eine unrealistische Zielsetzung des damaligen Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit geprägt. Erstmals seit 1987 wollte die BA "... trotz ungünstiger Arbeitsmarktentwicklung ohne Bundeszuschuss auskommen."⁴³ Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Direktorinnen und Direktoren der Arbeitsämter aufgefordert "amtsspezifisch dringend Handlungsansätze zu erarbeiten und mit höchster Priorität umzusetzen, um das Ziel eines Haushalts ohne Bundeszuschuss realisieren zu können." In dem entsprechenden Schreiben des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-

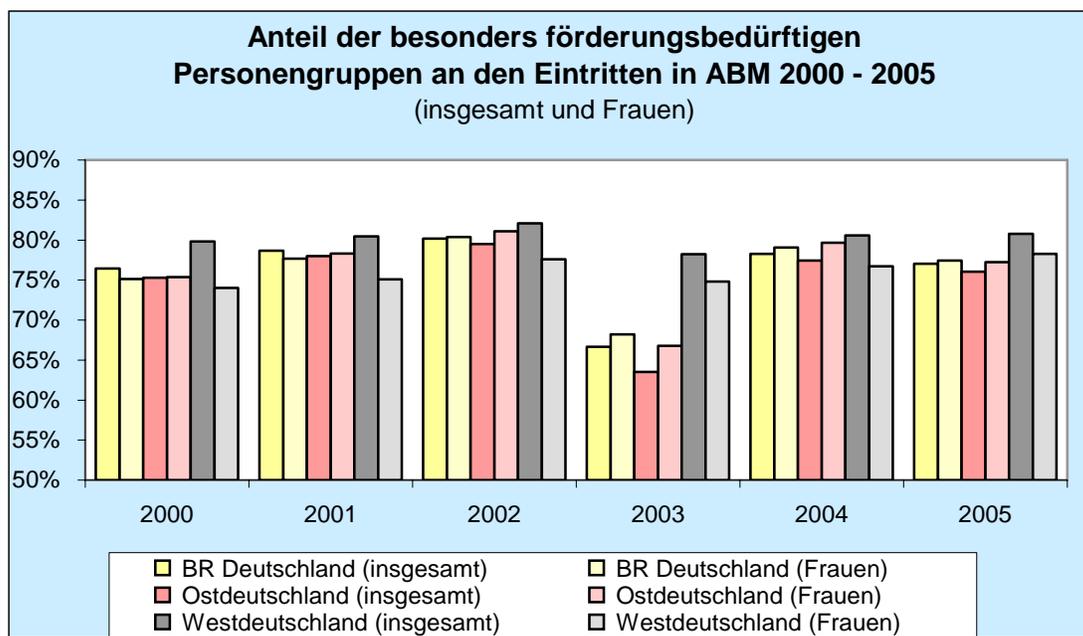
⁴² Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit

⁴³ Pressemitteilung der BA Nr. 69 vom 14. November 2002; in: ANBA 12/2002, Seite 1342

Bremen vom 6. Februar 2003⁴⁴ werden "beispielhaft aufgeführte Aktivitäten mit Arbeitslosengeldempfängern" genannt, mit denen "eine Steuerung der Ausgabenentwicklung in Richtung der Zielwerte erreicht werden [sollte]".

Punkt 1 dieser "beispielhaft aufgeführten Aktivitäten" lautet: "Bei den Überlegungen zur Integration von Arbeitslosen sollte die individuelle Höhe der Arbeitslosengeldzahlung ('wie teuer ist der Arbeitslose?') beachtet werden." Und unter Punkt 6 heißt es weiter: "Bei Maßnahme-Neueintritten ist der Anteil von Alg-Bezieher[n] unter Berücksichtigung der erwarteten Einspareffekte bei den Ausgaben für Alg besonders zu beachten".

Abbildung 6: Anteil besonders förderungsbedürftiger Personengruppen an den ABM-Eintritten 2000 bis 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Der Anteil derjenigen, die keinen Anspruch mehr oder nur noch einen zeitlich kurzen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, dürfte in der Hauptzielgruppe von ABM, den Langzeitarbeitslosen, überaus hoch sein.⁴⁵ 2005 zählten 77 % der Eintritte in ABM – 77,9 % im Rechtskreis SGB III

⁴⁴ An dieser Stelle wird auf das Schreiben des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen – Betreff: "Geschäftspolitische Ziele 2003 – Steuerung des Haushaltsbudgets ohne Bundeszuschuss" – Bezug genommen. Es wird davon ausgegangen, dass es sich hier nicht um eine nur auf diesen Landesarbeitsamtsbezirk beschränkte "Aufforderung" bzw. "Weisung" handelte.

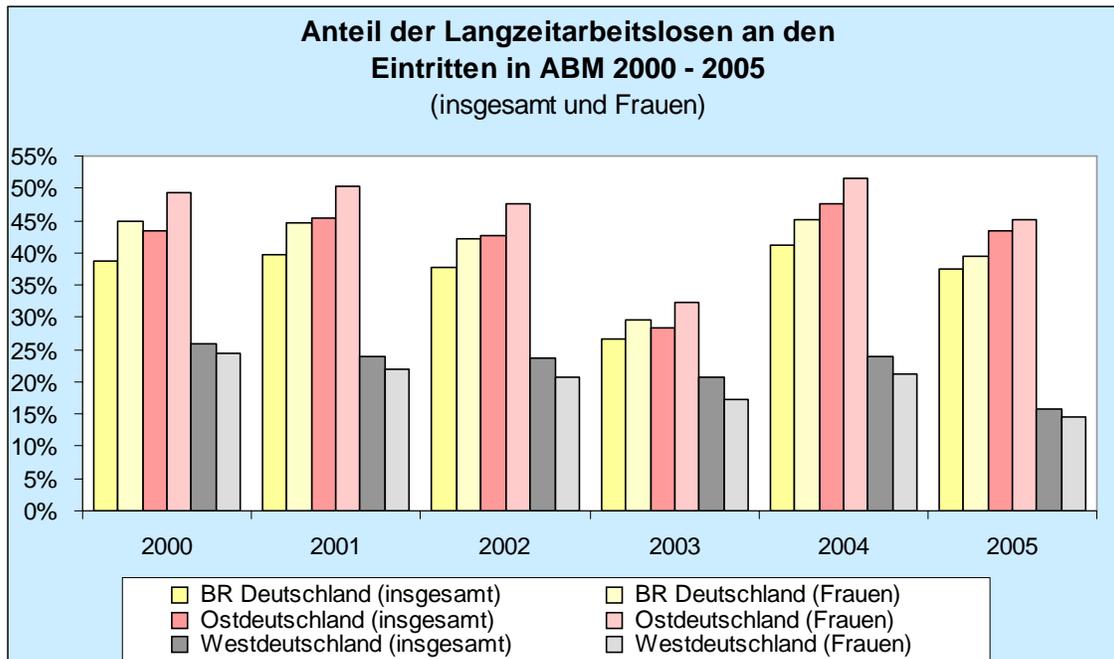
⁴⁵ Die zum 1. Januar 2005 erfolgte Zerlegung des Arbeitslosenbestandes in zwei Rechtskreise - SGB III (Arbeitsförderung) und SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) – bestätigt dies: Mitte Mai 2005 waren von 1,805 Mio. registrierten Langzeitarbeitslosen 1,326 Mio. oder 73,5% dem Rechtskreis SGB II zugeordnet. Das heißt, 73,5 % der registrierten Langzeitarbeitslosen (ohne die erstmals registrierten ehemaligen Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen, die - noch nicht als Langzeitarbeitslose registriert sind, weil die Dauer der Arbeitslosigkeit erst mit dem Tag der Registrierung beginnt) erhielten Arbeitslosengeld II. Und: Von den im Rechtskreis SGB III verbliebenen Langzeitarbeitslosen dürften bei weitem nicht alle einen Anspruch auf das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld (mehr) haben. (im Sinne des SGB II nicht "hilfebedürftige Erwerbsfähige").

und 76,8 % im Rechtskreis SGB II – zum besonders förderungsbedürftigen Personenkreis. Bei den Eintritten von Männern waren dies 76,8 %, bei den Eintritten von Frauen in ABM 77,4 %.

Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten in ABM betrug in den ersten drei Jahren des Untersuchungszeitraums (2000 bis 2002) zwischen 37,7 % (2002) und 39,6 % (2001). Im Jahr 2003 sank dieser Anteil dann auf nur noch 26,7 %, um dann ein Jahr später (2004) auf 41,3 % zu steigen, dem höchsten Wert im Untersuchungszeitraum (vgl. Abb. 7).⁴⁶

Abbildung 7: Anteil der Langzeitarbeitslosen an den ABM-Eintritten 2000 bis 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Im Jahr 2005 sank der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten in ABM wieder auf 37,5 %. Die nach Rechtskreisen differenzierte Betrachtung zeigt: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten im Rechtskreis SGB III betrug lediglich 19,5 %, der Anteil an den Eintritten im Rechtskreis SGB II 42,4 %.

Insbesondere der Anteil der vor dem Eintritt in eine ABM zwei Jahre und länger Arbeitslosen ist im Jahr 2004 nach den vorliegenden Daten der Bundesagentur für Arbeit extrem gestiegen. Zwischen 2000 und 2002 lag dieser Anteil zwischen 12 % (2000) und 13,4 % (2001). 2003 sank dieser Anteil dann auf 9,6 %. Im Jahr 2004 stieg der Anteil der vor dem Eintritt in eine ABM zwei Jahre und länger Arbeitslosen auf 21,4 %. 2004 erfolgten danach erstmals mehr Eintritte von

⁴⁶ Im Geschäftsbericht 2003 der BA heißt es: "Der Anteil der Langzeitarbeitslosen in ABM betrug 57,6% ..." (S. 29) Auch wenn es sich hier um Bestandsdaten handelt, deutet dieser im Verhältnis zur Neuberechnung extrem hohe Wert (Neuverfahren: 34,3 %) darauf hin, dass die Daten zum Personenmerkmal "Langzeitarbeitslosigkeit" mit großer Vorsicht zu betrachten sind.

Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 24 und mehr Monaten (etwa 32.800) als von Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 12 bis unter 24 Monaten (etwa 30.400). Zu Beginn dieses Untersuchungszeitraums betrug dieses Verhältnis noch etwa 32.100 (24 Monate und länger arbeitslos) zu 71.000 (12 bis unter 24 Monate arbeitslos).

Im Jahr 2005 waren 20 % (etwa 15.400) der Eintritte in ABM Eintritte von Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in die ABM von 24 und mehr Monaten - davon etwa 700 im Rechtskreis SGB III und 14.700 im Rechtskreis SGB II. Auch im Jahr 2005 lag die Zahl der Eintritte von Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 24 und mehr Monaten über der Zahl der Eintritte von Arbeitslosen mit einer Dauer von 12 bis unter 24 Monaten (etwa 13.500). Von den Frauen, die in eine ABM eintraten, war im gesamten Untersuchungszeitraum ein größerer Anteil langzeitarbeitslos als von den Männern. Im Jahr 2004 waren 45,3 % der Frauen, aber nur 38,6 % der Männer, die in eine ABM eintraten, zuvor langzeitarbeitslos. Im Jahr 2005 waren 39,6 % der Frauen, aber nur 36,2 % der Männer vor Eintritt in eine ABM langzeitarbeitslos. Im Rechtskreis SGB III betrug dieses Verhältnis 21,7 % zu 18,1 % und im Rechtskreis SGB II 44,5 % zu 41,1 %.

Insbesondere in der Gruppe der bei Eintritt 24 Monate und länger Arbeitslosen lag der Anteil der Frauen deutlich über deren Anteil an den Eintritten insgesamt. 2004 erfolgten - bei einem Anteil von 40 % an den Eintritten insgesamt - 45,4 % der Eintritte von Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 24 Monaten und länger von Frauen. Im Jahr 2005 erfolgten – bei einem Frauenanteil von nur noch 38,0 % an den Eintritten insgesamt – 43,6 % der Eintritte mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 24 Monaten und länger von Frauen.⁴⁷

Der Anteil derjenigen, die vor Eintritt in eine Maßnahme nicht arbeitslos registriert waren, lag in den Jahren 2000 bis 2002 zwischen 13,0 % (2000) und 14,2 % (2001) und sank dann in den beiden folgenden Jahren auf 9,4 % (2003) und 8,9 % (2004). Im Jahr 2005 stieg dieser Anteil dann wieder auf 12,1 % – 12 % im Rechtskreis des SGB III und 12,2 % im Rechtskreis des SGB II.

Altersstruktur der Eintritte

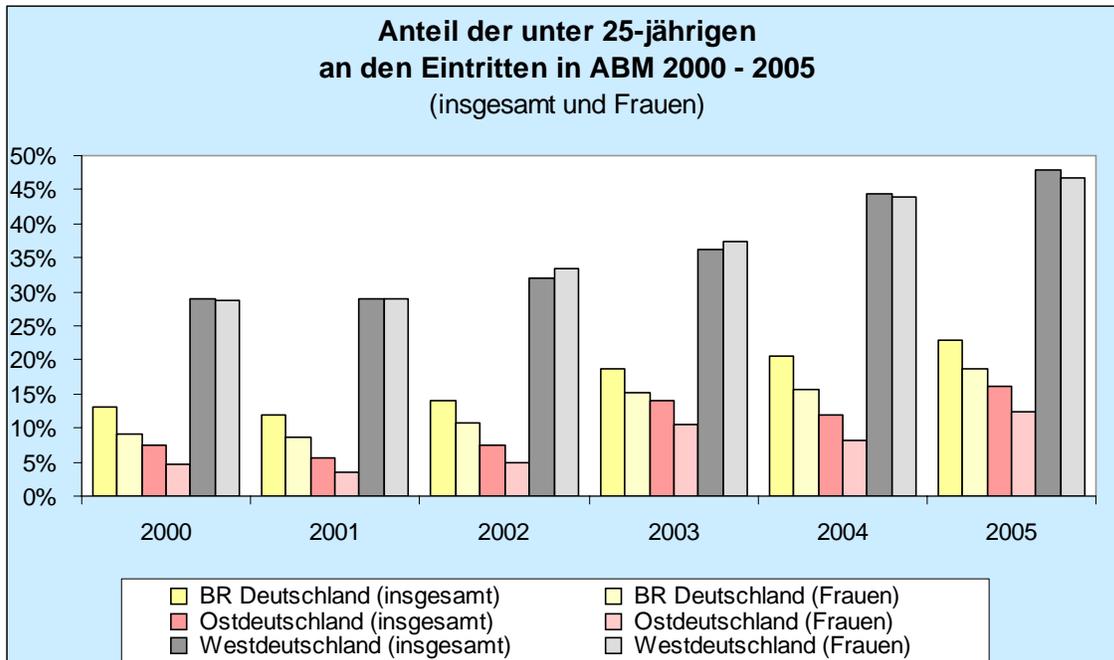
Im Jahr 2004 waren 20,5 % derjenigen, die ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis in einer ABM begannen, bei Beginn der ABM unter 25 Jahre alt, 48,5 % waren 25 bis unter 50 Jahre alt und 31 % waren 50 Jahre und älter.⁴⁸ Die Altersstruktur der Eintritte in ABM hat sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums deutlich verändert. Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in eine ABM jünger als 25 Jahre waren, nahm nach 2001 von 12 % (2001) auf 20,5 % (2004) zu (vgl. Abb. 8). Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in ABM 25 bis unter 50 Jahre alt waren, sank tendenziell von 55,7 % im Jahr 2000 auf 48,5 % im Jahr 2004. Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt

⁴⁷ Bei den Eintritten mit einer vorangegangenen Dauer der Arbeitslosigkeit von 12 bis unter 24 Monaten betrug der Frauenanteil 36,2 %.

⁴⁸ Die letztgenannte Altersgruppe (50 Jahre und älter) gehört nach Definition der BA zum besonders förderungsbedürftigen Personenkreis; siehe dazu weiter unten.

in eine ABM 50 Jahre und älter waren, stieg von 31,3 % (2000) auf 38,3 % im Jahr 2002 und sank dann wieder auf das Niveau des Jahres 2000. (2003: 31,4 %; 2004: 31 %).

Abbildung 8: Anteil Jugendlicher unter 25 Jahren an den ABM-Eintritten 2000 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

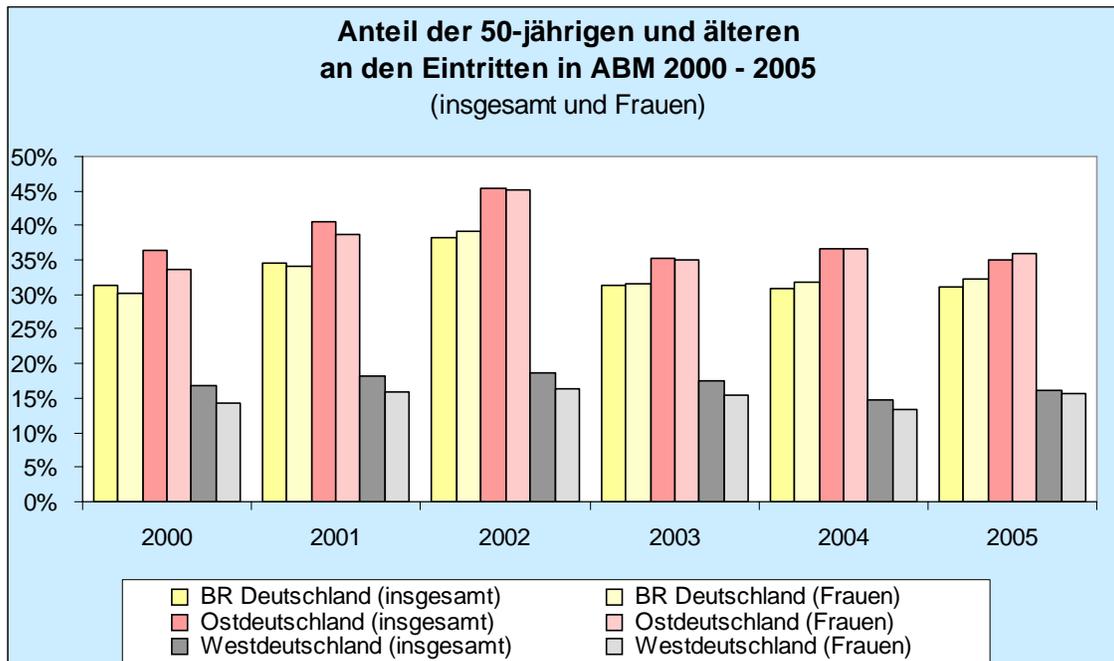
Im Jahr 2005 waren 22,9 % derjenigen, die ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis in einer ABM begannen, unter 25 Jahre alt – 27,9 % der Eintritte im Rechtskreis SGB III und 21,5 % im Rechtskreis SGB II. 46,1 % waren 25 bis unter 50 Jahre alt – 31,7 % im Rechtskreis SGB III und 50 % im Rechtskreis SGB II. Und 31 % - exakt der gleiche Anteil wie 2004 – waren 50 Jahre und älter – 40,4 % im Rechtskreis SGB III und 28,4 % im Rechtskreis SGB II. Der Unterschied zwischen den beiden Rechtskreisen bei den Eintritten älterer Arbeitsloser in eine ABM ist noch größer, wenn man nur die Altersgruppe 55 Jahre und älter betrachtet: Im Rechtskreis SGB III betrug der Anteil dieser Altersgruppe an den Eintritten in ABM 22 %, im Rechtskreis SGB II dagegen nur 12,9 %.

Zwischen der Altersstruktur der Eintritte von Männern und der von Frauen bestehen deutliche Unterschiede: Von den Männern, die in eine ABM eintraten waren im Jahr 2004 23,8 %, von den Frauen 15,6 % unter 25 Jahre alt. Im Jahr 2005 waren von den Männern 25,4 % – 31,4 % im Rechtskreis SGB III und 23,8 % im Rechtskreis SGB II – und von den Frauen 18,8 % – 22,3 % im Rechtskreis SGB III und 17,8 % im Rechtskreis SGB II – unter 25 Jahre alt. Im Jahr mit dem niedrigsten Anteil dieser Altersgruppe an den Eintritten in ABM (2001) waren dies 14,9 % bei den Männern und 8,6 % bei den Frauen.

Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in eine ABM 25 bis unter 50 Jahre alt waren, ist bei den Frauen entsprechend größer: Im Jahr 2004 waren dies 52,7 % der Eintritte und im Jahr 2005 49 % – 36,8 % im Rechtskreis SGB III und 52,4 % im Rechtskreis SGB II. Bei den Männern lag

dieser Anteil im Jahr 2004 bei 45,8 % und im Jahr 2005 bei 44,3 % – 28,5 % im Rechtskreis SGB III und 48,6 % im Rechtskreis SGB II. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2000) waren 60,7 % der Frauen und 51,2 % der Männer, die in eine ABM eintraten, 25 bis unter 50 Jahre alt.

Abbildung 9: Anteil der 50 Jahre und älteren an den Eintritten in ABM 2000 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt 50 Jahre und älter waren, ist bei Frauen und Männern annähernd gleich groß (vgl. Abb. 9). Im Jahr 2004 waren dies bei den Frauen 31,8 % und bei den Männern 30,4 %. Im Jahr 2005 waren dies bei den Frauen 32,2 % – (40,8 % im Rechtskreis SGB III und 29,9 % im Rechtskreis SGB II) – und bei den Männern 30,2 % – (40,1 % im Rechtskreis SGB III und 27,6 % im Rechtskreis SGB II). Im Jahr 2002 wurde sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern der höchste Anteil dieser zum Kreis der förderungsbedürftigen Personengruppe gehörenden Altersgruppe im Untersuchungszeitraum gemessen: 37,7 % bei den Männern und 39,2 % bei den Frauen.

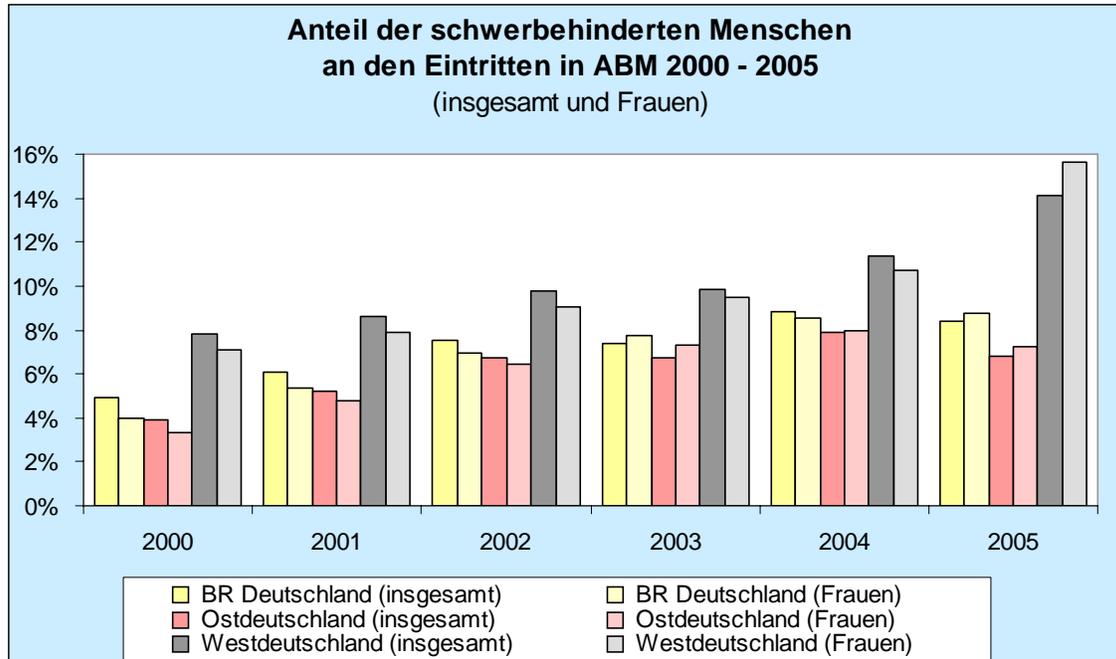
Schwerbehinderte Menschen

Der Anteil der schwerbehinderten Menschen an den Eintritten in ABM ist im Untersuchungszeitraum bis 2004 von 4,9 % (2000) auf 8,8 % (2004) gestiegen.⁴⁹ Bei den Frauen stieg dieser An-

⁴⁹ Inwieweit dieser Anstieg (auch) durch Umstellungen im Statistik-Verfahren bedingt sind, konnte nicht exakt geklärt werden. Nach Auskunft der BA wurden die Personenmerkmale im "Altverfahren" direkt in den IT-Fachverfahren zur Förderung mittels Ja/Nein-Feldern ausgewählt, die mit "Nein" vorbelegt waren. Im Data Warehouse (DWH) ("Neuverfahren") werden die Personenmerkmale mittels eines gemeinsamen Identifizierers in den IT-Fachverfahren zur Förderung und zur Vermittlung direkt aus dem zugehörigen Bewerberangebot gezo-

teil von 4 % (2000) auf 8,5 % (2004), bei den Männern von 5,8 % (2000) auf 9 % (2004) (vgl. Abb. 10).

Abbildung 10: Anteil schwerbehinderter Menschen an den Eintritten in ABM 2000 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

2005 betrug der Anteil der schwerbehinderten Menschen an den Eintritten in ABM 8,4 % – (8,8 % bei den Frauen und 8,1 % bei den Männern).

Der Unterschied zwischen den beiden Rechtskreisen ist hier besonders groß: Während der Anteil der schwerbehinderten Menschen im Rechtskreis SGB III mit durchschnittlich 23,5 % - Frauen 25,6 %, Männer 22,2 % - betrug, waren im Rechtskreis SGB II nur 4,2 % - Frauen 4,2 %, Männer 4,3 % - der Eintritte in ABM Eintritte von schwerbehinderten Menschen.

Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer

Der Anteil der Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer an den Eintritten in ABM stieg im Untersuchungszeitraum bis 2004 von 1,9 % (2000) auf 2,8 % (2004).⁵⁰ Bei den Frauen stieg dieser Anteil von 4,0 % (2000) auf 6,8 % (2004), bei den Männern lag dieser Anteil seit 2001 bei 0,1 %. (2000: 0 %)

Im Jahr 2005 waren 2,7 % der Eintritte in ABM Eintritte von Berufsrückkehrerinnen (7 %) und Berufsrückkehrern (0,1 %) – 1,8 % im Rechtskreis SGB III und 2,9 % im Rechtskreis SGB II. Bei

⁵⁰ gen. Es könnte sein, dass bei der Umstellung vom Alt- auf das Neungsverfahren insbesondere bei weiter zurückliegenden Fällen nicht alle falsch erfassten Personenmerkmale korrigiert wurden bzw. werden konnten. Vgl. die entsprechende Fußnote 51 zum Anstieg des Anteils schwer behinderter Menschen an den Eintritten.

den Berufsrückkehrerinnen stellt sich der Unterschied zwischen dem Rechtskreis SGB III und SGB II wie folgt dar: Im Rechtskreis SGB III waren 4,7 % der Eintritte in ABM Eintritte von Berufsrückkehrerinnen, im Rechtskreis SGB II 7,6 %.

Ost- und Westdeutschland

Der Anteil der Ostdeutschen an den Eintritten in ABM erreichte in den Jahren 2003 und 2005 mit jeweils 78,5 % den höchsten Stand im Untersuchungszeitraum. Zwischenzeitlich (2004) sank dieser Anteil auf 73,8 %, was wieder dem Niveau der Jahre vor 2003 entsprach. Der Anteil der Ostdeutschen an den (in der BA-Statistik erfassten) Eintritten im Jahr 2005 war im Rechtskreis SGB III mit 62,8 % wesentlich geringer als an den Eintritten im Rechtskreis SGB II mit 82,8 %.

Bei den Frauen lag der Anteil der Ostdeutschen an den Eintritten deutlich über dem entsprechenden Anteil der Männer. Im Jahr 2004 erfolgten 79,3 % der Eintritte von Frauen in ABM in Ostdeutschland.⁵¹ Bei den Eintritten der Männer traf dies nur in 70,1 % der Fälle zu. Im Jahr 2005 stieg der Anteil der Ostdeutschen an den Eintritten von Frauen in ABM auf 81,6 % - 66,1 % im Rechtskreis SGB III und 85,9 % im Rechtskreis SGB II. Der Anteil der Ostdeutschen an den Eintritten von Frauen betrug in diesem Jahr 76,6 % - 60,8 % im Rechtskreis SGB III und 80,9 % im Rechtskreis SGB II.

In Ostdeutschland war der Anteil derjenigen, die vor Eintritt in eine ABM 12 Monate und länger arbeitslos waren, im gesamten Untersuchungszeitraum wesentlich größer als in Westdeutschland. Im Jahr 2004 erfolgten in Ostdeutschland 47,5 % der Eintritte in ABM von Langzeitarbeitslosen. In Westdeutschland waren dies lediglich 23,8 %.

Im Jahr 2005 erfolgten in Ostdeutschland 43,4 % der Eintritte in ABM von Langzeitarbeitslosen – 25,2 % von den Eintritten im Rechtskreis SGB III und 47,2 % von den Eintritten im Rechtskreis SGB II. In Westdeutschland betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten in ABM nach den vorliegenden Daten der BA-Statistik lediglich 15,8 % - 9,9 % im Rechtskreis SGB III und 19,3 % im Rechtskreis SGB II.

Bei den Frauen ist dieser Ost-West-Unterschied noch wesentlich größer: 2004 waren in Ostdeutschland 51,5 % der Frauen, die in eine ABM eintraten, zuvor langzeitarbeitslos. In Westdeutschland betrug dieser Anteil lediglich 21,1 %.

Im Jahr 2005 betrug dieses Verhältnis, bei einem insgesamt niedrigeren Anteil Langzeitarbeitsloser an den Eintritten in ABM, 45,2 % in Ostdeutschland zu 14,5 % in Westdeutschland – im Rechtskreis SGB III 27,6 % in Ostdeutschland und 10,1 % in Westdeutschland, im Rechtskreis SGB II 48,9 % in Ostdeutschland und 17,5 % in Westdeutschland.

⁵¹ Da inzwischen das Wohnortprinzip maßgebend für die Zuordnung einer ABM (und SAM) zu einem Agenturbezirk und damit zu einem der beiden Gebietsteile ist, wäre die Bezeichnung Ostdeutsche(r) bzw. Westdeutsche(r) (eine in Ost- bzw. Westdeutschland wohnende Person) korrekter als die Bezeichnung Ostdeutschland bzw. Westdeutschland. Hier wird jedoch auch die Bezeichnung Ostdeutschland bzw. Westdeutschland verwendet obwohl es natürlich in Einzelfällen sein kann, dass ein Eintritt in eine ABM auch in einem Gebietsteil erfolgen kann, in dem diejenige oder derjenige nicht wohnt.

Noch größer als die Differenz zwischen den Anteilen der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten in Ost- und Westdeutschland ist die Differenz bei den vor Eintritt 24 Monate und länger Arbeitslosen. Während in Westdeutschland im Jahr 2004 lediglich 9,5 % der Eintritte auf diese Personengruppe entfiel, waren dies in Ostdeutschland 25,7 %. Die Differenz von 16,2 Prozentpunkten ist die bei weitem größte im Untersuchungszeitraum bis 2004. In den Jahren vor 2004 betrug diese Differenz maximal 6 Prozentpunkte (2002).

Im Jahr 2005 vergrößerte sich diese Differenz noch einmal auf 17,3 Prozentpunkte. Während in Ostdeutschland 23,7 % derjenigen, die eine geförderte Beschäftigung in einer ABM begannen, zuvor 24 Monate und länger arbeitslos waren, waren dies in Westdeutschland lediglich 6,4 %. Das entsprechende Verhältnis betrug im Rechtskreis SGB III - mit nur einem sehr geringen Anteil von Arbeitslosen mit einer Arbeitslosendauer von 24 und mehr Monaten – 5,8 % in Ostdeutschland zu 1,9 % in Westdeutschland. Im Rechtskreis SGB II betrug dieses Verhältnis 27,4 % in Ostdeutschland zu 9,1 % in Westdeutschland.

Dieser deutlich geringere Anteil Langzeitarbeitsloser an den ABM-Eintritten in Westdeutschland dürfte auch im Zusammenhang mit dem extrem hohen Anteil der „Nichtarbeitslosen“⁵² an den Eintritten in ABM stehen. Während 2005 in Ostdeutschland 8 % derjenigen, die eine geförderte Beschäftigung in einer ABM begannen, zuvor nicht als arbeitslos registriert waren (2004: 5,6 %) – 6,3 % im Rechtskreis SGB III und 8,3 % im Rechtskreis SGB II -, waren dies in Westdeutschland nach den Daten der BA-Statistik 27,3 % (2004: 18,1 %) – 21,5 % im Rechtskreis SGB III und 30,7 % im Rechtskreis SGB II.

Die Frage, ob diese Daten zur Dauer der Arbeitslosigkeit eher Aussagen über die Struktur der in eine ABM zugewiesenen Arbeitslosen bzw. Nichtarbeitslosen zulässt, oder doch eher Fragen zur Registrierung bzw. Nichtregistrierung von faktisch Arbeitslosen aufwirft, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. Es dürfte aber davon auszugehen sein, dass insbesondere im Rechtskreis SGB II die Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in eine ABM bisher nicht dem realen Status entsprechend erfasst wurde bzw. werden konnte.

Auch die Altersstruktur der Eintritte in ABM unterscheidet sich zwischen Ost- und Westdeutschland erheblich: In Ostdeutschland war der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in eine ABM jünger als 25 Jahre waren, deutlich niedriger als in Westdeutschland und der Anteil derjenigen, die bei Eintritt 50 Jahre und älter waren, deutlich größer als in Westdeutschland.

Im Jahr 2001 waren in Ostdeutschland 5,7 % derjenigen, die in eine ABM eintraten, jünger als 25 Jahre (Frauen: 3,5 %). In Westdeutschland waren dies 28,9 % (Frauen: ebenfalls 28,9 %). Bis 2004 stieg der entsprechende Anteil auf 12 % in Ostdeutschland (Frauen: 8,1 %) und 44,4 % in Westdeutschland (Frauen: 44 %). Im Jahr 2005 stieg der Anteil derjenigen die bei Eintritt in eine ABM jünger als 25 Jahre alt waren in Ostdeutschland auf 16 % (Frauen: 12,4 %) und in Westdeutschland auf 48 % (Frauen: 46,8 %). Im Rechtskreis SGB III betrug das entsprechende Ost-West-Verhältnis 15,0 % zu 49,7 % (Frauen: 10,9 % zu 44,6 %) und im Rechtskreis SGB II

⁵² Vor Eintritt in eine ABM nicht als arbeitslos registriert.

16,2 % zu 47 % (Frauen: 12,8 % zu 48,3 %). Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in eine ABM 50 Jahre oder älter waren, betrug 2004 in Ostdeutschland 36,7 % (Frauen: 36,6 %), in Westdeutschland lediglich 14,8 % (Frauen: 13,3 %).

Im Jahr 2005 waren in Ostdeutschland 35,1 % (Frauen: 36 %) und in Westdeutschland 16,1 % (Frauen: 15,7 %) bei Eintritt in eine ABM 50 Jahre und älter. Zwischen den Eintritten in den beiden Rechtskreisen bestehen hier erhebliche Differenzen: Im Rechtskreis SGB III war der Anteil derjenigen, die bei Eintritt 50 Jahre oder älter waren, deutlich größer als im Rechtskreis SGB II. In Ostdeutschland waren 51,9 % (Frauen: 50,9 %) derjenigen die in eine ABM im Rechtskreis SGB III eintraten 50 Jahre oder älter. In Westdeutschland waren dies lediglich 20,9 % (Frauen: 21,2 %). Von denjenigen, die in Ostdeutschland in einer ABM im Rechtskreis SGB II eintraten, waren 31,6 % (Frauen: 32,8 %) 50 Jahre oder älter. In Westdeutschland war dies nur bei 13,2 % (Frauen: 12 %) der Eintritte der Fall.

Der Anteil schwerbehinderter Menschen an den Eintritten in ABM war in Westdeutschland im gesamten Untersuchungszeitraum deutlich größer als in Ostdeutschland. Im Jahr 2004 waren dies in Westdeutschland 11,4 % (Frauen: 10,7 %) und in Ostdeutschland 7,9 % (Frauen 8 %). Im Jahr 2005 stieg der Anteil der schwerbehinderten Menschen an den Eintritten in ABM in Westdeutschland auf 14,1 % (Frauen: 15,6 %) – 25,5 % (Frauen: 27,7 %) im Rechtskreis SGB III und 7,4 % im Rechtskreis SGB II (Frauen: 7,7 %). In Ostdeutschland sank dieser Anteil auf 6,8 % (Frauen: 7,2 %) – 22,3 % (Frauen: 24,6 %) im Rechtskreis SGB III und 3,6 % (Frauen: ebenfalls 3,6 %) im Rechtskreis SGB II.

Der Anteil der Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer an den Eintritten in ABM war dagegen in Ostdeutschland deutlich größer als in Westdeutschland. Im Jahr 2004 waren dies in Ostdeutschland 3,3 % (Frauen: 7,5 %), in Westdeutschland 1,2 % (Frauen: 3,8 %) und im Jahr 2005 3,1 % in Ostdeutschland (Frauen: 7,6 %) und 1,3 % in Westdeutschland (Frauen: 4 %).

3.2.1.2 Bestand in ABM

Bundesrepublik Deutschland

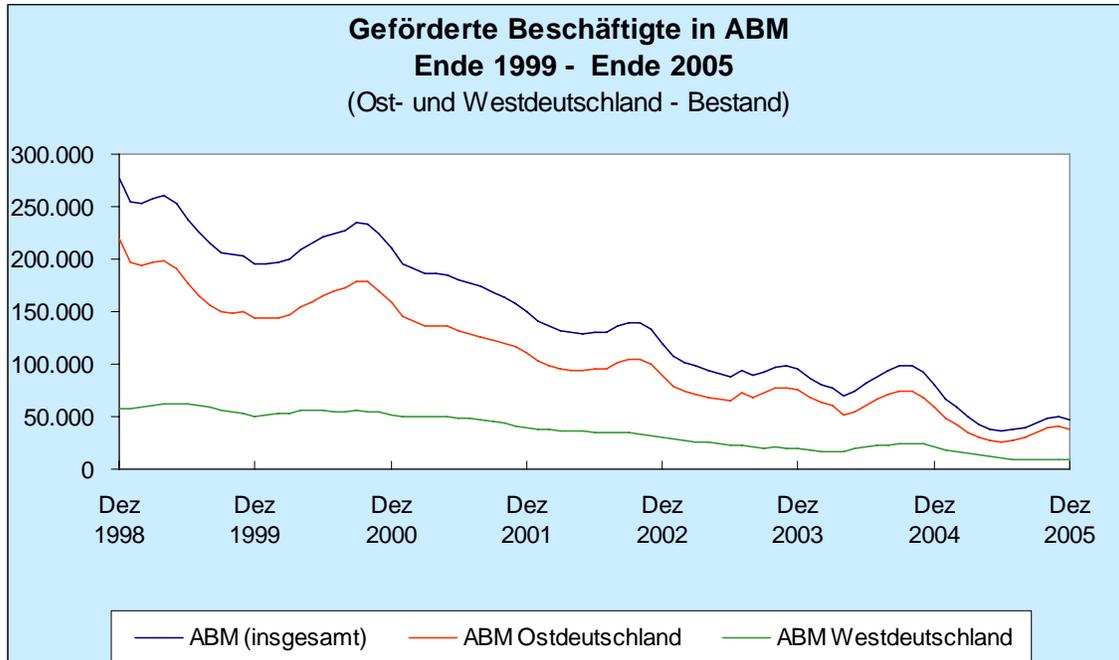
Die Zahl der in ABM geförderten Beschäftigten sank im Untersuchungszeitraum von jahresdurchschnittlich etwa 234.000 im Jahr 1999 und 215.000 im Jahr 2000⁵³ auf etwa 86.000 im

⁵³ In den Ausführungen über die ABM und die traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen wurde das Jahr 2000 als Bezugsjahr gewählt, da für die traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen erst ab 2000 (in etwa) vergleichbare Daten vorliegen. Die Wahl eines gemeinsamen Bezugsjahres für diese beiden "Beschäftigung schaffenden Maßnahmen" im Rahmen des SGB III erleichtert den Vergleich der Entwicklung des Einsatzes dieser Instrumente.

Die vom ersten Bericht abweichenden Zahlen ergeben sich aus der von der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum 2000 bis 2004 durchgeführten Neuberechnung der Eckdaten des Arbeitsmarktes. Im Rahmen dieser Neuberechnung stieg die jahresdurchschnittliche Zahl der in ABM geförderten Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland um +4,3% im Jahr 2003 bis +7,7% im Jahr 2002. Auch nach dem Neuverfahren mit einer Wartezeit von drei Monaten bis zur Veröffentlichung des endgültigen Ergebnisses für den jeweiligen Berichtsmontat werden von der BA an verschiedenen Stellen leicht differierende Daten über den Bestand der in ABM geförderten Beschäftigten veröffentlicht. Während z. B. in den am 31. Mai 2005 veröffentlichten "Eckwerten über die Entwicklung des Arbeitsmarktes" und an anderer Stelle (ABM-Statistik) für Dezember 2004 ein Bestand

Jahr 2004 (vgl. Abb. 11). Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des SGB II (2005) wurden nur noch etwa 47.000 Beschäftigte in ABM gefördert – ohne die weiterhin unbekannte Zahl von ABM-Beschäftigten, die auf Grundlage von § 16 Abs. 1 SGB II in den 69 optierenden Kreisen⁵⁴ gefördert wurden. Die Zahl der jahresdurchschnittlich in ABM geförderten Beschäftigten sank damit in der Bundesrepublik Deutschland vom Bezugsjahr 2000 bis 2004 um 60,2 % bzw. von 2000 bis 2005 um 78,3 %.⁵⁵

Abbildung 11: Bestand an ABM-Beschäftigten 1999 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Der Tiefpunkt der ABM-Beschäftigung im Untersuchungszeitraum wurde im Juni 2005 mit nur noch 36.334 geförderten Beschäftigten erreicht, davon 53,1 % (19.280) im Rechtskreis SGB III und 46,9 % (17.054) im Rechtskreis SGB II. Bis Ende 2005 (Mitte Dezember 2005) stieg die Zahl der geförderten Beschäftigung auf 47.137. Dabei setzte sich die Verlagerung der ABM-Förderung vom Rechtskreis SGB III auf den Rechtskreis SGB II fort. Mitte Dezember 2005 wurden nur noch 13,1 % (etwa 6.200) der ABM-Beschäftigten im Rechtskreis SGB III gefördert. 86,9 % (etwa 41.000) dieser ABM-Beschäftigten wurde im Rechtskreis SGB II gefördert.

von 79.917 berichtet wird, wird in den "Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit" (ANBA) Nr. 5/2005 vom selben Tag ein Bestand von 79.856 angeführt.

Nicht berücksichtigt wurde die erneute Revision der ABM-Daten zum 29. Mai 2006.

⁵⁴ Kreise, die an Stelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II zugelassen wurden. (§ 6a SGB II: „Experimentierklausel“)

⁵⁵ Für die hier und im folgenden genannten Zahlen zur aktiven Arbeitsförderung im Jahr 2005 gilt immer die oben genannte Einschränkung: Es fehlen die Daten über die Förderung auf Grundlage des § 16 SGB II in den 69 optierenden Kreise.

Die Zahl der in ABM jahresdurchschnittlich geförderten Frauen wurde im Untersuchungszeitraum deutlich stärker reduziert als die der geförderten Männer. Sie sank von etwa 110.000 im Jahr 2000 auf unter 36.000 im Jahr 2004 und nur noch 19.300 im Jahr 2005. Mit anderen Worten, im Jahr 2004 wurden 67,3 % und im Jahr 2005 82,4 % weniger Frauen in ABM gefördert als im Jahr 2000. Die Zahl der geförderten Männer sank von etwa 106.000 im Jahr 2000 bis 2004 um 52,8 % auf etwa 50.000 und von 2000 bis 2005 um 74 % auf etwa 27.500. Der Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten sank dementsprechend von 50,9 % (2000) um 9,1 Prozentpunkte auf 41,8 % (2004) bzw. um 9,6 Prozentpunkte auf 41,3 % (2005).

In allen 176 Agenturbezirken wurden im Jahr 2004 und im Jahr 2005 durchschnittlich weniger Beschäftigte in ABM gefördert als im Bezugsjahr 2000. Die Reduzierung der in ABM geförderten Beschäftigten verlief jedoch im Verlauf des gesamten Untersuchungszeitraums im Vergleich der 176 Agenturbezirke sehr uneinheitlich. Die Veränderungsraten im Zeitraum 2000 bis 2004 reichen von -6,9 % in Waiblingen⁵⁶ bis -97,2 % in Wiesbaden⁵⁷ und im Zeitraum 2000 bis 2005⁵⁸ von -16,2 % in Schwäbisch Hall⁵⁹ bis -99,1 % in Lübeck⁶⁰.

Ost- und Westdeutschland

Der Anteil Ostdeutschlands an den in ABM geförderten Beschäftigten bewegte sich im Untersuchungszeitraum zwischen 73,5 % im Jahr 2001 (Minimum) und 76 % im Jahr 2004 (Maximum). Im Jahr 2005 lebten 75,1 % der in ABM geförderten Beschäftigten in Ostdeutschland. Der Anteil Ostdeutschlands an den geförderten ABM-Beschäftigten im Rechtskreis SGB III lag im Jahr 2005 mit 67,9 % deutlich unter dem Anteil Ostdeutschlands an den geförderten ABM-Beschäftigten im Rechtskreis SGB II (83,9 %).

Der Bestand der in ABM geförderten Beschäftigten sank von 2000 bis 2004 in Ostdeutschland von etwa 161.000 um 59,5 % auf etwa 65.000. Im Jahr 2004 wurden in Ostdeutschland nur noch etwa 35.100 Beschäftigte in ABM gefördert, 78,2 % weniger als im Jahr 2000. In Westdeutschland sank die Zahl der durchschnittlich geförderten ABM-Beschäftigten von 2000 bis 2004 von etwa 54.000 um 62,1 % auf 20.500. Im Jahr 2005 wurden in Westdeutschland nur noch etwa 11.600 Beschäftigte in ABM gefördert, 78,5 % weniger als im Jahr 2000. Von den im Jahr 2005 geförderten ABM-Beschäftigten entfielen in Ostdeutschland 49,8 % und in Westdeutschland 71,0 % auf den Rechtskreis SGB III.

Der Anteil Ostdeutschlands an den in ABM geförderten Männern war im gesamten Zeitraum deutlich niedriger als der Anteil Ostdeutschlands an den in ABM geförderten Frauen. Bei den Männern stieg dieser Anteil von 67,7 % (2000) und 67,2 % (2001) auf 72,8 % (2005). Im

⁵⁶ Mit allerdings lediglich 47 ABM-Beschäftigten im Jahr 2000 und 44 im Jahr 2004.

⁵⁷ Von 239 ABM-Beschäftigten im Jahr 2000 auf nur noch 7 im Jahr 2004.

⁵⁸ Hier ist allerdings zu beachten, dass sich die Nichterfassung der ABM-Beschäftigten im Rechtskreis SGB II in den 69 optierenden Kommunen in den einzelnen 64 davon mehr oder weniger berührten Arbeitsagenturen sehr unterschiedlich ausgewirkt haben kann. In 10 dieser 64 Agenturbezirke ist der gesamte Agenturbezirk optiert - Leer, Rheine, Coesfeld, Düren, Meschede, Fulda, Hanau, Nordhorn, Wiesbaden, Offenburg -, in den anderen 54 Agenturbezirken nur ein mehr oder weniger großer Teil des Agenturbezirks.

⁵⁹ Mit allerdings lediglich 55 ABM-Beschäftigten im Jahr 2000 und 46 im Jahr 2005.

⁶⁰ Von 423 auf 4 ABM-Beschäftigte.

Rechtskreis SGB III ist der Anteil Ostdeutschlands an den geförderten ABM-Beschäftigten (64,8 %) wesentlich kleiner als im Rechtskreis SGB II (82 %). Bei den Frauen sank der Anteil Ostdeutschlands an den in ABM geförderten Frauen tendenziell von 81,8 % im Jahr 2000 auf 78,3 % im Jahr 2005. Auch bei den Frauen ist der Anteil Ostdeutschlands an den geförderten ABM-Beschäftigten im Rechtskreis SGB III (72 %) wesentlich kleiner als im Rechtskreis SGB II (87 %). Der Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten insgesamt, der zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2000) in Ostdeutschland mit 55,6 % um 18,7 Prozentpunkte über dem Anteil der Frauen an den ABM in Westdeutschland lag (36,9 %), sank in Ostdeutschland im Untersuchungszeitraum von Jahr zu Jahr auf 43,1 % (2005). In Westdeutschland sank dieser Anteil, nach einem Anstieg auf 37,4 % im Jahr 2001, auf 33,3 % im Jahr 2004 und stieg im Jahr 2005 auf 35,9 %. Damit lag der Anteil der Frauen an den ABM-Beschäftigten in Ostdeutschland am Ende des Untersuchungszeitraums nur noch um 7,2 Prozentpunkte über dem Anteil der Frauen an den ABM in Westdeutschland. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland lag im Jahr 2005 der Anteil der Frauen an den geförderten ABM-Beschäftigten im Rechtskreis SGB II – 40,3 % in Ostdeutschland und 31,5 % in Westdeutschland - deutlich unter dem entsprechenden Anteil im Rechtskreis SGB III – 45,8 % in Ostdeutschland und 37,7 % in Westdeutschland.

Der Anteil der Frauen an den ABM-Beschäftigten, der in Ostdeutschland in den Jahren vor Inkrafttreten des "Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" noch über dem Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen lag, liegt seit dem Jahr 2003 zunehmend unter diesem Anteil. Im Jahr 2005 waren 46,9 % der in Ostdeutschland registrierten Arbeitslosen Frauen. Ihr Anteil an den in ABM geförderten Beschäftigten betrug demgegenüber nur noch 43,1 %. Noch deutlicher als die Differenz zwischen dem Frauenanteil an den geförderten ABM-Beschäftigten und den registrierten Arbeitslosen (3,8 Prozentpunkte) war im Jahr 2005 in Ostdeutschland die Differenz zwischen dem Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten und dem Anteil der Frauen an den registrierten Langzeitarbeitslosen (52 %). Die Differenz betrug 8,9 Prozentpunkte (2004: 9,2). In den drei Jahren vor Inkrafttreten des "Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" betrug dieser Unterschied "lediglich" zwischen 3,9 und 4,9 Prozentpunkte (2001 bzw. 2002).

In Westdeutschland lag der Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten im Untersuchungszeitraum immer unter dem Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen. Die negative Differenz, die bis 2003 von 8,0 (2000) auf 6,1 Prozentpunkte (2003) gesunken war, stieg 2004 sprunghaft auf 8,9 Prozentpunkte. Während 2004 durchschnittlich 42,2 % der in Westdeutschland registrierten Arbeitslosen Frauen waren, waren dies von den in ABM geförderten Beschäftigten lediglich 33,3 %. Und auch 2005 lag der gegenüber 2004 leicht gestiegene Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten in Westdeutschland (35,9 %) deutlich unter dem auf 45,4 % gestiegenen Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen. Die negative Differenz zum Anteil der Frauen an den registrierten Langzeitarbeitslosen (42,2 %) betrug 2005, nach 8,2 Prozentpunkte im Jahr 2004, „nur“ noch 6,3 Prozentpunkte. Allerdings dürften insbesondere in Westdeutschland viele Sozialhilfeempfängerinnen, die 2005 erstmals als Arbeitslose registriert wurden, „noch nicht“ als Langzeitarbeitslose registriert worden sein, obwohl

die meisten von ihnen faktisch auch schon vor der Arbeitslosmeldung im Rahmen der Antragstellung des Arbeitslosengeldes II arbeitslos gewesen sein dürften.

3.2.3 Förderdauer von ABM

Die durchschnittliche Förderdauer (von geförderten ABM-Beschäftigten), berechnet aus den Eintritten und Austritten in ABM im Verlauf eines Jahres und dem durchschnittlichen ABM-Beschäftigtenbestand des entsprechenden Jahres, sank in den ersten zwei Jahren des Untersuchungszeitraums relativ geringfügig von 9,9 Monate (2000) auf 9,2 Monate (2002). In den folgenden Jahren wurde die durchschnittliche Förderdauer dann drastisch reduziert (vgl. Abb. 12). Im Jahr 2004 betrug die durchschnittliche Förderdauer nur noch 6,5 Monate und im Jahr 2005 nur noch 6,0 Monate. Von den 77.009 Eintritten im Jahr 2005, für die Angaben über die Förderdauer vorliegen⁶¹, erfolgten nur noch 14,5 % (11.148) mit einer Förderdauer von 12 und mehr Monaten. Gegenüber 2004 (10,8%) stellt dies eine kleine Steigerung dieses Anteils dar.⁶² Allerdings: Zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2000) erfolgten von den damals etwa 266.000 Eintritten 56,4 % (etwa 150.000) mit einer Förderdauer von 12 und mehr Monaten.

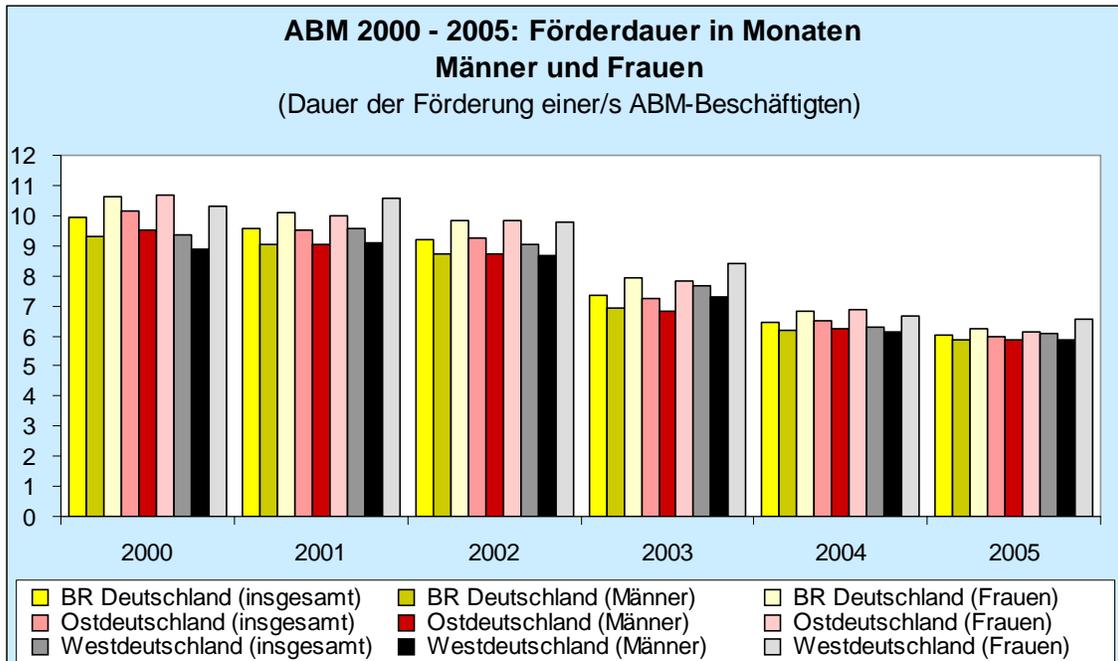
In den 176 Agenturbezirken reichte die durchschnittliche Förderdauer im Jahr 2004 von 3,7 bis 11,8 Monate und im Jahr 2005 von 2,0 bis 14,7 Monate.⁶³ Im Jahr 2005 betrug die durchschnittliche Förderdauer in nur sechs Agenturbezirken – mit einem durchschnittlichen Bestand von lediglich 6 bis 46 geförderten ABM-Beschäftigten – mehr als 10 Monate.

⁶¹ Von insgesamt 77.103 Eintritten; ob es sich bei den Angaben zur Förderdauer um die bewilligte oder die tatsächliche Förderdauer der in einer ABM geförderten Person handelt, geht aus den vorliegenden Daten nicht hervor.

⁶² Absolut wurde die Zahl der Eintritte mit einer Förderdauer von 12 und mehr Monaten von 26.979 (2004) auf 16.571 reduziert.

⁶³ In Agenturbezirken mit nur geringen und zum Teil relativ stark schwankenden Bestandsdaten kann es bei der Berechnung der durchschnittlichen Förderdauer zu Verzerrungen kommen.

Abbildung 12: Förderdauer von ABM 2000 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Im Jahr 2000 war dies noch in 75 Bezirken der Fall, darunter in 21 der 35 ostdeutschen Agenturbezirke.

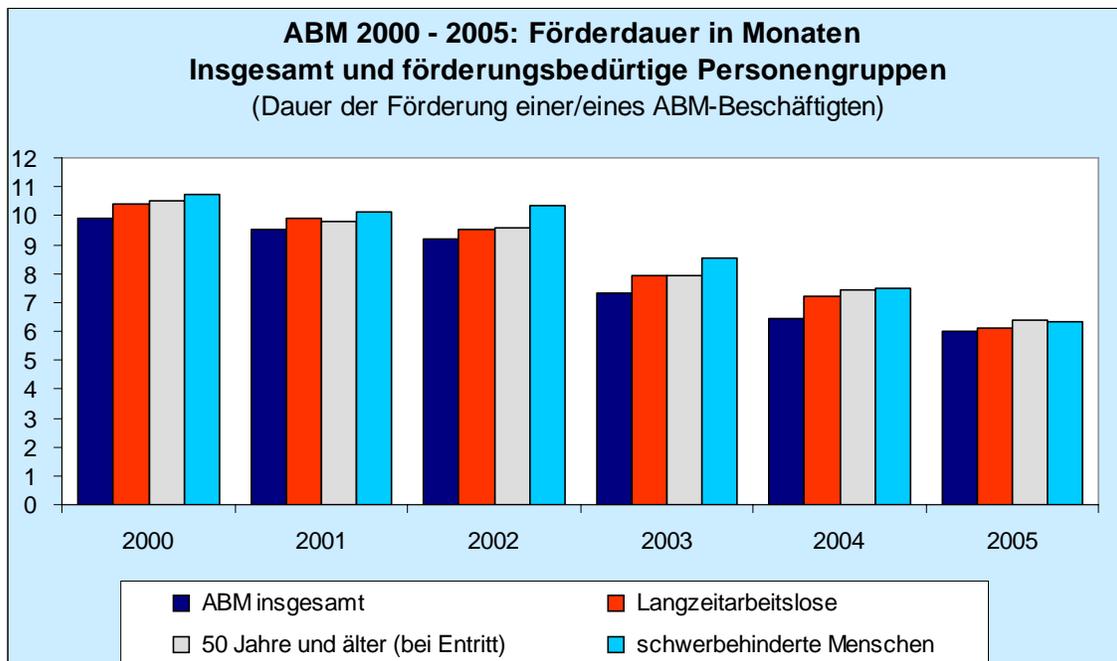
In ebenfalls 6 Agenturbezirken betrug die durchschnittliche Förderdauer im Jahr 2005 weniger als fünf Monate. (2004: 22 Agenturbezirke) In den Jahren 2000 bis 2002 betrug die ermittelte kürzeste durchschnittliche Förderdauer in einem Arbeitsagenturbezirk 6,3 Monate (2000), 6,7 Monate (2001) bzw. 5,6 Monate (2002).

Frauen werden in ABM durchschnittlich länger gefördert als Männer. Die Differenz zwischen der Förderdauer der Frauen und der der Männer in ABM hat sich jedoch bis 2005 deutlich verringert. Im Jahr 2000 betrug die durchschnittliche Förderdauer bei den Frauen 10,6 Monate und bei den Männern 9,3 Monate. 2005 betrug die durchschnittliche Förderdauer der Frauen in ABM nur noch 6,2 Monate (2004: 6,8), die der Männer nur noch 5,9 Monate (2004: 6,2).

Die nach besonders förderungsbedürftigen Personengruppen differenzierte Betrachtung der Förderdauer – hier die durchschnittliche Förderdauer der Langzeitarbeitslosen, der 50-jährigen und älteren und die schwerbehinderten Menschen – zeigt: Die durchschnittliche Förderdauer dieser besonders förderungsbedürftigen Personengruppen ist geringfügig länger als die durchschnittliche Förderdauer aller geförderten ABM-Beschäftigten (vgl. Abb. 13). Zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2000) betrug sie bei den Langzeitarbeitslosen 10,4 Monate, bei den 50-Jährigen und älteren 10,5 Monate und bei den schwerbehinderten Menschen 10,7 Monate - bei einer durchschnittlichen Förderdauer aller geförderten ABM-Beschäftigten von 9,9 Monaten. Im Jahr 2002, dem letzten Jahr vor Inkrafttreten des "Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", betrug sie bei den Langzeitarbeitslosen 9,5 Monate, bei den

50-Jährigen und älteren 9,6 Monate und bei den schwerbehinderten Menschen 10,3 Monate - bei einer durchschnittlichen Förderdauer von 9,2 Monaten. Im Jahr 2004 betrug sie bei den Langzeitarbeitslosen 7,2 Monate, bei den 50-Jährigen und älteren 7,4 Monate und bei den schwerbehinderten Menschen 7,5 Monate – bei einer durchschnittlichen Förderdauer von nur noch 6,5 Monaten. Im Jahr 2005 weicht die durchschnittliche Förderdauer dieser besonders förderungsbedürftigen Personengruppen nur noch geringfügig positiv von der durchschnittlichen Förderdauer von 6 Monaten ab: Langzeitarbeitslose 6,1 Monate, 50-Jährige und ältere 6,4 Monate, schwerbehinderte Menschen 6,3 Monate. Das heißt, auch für die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen erfolgte in den Jahren nach 2002 eine drastische Verkürzung der durchschnittlichen Förderdauer.

Abbildung 13: Förderdauer in ABM nach besonders förderungsbedürftigen Personengruppen 2000 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Ost- und Westdeutschland

Die durchschnittliche Förderdauer unterscheidet sich kaum zwischen Ost- und Westdeutschland. Das gilt sowohl für die in ABM geförderten Beschäftigten insgesamt als auch für die Frauen und Männer. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland ist die durchschnittliche Förderdauer bei den Frauen etwas länger als die bei den Männern.

Im Jahr 2004 wurden die Frauen in Ostdeutschland noch durchschnittlich 6,9 Monate (2000: 10,7) und die Männer noch 6,2 Monate gefördert (2000: 9,5) – bei einer durchschnittlichen Förderdauer von 6,5 Monaten in Ostdeutschland. (2000: 10,1) Im Jahr 2005 wurde die durchschnittliche Förderdauer in Ostdeutschland bei den Frauen auf 6,1 Monate und bei den Männern auf

5,9 Monate verkürzt – bei einer durchschnittlichen Förderdauer in Ostdeutschland von 6,0 Monaten.

In Westdeutschland wurden die Frauen in ABM im Jahr 2004 noch durchschnittlich 6,7 Monate (2000: 10,3) und die Männer 6,1 Monate gefördert (2000: 8,9) – bei einer durchschnittlichen Förderdauer von 6,3 Monaten (2000: 9,4).⁶⁴ Im Jahr 2005 wurde die durchschnittliche Förderdauer in Westdeutschland bei den Frauen geringfügig auf 6,6 Monate und bei den Männern auf 5,8 Monate verkürzt – bei einer durchschnittlichen Förderdauer in Westdeutschland von 6,1 Monaten.

3.2.4 Bestand geförderter ABM-Beschäftigter pro 1.000 Arbeitslose

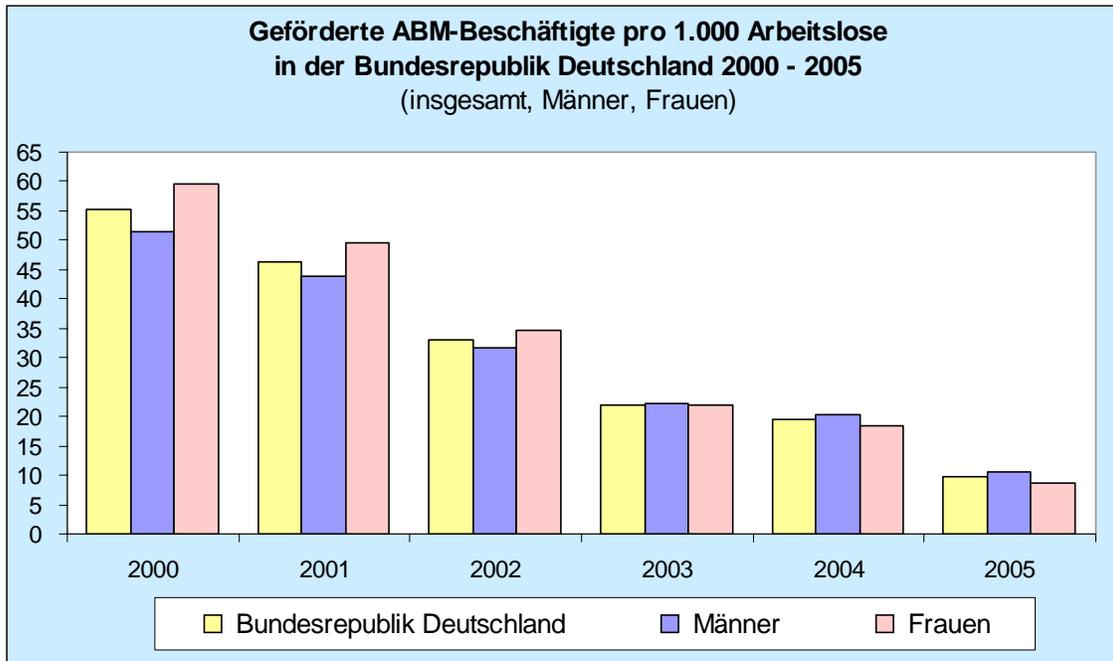
Die Zahl der ABM-Beschäftigten, die 1.000 registrierten Arbeitslosen gegenüberstanden, sank in der Bundesrepublik Deutschland im Untersuchungszeitraum von 57,1 im Jahr 1999 und 55,4 im Jahr 2000 auf 22,0 im Jahr 2003 und 19,6 im Jahr 2004 (vgl. Abb. 14).⁶⁵ Im Jahr 2005 sank diese Quote auf 9,8 ABM-Beschäftigte pro 1.000 registrierte Arbeitslose.

Der Vergleich der Zahl der geförderten ABM-Beschäftigten pro 1.000 Arbeitslose in den 176 Arbeitsamtsbezirken zeigt die große Streubreite der ABM-Förderung: In den Jahren 1999 und 2000 reichte die Quote von 3,0 bis 240,1 pro 1.000 (1999) bzw. von 2,4 bis 233,5 pro 1.000 (2000). In den Jahren 2003 und 2004 reichte die Quote nur noch von 0,3 bis 80,8 pro 1.000 (2003) bzw. 0,4 bis 76,7 pro 1.000 (2004) und im Jahr 2005 nur noch von 0,1 bis 40,4 pro 1.000.

⁶⁴ Die notwendigen Daten für die Berechnung von differenzierten Förderdauern für besonders förderungsbedürftige Personengruppen in Ost- und Westdeutschland lagen uns bei Erstellung dieses Berichtes nicht vor.

⁶⁵ Diese Quote, die als eine Annäherung an die Quantifizierung der sog. Marktersatzfunktion von ABM angesehen werden kann, würde deutlich kleiner sein, wenn in die Berechnung neben der registrierten Arbeitslosen alle Teilnehmenden an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einbezogen würden. Und noch kleiner wäre sie, wenn neben den registrierten Arbeitslosen auch die bis Ende 2004 nicht registrierten Arbeitslosen einbezogen würden, die seit dem 1. Januar 2005 registriert werden.

Abbildung 14: ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose 2000 – 2005

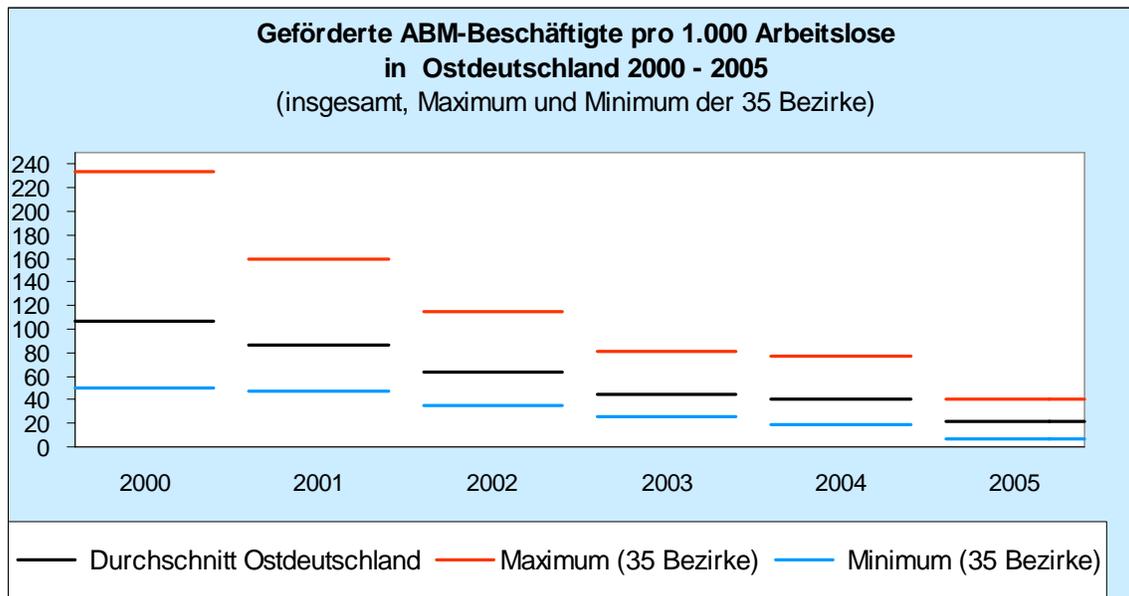


Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

In 28 ausschließlich ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken wurden 1999 mehr als 100 Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in ABM gefördert (vgl. Abb. 15). In den Jahren 2000 und 2001 war dies noch in 22 bzw. 15 der insgesamt 35 ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke der Fall – 2002 nur noch in den drei sächsischen Arbeitsamtsbezirken Annaberg-Buchholz, Oschatz und Riesa. Im Jahr 2003 gab es nur noch 14 Arbeitsamtsbezirke, in denen mehr als 50 Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose gefördert wurden. Und im Jahr 2004 war dies nur noch in acht Agenturbezirken der Fall, in fünf sächsischen Agenturbezirken (Annaberg-Buchholz, Bautzen, Oschatz, Pirna, Plauen) und in Frankfurt/Oder, Neuruppin und Jena.

In 67 ausschließlich westdeutschen Agenturbezirken wurden im Jahr 2004 weniger als fünf Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in ABM gefördert, in 12 Agenturbezirken sogar weniger als zwei Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose. Im Jahr 2005 wurden in 111 ausschließlich westdeutschen Agenturbezirken weniger als fünf Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in ABM gefördert, in 56 Agenturbezirken sogar weniger als zwei Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose.

Abbildung 15: ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in Ostdeutschland 2000 – 2005



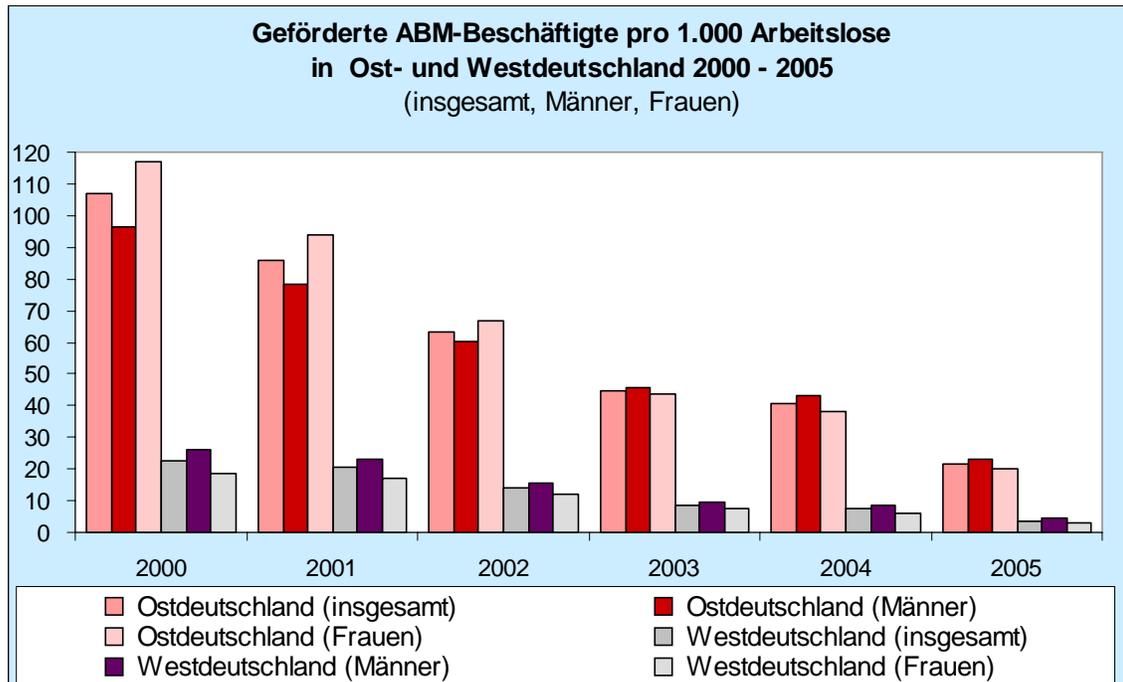
Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums, in den Jahren 1999 und 2000, gab es überhaupt nur drei Agenturbezirke, in denen weniger als fünf Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in ABM gefördert wurden. Vor Inkrafttreten des "Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" lag die Zahl der geförderten ABM-Beschäftigten pro 1.000 registrierte Arbeitslose bei den Frauen über der entsprechenden Quote bei den Männern – mit allerdings abnehmendem Abstand. Im Jahr 2000 wurden 59,7 Frauen pro 1.000 arbeitslose Frauen in ABM gefördert und 51,5 Männer pro 1.000 arbeitslose Männer. Im Jahr 2002 betrug dieses Verhältnis noch 34,6 zu 31,8 zu Gunsten der Frauen. 2004 wurden in der Bundesrepublik Deutschland nur noch 18,5 Frauen pro 1.000 arbeitslose Frauen in ABM gefördert. Bei den Männern betrug diese Quote 20,4 pro 1.000. Und im Jahr 2005 betrug diese Quote bei den Frauen noch 8,8 pro 1.000 und bei den Männern 10,6 ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose.

Ost- und Westdeutschland

In Ostdeutschland sank die Zahl der geförderten ABM-Beschäftigten, die 1.000 registrierten Arbeitslosen gegenüber standen, im Untersuchungszeitraum von 117,3 (1999) und 106,8 (2000) auf nur noch 40,8 pro 1.000 im Jahr 2004 und 21,8 pro 1.000 im Jahr 2005 (vgl. Abb. 16). Die Streubreite zwischen dem Minimum und dem Maximum der 35 Agenturbezirke in Ostdeutschland reichte 2004 von 18,4 pro 1.000 bis 76,7 pro 1.000 und von 6,5 bis 40,4 pro 1.000 im Jahr 2005. Vier Jahre zuvor (2000) reichte sie noch von 49,5 pro 1.000 bis 233,5 pro 1.000. In Westdeutschland sank die entsprechende, aber wesentlich kleinere Quote von 22,5 (1999) und 22,8 (2000) auf nur noch 7,4 pro 1.000 im Jahr 2004 und 4,3 pro 1.000 im Jahr 2005.

Abbildung 16: ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in Ost- und Westdeutschland nach Geschlecht 2000 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Die Streubreite zwischen dem Minimum und dem Maximum der 141 Agenturbezirke in Westdeutschland⁶⁶ reichte 2004 von 0,4 pro 1.000 bis 33,2 pro 1.000 und von 0,1 bis 28,9 ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose im Jahr 2005. Vier Jahre zuvor (2000) reichte sie noch von 2,4 pro 1.000 bis 64,8 pro 1.000.

3.2.5 Strukturanpassungsmaßnahmen

In den ersten drei Jahren des Untersuchungszeitraums (2000 bis 2003) wurden jahresdurchschnittlich zwischen 57.400 und 61.400 Beschäftigte in traditionellen SAM gefördert.⁶⁷ Im Jahr 2003, dem letzten Jahr, in dem noch neue SAM bewilligt werden konnten, sank der Bestand der SAM-Beschäftigten auf unter 47.000. Im ersten Jahr der Restabwicklung dieser Beschäftigung schaffenden Maßnahme (2004) sank die Zahl der geförderten Beschäftigten auf etwa 31.500 im Jahresdurchschnitt und unter 20.000 am Ende des Jahres 2004.

Der Anteil der Frauen an den geförderten Beschäftigten sank im gesamten Untersuchungszeitraum von 48,4 % (2000) auf 43,8 % (2004). Mit 43,8 % lag dieser Anteil im Jahr 2004 erstmals

⁶⁶ 34 Agenturbezirke und Berlin

⁶⁷ Die Ausführungen zu den Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) beziehen sich in diesem Bericht immer auf die traditionellen oder auch klassischen SAM ohne die SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen. Da bereits ab dem 1. Januar 2004 keine neuen SAM mehr bewilligt werden konnten, wurde auf eine Darstellung der Restabwicklung im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums (2005) verzichtet. Ende 2005 wurden noch 8.247 Beschäftigte in einer SAM gefördert.

über dem Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten (41,8 %), aber dennoch deutlich unter deren Anteil an den registrierten Arbeitslosen (44,1 %) und den Langzeitarbeitslosen (46,5 %).

Von den insgesamt etwa 43.000 Eintritten im letzten Jahr, in dem SAM neu bewilligt werden konnten (2003), entfielen 67,1 % (etwa 29.000) auf den besonders förderungsbedürftigen Personenkreis. Im Jahr 2004 betrug dieser Anteil, bei allerdings nur noch 12.335 Eintritten, 77,1 %. Der Anteil dieses Personenkreises an den Eintritten in SAM entsprach damit in etwa dem Anteil dieses Personenkreises an den Eintritten in ABM (2003: 66,7 %; 2004: 78,3 %). Von den Männern, die in eine geförderte SAM-Beschäftigung eintraten, zählten in den Jahren 2003 und 2004 66,9 bzw. 75,2 % zum besonders förderungsbedürftigen Personenkreis, von den Frauen waren dies 67,4 bzw. 81 %.

Besonders hoch war der Anteil der 50-Jährigen und älteren an den Eintritten in SAM. 2003 waren 48,6 % (etwa 20.800) und 2004 sogar 60,9 % (etwa 7.500) derjenigen, die eine geförderte Beschäftigung im Rahmen einer SAM begannen, 50 Jahre oder älter. Der Anteil dieser Altersgruppe an den Eintritten in ABM betrug in den entsprechenden Jahren 31,4 bzw. 31 %. Bei den Männern entfielen in den Jahren 2003 und 2004 48,3 bzw. 59,2 % und bei den Frauen 49,2 bzw. 64,3 % der Eintritte in SAM auf die Altersgruppe der 50-Jährigen und älteren.

Die durchschnittliche Förderdauer von SAM-Beschäftigten⁶⁸ betrug im Jahr 2003 rund 10,8 Monate und war damit deutlich länger als die von ABM (7,3 Monate). Sie stieg im Jahr der SAM Restabwicklung (2004) auf durchschnittlich 15,6 Monate (ABM: 6,5 Monate).⁶⁹ Die durchschnittliche SAM-Förderdauer ist, wie auch die ABM-Förderdauer, bei den Frauen länger als bei den Männern. Während die Förderdauer von SAM in den Jahren 2003 und 2004 bei den Männern 9,8 bzw. 14,5 Monate betrug, wurden Frauen durchschnittlich 12,4 bzw. 17,3 Monate in SAM gefördert.

Ost- und Westdeutschland

Die SAM-Förderung war, stärker noch als die Förderung von ABM, auf Ostdeutschland konzentriert. Im Jahr 2001 wurde mit einem Anteil von 82,7 % am jahresdurchschnittlichen Bestand der geförderten SAM-Beschäftigten der niedrigste Wert im Untersuchungszeitraum (2000 bis 2004) gemessen. In den folgenden Jahren stieg dieser Anteil geringfügig auf 83,3 % im Jahr 2003 und dann deutlich auf 87,9 % (2004), dem höchsten Wert im Untersuchungszeitraum.

Der Anteil Ostdeutschlands an den geförderten SAM Beschäftigten war, wie bei den ABM, bei den Frauen höher als bei den Männern. In den Jahren 2003 und 2004 wurden 85,6 bzw. 88,9 % der in SAM geförderten Frauen und 81,5 bzw. 87,2 % der in SAM geförderten Männer in Ost-

⁶⁸ Berechnet aus den Eintritten und Austritten in eine SAM im Verlauf eines Jahres und dem durchschnittlichen SAM-Beschäftigtenbestand im entsprechenden Jahr.

⁶⁹ Da in diesem Jahr keine neuen SAM mehr bewilligt werden konnten, verschob sich das Gewicht in Richtung der länger geförderten SAM-Beschäftigten. Siehe in diesem Zusammenhang auch den Abschnitt "Ausblick 2005".

deutschland gefördert. Und wie bei den ABM war der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in die Maßnahme 50 Jahre oder älter waren, in Ostdeutschland wesentlich größer als in Westdeutschland. In den Jahren 2003 und 2004 waren dies in Ostdeutschland 52,7 bzw. 66,1 %, in Westdeutschland dagegen lediglich 28,0 bzw. 23,4 %.

Die durchschnittliche Förderdauer betrug im Jahr 2003 in Ostdeutschland 10,8 und in Westdeutschland 11,1 Monate. 2004 stieg sie in Ostdeutschland um 5,6 Monate auf 16,4 Monate. In Westdeutschland stieg sie im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig um 0,2 Monate auf 11,3 Monate. Sowohl in Ost als auch in Westdeutschland war die durchschnittliche SAM-Förderdauer bei den Frauen länger als bei den Männern. Im Jahr 2003 betrug das Verhältnis in Ostdeutschland 12,2 zu 9,8 Monate und in Westdeutschland 13,7 zu 10,0 Monate, und im Jahr 2004 18,0 zu 15,4 Monate in Ostdeutschland und 13,3 zu 10,3 Monate in Westdeutschland.

3.2.6 ABM- und SAM-Förderung insgesamt

Im Verlauf des Untersuchungszeitraums wurde die Zahl der in ABM und traditionellen SAM geförderten Beschäftigten von jahresdurchschnittlich etwa 277.000 (2000) um 57,6 % auf etwa 117.000 (2004) reduziert.⁷⁰ Ende 2004 wurden nur noch etwa 99.500 Frauen und Männer in diesen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung gefördert. Ende 2005 waren dies dann nur noch etwa 55.400, darunter noch etwa 8.200 SAM-Beschäftigte.

Im gesamten Untersuchungszeitraum konzentrierte sich die Förderung dieser Beschäftigung schaffenden Maßnahmen insbesondere auf die Agenturbezirke mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote.⁷¹ Im gesamten Untersuchungszeitraum (2000 bis 2005) wohnten zwischen zwei Drittel (2002) und 70,2 % (2001) der geförderten ABM- und SAM-Beschäftigten in Agenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die mehr als die Hälfte über dem jeweiligen Bundesdurchschnitt lag.

Im Jahr 2005 wohnten 79,2 % (etwa 47.400) der geförderten ABM- und SAM-Beschäftigten in den 39 Agenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die 30 % und mehr über dem Bundesdurchschnitt lag⁷² und nur 3,6 % (2.168) in den 52 ausschließlich westdeutschen Agenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die 30 % und mehr unter dem Bundesdurchschnitt lag.

⁷⁰ In diesem Abschnitt wird nur kurz auf die (zusammengefasste) Marktersatzfunktion dieser beiden Instrumente der aktiven Arbeitsförderung in den Jahren 2000 bis 2004 eingegangen. Die Ausführungen im Abschnitt "Bestand geförderter ABM-Beschäftigter pro 1.000 Arbeitslose" (4.1.2.4) sollten damit um die Wirkung der zweiten Beschäftigung schaffenden Maßnahme (SAM) ergänzt werden, die seit Beginn des Jahres 2004 allerdings nur noch als Übergangsregelung die Förderung von ABM ergänzt.

⁷¹ bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen.

⁷² 32 der 35 ostdeutschen Agenturbezirke (ohne Dresden, Potsdam und Suhl) und in den westdeutschen Agenturbezirken Bochum, Bremerhaven, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen und Hannover.

3.2.7 ABM- und SAM-Ausgaben

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Die Ausgaben der Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit für die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden im Untersuchungszeitraum erheblich reduziert, von 3,99 und 3,68 Mrd. Euro in den Jahren 1999 und 2000 auf nur noch 1,21 Mrd. Euro im Jahr 2004 (vgl. Abb. 17). Damit wurden im Jahr 2004 für die Förderung von ABM 69,6 % weniger ausgegeben als im Jahr 1999 und 67 % weniger als 2000. Für das Jahr 2005 liegen lediglich für den Rechtskreis SGB III vollständige ABM-Abrechnungsergebnisse vor. Die Abrechnungsergebnisse für ABM im Rechtskreis SGB II beschränken sich auf 370 der insgesamt 439 Kreise. Abrechnungsergebnisse über die ABM-Förderung in den 69 sog. Optionskommunen standen nicht zur Verfügung. Im Rechtskreis SGB III wurden im Jahr 2005 nur noch insgesamt 261 Mio. Euro für die Förderung von ABM ausgegeben. Im Jahr 1999 wurde von der BA ein Betrag in dieser Höhe in weniger als 24 Kalendertagen für die Förderung von ABM ausgegeben. Die Ausgaben des Bundes für ABM im Rahmen der „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ (SGB II) betragen 355 Mio. Euro – ohne die unbekanntenen Ausgaben in den 69 Optionskommunen.

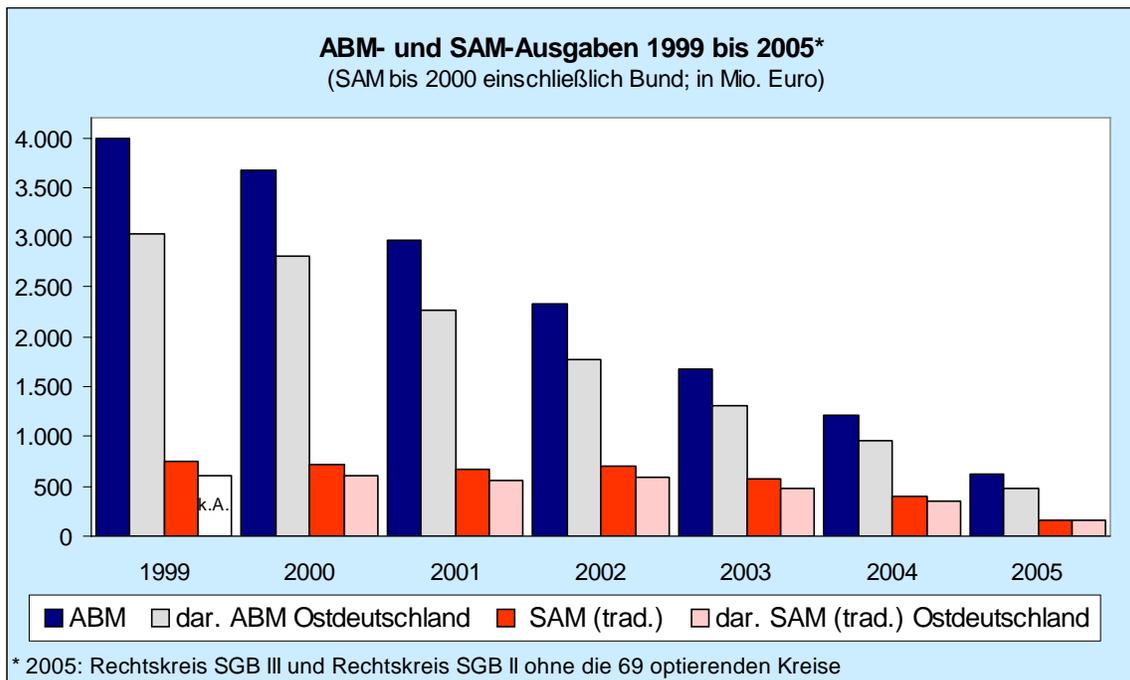
Insgesamt – aber ohne die entsprechenden Ausgaben der 69 Optionskommunen – wurden danach im Jahr 2005 in beiden Rechtskreisen 616 Mio. Euro für die Förderung von ABM ausgegeben – nur noch etwa die Hälfte der Ausgaben im Jahr 2004 und nur noch etwa 15,4 % der Ausgaben im Jahr 1999 bzw. 16,7 % der Ausgaben im Jahr 2000. Der Anteil Ostdeutschlands an diesen ABM-Ausgaben, der in den Jahren 1999 bis 2002 zwischen 76,1 % (2001) und 76,5 % (2000) lag, stieg in den beiden folgenden Jahren auf 78 % (2003) und 79,3 % (2004). Im Jahr 2005 wurden nur 69,0 % der ABM-Ausgaben der BA im Rechtskreis SGB III in Ostdeutschland ausgegeben. Der Anteil Ostdeutschlands an den SGB II-Ausgaben des Bundes für die ABM-Förderung in den 370 Kreisen betrug dagegen 83,3 %.

Der Rückgang der ABM-Ausgaben in den Jahren nach 1999 erklärt sich nur zum Teil aus der Reduzierung der Mittel, die den Arbeitsämtern bzw. Arbeitsagenturen im Rahmen des Eingliederungstitels für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zur Verfügung standen.⁷³ 1999 waren 14,01 Mrd. Euro im Eingliederungstitel veranschlagt und in den dann folgenden drei Jahren (2000 bis 2001) jeweils etwa 14,21 Mrd. Euro. Im Haushaltsjahr 2003 wurde das im Eingliederungstitel veranschlagte Soll auf 13,50 Mrd. Euro reduziert, obwohl 2003 erstmals die Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen aus dem Eingliederungstitel zu bestreiten waren.

⁷³ Kapitel 2 des BA-Haushaltes. Kapitelbezeichnung BA-Haushalt 2003: "Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III einschließlich der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen (§ 272 SGB III), ohne Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) und ohne Institutionelle Förderung (§ 248 SGB III)". Ab 2004 wurden die Kann-Leistungen der beruflichen Rehabilitation (§ 98 Abs. 1 Nr. 1 SGB III) und bestimmte Leistungen für schwerbehinderte Menschen (§§ 219 und 235a SGB III) nicht mehr im Eingliederungstitel sondern im Kapitel 3 des BA-Haushaltes veranschlagt. Kapitelbezeichnung in den BA-Haushalten 2004 und 2005: "Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III mit Ausnahme der allgemeinen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (§ 98 Abs. 1 Nr. 1 SGB III), der Leistungen nach § 219 und 235a SGB III und der Leistungen der Trägerförderung (§ 248 SGB III)".

2004 wurden nur noch 10,29 Mrd. Euro im Eingliederungstitel veranschlagt.⁷⁴ Im SGB III-Eingliederungstitel des BA-Haushaltes 2005 waren dann nur noch 4,4 Mrd. Euro veranschlagt. Die drastische Reduzierung der SGB III-Eingliederungsmittel wurde begründet mit dem Inkrafttreten des SGB II und dem Wegfall der Leistung „Unterhaltsgeld“ im Rahmen des Eingliederungstitels. Durch das SGB II und insbesondere die damit verbundene Abschaffung der Arbeitslosenhilfe wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten auf eine SGB III-Förderung erheblich reduziert. Mit der Umwandlung des „Unterhaltsgeldes“ in den Rechtsanspruch „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ war eine Veranschlagung dieser Mittel in Kapitel 3 des BA-Haushaltes („Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung“) verbunden.

Abbildung 17: ABM- und SAM-Ausgaben 1999 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Der Anteil der abgerechneten Ausgaben an dem im Eingliederungstitel veranschlagten Soll, der bis zum Haushaltsjahr 2001 immer über 98 % lag, sank 2002 auf 95 % und in den beiden folgenden Jahren auf 89,6 % (2003) und 88,5 % (2004).⁷⁵ Im Jahr 2005 sank der Anteil der abgerechneten Ausgaben an dem im Eingliederungstitel veranschlagten Soll auf 80,9 %.⁷⁶ Der Anteil

⁷⁴ Bis einschließlich 2002 wurden die Mittel für die Förderung von SAM in Kapitel 3 des BA-Haushaltes veranschlagt. („Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung“) Bis einschließlich 2000 beteiligte sich der Bund an der Finanzierung von SAM.

⁷⁵ Berechnet auf Basis der abgerechneten Ausgaben und des im BA-Haushalts veranschlagten Solls (ohne die Deckungsmittel aus Kapitel 4 Titel 681 01; nicht in Anspruch genommene Mittel für die Finanzierung des Arbeitslosengeldes, die den Arbeitsämtern über das in Kapitel 2 veranschlagte Soll hinaus für die Finanzierung von Leistungen im Rahmen des Eingliederungstitels in den Haushaltsjahren 1998 bis 2000 zugewiesen wurden).

⁷⁶ Diese Minderausgaben wurden für erhebliche Mehrausgaben bei der Förderung von Existenzgründungen (Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschüsse) im Rahmen des Kapitels 3 ausgegeben.

der Ausgaben für die Förderung von ABM an den Ausgaben im Eingliederungstitel in der jeweiligen Abgrenzung wurde im Untersuchungszeitraum von 28,6 % (1999) und 26,4 % (2000) auf 17,3 % im Jahr 2002⁷⁷, 13,8 % im Jahr 2003⁷⁸, 13,3 % im Jahr 2004 und dann nur noch 7,3 % im Jahr 2005 reduziert (vgl. Abb. 18).

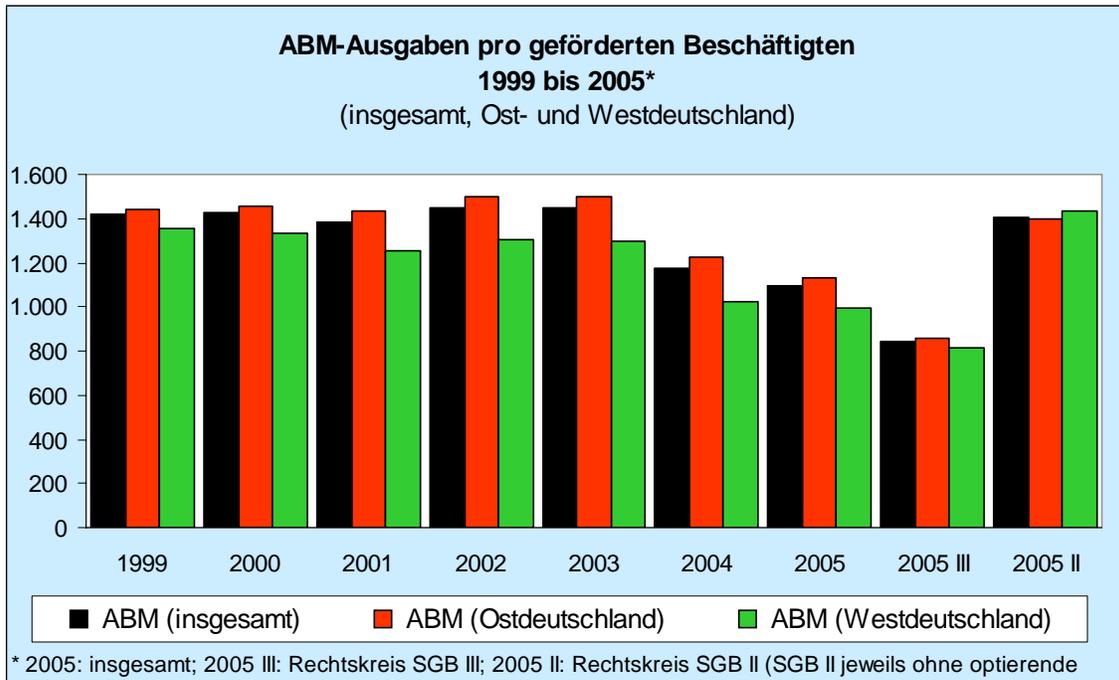
In Ostdeutschland sank dieser Anteil im entsprechenden Untersuchungszeitraum von 41,9 % und 38,5 % in den Jahren 1999 und 2000 auf 21,1 % und 20,8 % in den Jahren 2003 und 2004 und dann nur noch 10,0 % im Jahr 2005. In Westdeutschland – mit einem wesentlich geringeren Anteil der ABM-Förderung an den Ausgaben im Rahmen des Eingliederungstitels – sank dieser Anteil von 14,2 % und 12,9 % in den Jahren 1999 und 2000 auf nur noch 6,3 % und 5,6 % in den Jahren 2003 und 2004 und nur noch 4,6 % im Jahr 2005.

Die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der BA pro geförderter ABM-Beschäftigter bzw. gefördertem ABM-Beschäftigten blieben, nominal betrachtet, in den Jahren 1999 bis 2003 relativ konstant. Abgesehen vom Haushaltsjahr 2001, in dem in Deutschland von der BA rechnerisch 1.387 Euro pro Monat und ABM-Beschäftigter bzw. ABM-Beschäftigtem ausgegeben wurde, lagen diese Monatsausgaben zwischen 1.421 (1999) und 1.448 (2002 und 2003). Im Jahr 2004 sank dieser durchschnittliche Förderbetrag dann deutlich auf nur noch 1.178 Euro. Im Jahr 2005 wurden von der BA für die durchschnittlich 25.748 ABM-Beschäftigten im Rechtskreis SGB III nur noch 845 Euro pro gefördertem Beschäftigten bzw. pro geförderter Beschäftigter und Monat abgerechnet. Dieser Betrag liegt sogar noch unter der in § 264 Abs. 2 Nr. 4 SGB III genannten niedrigsten monatlichen Zuschusshöhe von 900 Euro für Tätigkeiten, für die in der Regel „keine Ausbildung“ erforderlich ist.

⁷⁷ 16,3% in der ab 2003 geltenden Abgrenzung.

⁷⁸ 14,3% in der ab 2004 geltenden Abgrenzung.

Abbildung 18: Ausgaben pro ABM-Beschäftigten 1999 – 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

Für die durchschnittlich 21.000 ABM-Beschäftigten im Rechtskreis SGB II wurden dagegen Zuschüsse in Höhe von 1.408 Euro pro Monat abgerechnet. Die durchschnittlichen monatlichen Abrechnungsergebnisse pro ABM-Beschäftigungsverhältnis im Rechtskreis SGB II entsprachen damit in etwa den Abrechnungsergebnissen vor dem Jahr 2004 im Rechtskreis SGB III.

Die entsprechenden durchschnittlichen Ausgaben waren in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Die Differenz zwischen den durchschnittlichen Monats-Ausgaben der BA pro geförderter ABM-Beschäftigter bzw. gefördertem ABM-Beschäftigten, die 1999 lediglich 90 Euro betrug (Ostdeutschland: 1.443 Euro; Westdeutschland: 1.353 Euro), hat sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums vergrößert. Im Jahr 2004 wurden in Ostdeutschland monatlich 1.228 Euro pro geförderter ABM-Beschäftigter bzw. gefördertem ABM-Beschäftigten ausgegeben, in Westdeutschland dagegen lediglich 1.020 Euro.

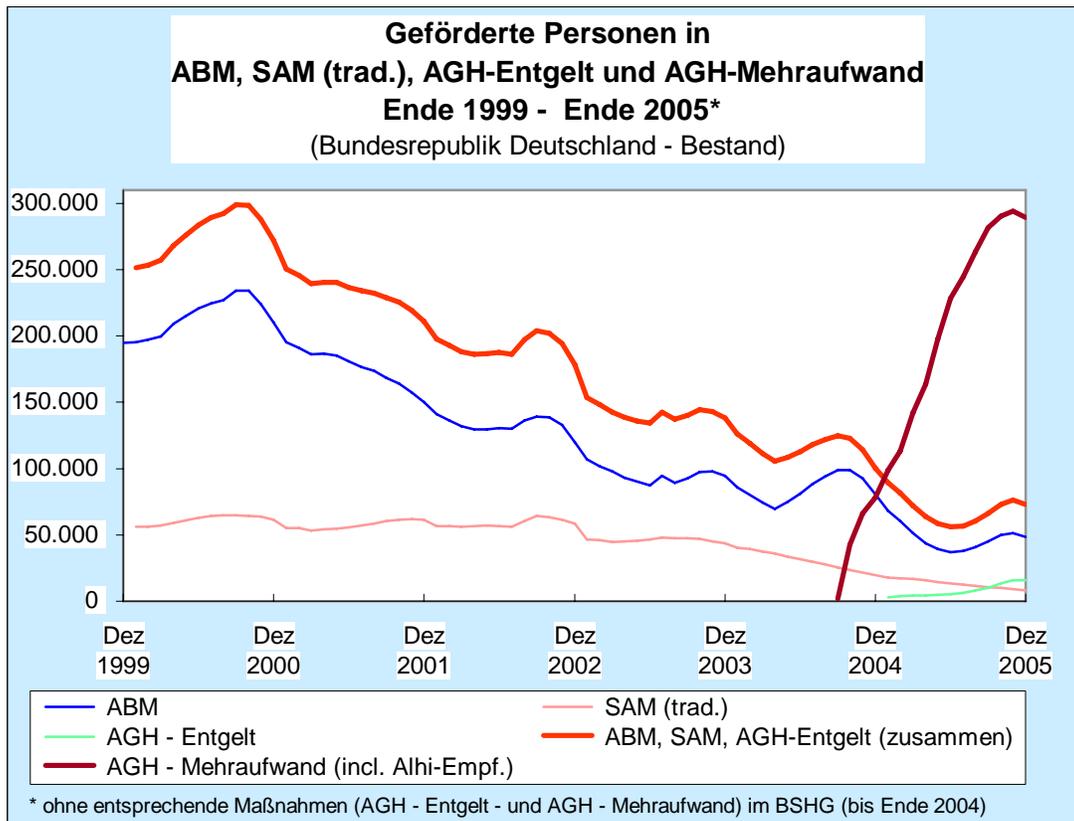
Im Rechtskreis SGB III waren auch im Jahr 2005 die entsprechenden durchschnittlichen ABM-Ausgaben in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. In Ostdeutschland wurden von der BA 858 Euro pro gefördertem ABM-Beschäftigten bzw. ABM-Beschäftigter und Monat ausgegeben, in Westdeutschland lediglich 816 Euro.

Im Rechtskreis SGB II wurde 2005 in Ostdeutschland dagegen mit 1.397 Euro pro Monat geringfügig weniger pro gefördertem ABM-Beschäftigten bzw. geförderter ABM-Beschäftigten ausgegeben als in Westdeutschland (1.461 Euro).⁷⁹

3.3 Ausblick

Im Untersuchungszeitraum ist die von der Bundesagentur für Arbeit geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen – abgesehen von kurzfristigen Unterbrechungen – kontinuierlich abgebaut worden – von etwa 300.000 geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen im September 2000 auf etwa 50.000 Mitte 2005 bzw. etwa 56.000 einschließlich der aus Bundesmitteln geförderten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten im Rahmen des am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen SGB II (vgl. Abb. 19).⁸⁰

Abbildung 19: Personen in Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung 1999 bis 2005



Quelle: Eigene Grafik nach Angaben der BA

⁷⁹ Auf mögliche Verzerrungen dieser Rechengrößen durch die nicht immer gegebene zeitliche Übereinstimmung von gemessener Beschäftigungswirkung und Zeitpunkt der Auszahlung der Förderung kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

⁸⁰ Die im Rahmen des SGB II geförderte Beschäftigung in den 69 optierenden Kommunen ist wegen fehlender Daten in der Abbildung nicht enthalten.

Unter Einbeziehung der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten, die bis Ende 2004 von den Kommunen gemäß § 19 Abs. 2 Bundessozialhilfegesetz (1. Variante) gefördert wurden, dürften in diesem Zeitraum mehr als 350.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt abgebaut worden sein.⁸¹

An die Stelle der öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist mit Inkrafttreten des SGB II bzw. bereits mit Aussicht auf das Inkrafttreten des SGB II⁸² die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten in der so genannten Mehraufwandsvariante getreten. Die Arbeiten in diesen aus dem BSHG in das SGB II übernommenen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts. Der oder die erwerbsfähige Hilfebedürftige in Sinne des SGB II erhält während der Teilnahme weiterhin Arbeitslosengeld II⁸³ und dazu eine aus dem SGB II-Eingliederungstitel zu finanzierende Entschädigung für den Mehraufwand. Das heißt, anders als bei der Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Form von ABM oder Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ist bei der Förderung der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nur ein Teil der tatsächlichen Kosten während der Teilnahme an dieser Maßnahme – die Entschädigung für den Mehraufwand und die Maßnahmekostenpauschale – aus dem SGB II-Budget für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ zu finanzieren.

Bis Ende 2005 stieg die Zahl dieser Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung auf etwa 300.000 – und damit in etwa auf das Niveau der Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen im September 2000. Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung war damit das am meisten eingesetzte Instrument im Rahmen des SGB II. Dies ist bemerkenswert, denn das ehemalige BSHG-Instrument wird in § 16 SGB II erst nach dem Verweis auf die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung (SGB III) in Absatz 1 als letztes Instrument der „Leistungen zur Eingliederung“ in Absatz 3 genannt.

Ein wesentlicher Grund für die nur relativ geringe Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Rahmen des SGB II dürfte die unterschiedliche Finanzierung der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung einerseits und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sein: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante müssen – abgesehen von Mitteln Dritter – vollständig aus den Mitteln für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ finanziert werden. Der Anspruch auf

⁸¹ Bei dieser Berechnung wird unterstellt, dass im Jahr 2000 von den Kommunen etwa 100.000 Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (§ 19 Abs. 2 BSHG, 1. Variante) gefördert wurden. Es handelt sich dabei um eine grobe Schätzung – da verlässlich Daten über die Förderung in dieser BSHG-Variante nicht vorliegen. Im Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003 wird in der Tabelle G1 die auf Basis einer Umfrage des Deutschen Städtetages auf das Bundesgebiet hochgerechnete Zahl von 159.500 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ehemaligen) Sozialhilfeempfänger/innen genannt. Diese Zahl dürfte jedoch zum einen die Förderfälle im Jahr 2000 darstellen. Zum anderen umfasst sie auch die Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Zuschüsse zu den Lohnkosten gemäß § 18 Abs. 4 BSHG.

⁸² Gemeint sind hier die seit September 2004 geschaffenen, im Rahmen des SGB III beitragsfinanzierten Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosenhilfeempfänger/innen. („Initiative für die zusätzliche Beschäftigung von Arbeitslosenhilfebezieher/innen“) Ende 2004 waren dies bereits über 78.000 (Bestand).

⁸³ Dies gilt auch für die mit dem Teilnehmenden in einer Bedarfsgemeinschaft zusammen lebenden Hilfebedürftigen.

Arbeitslosengeld II endet – anders als bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – in der Regel mit dem Eintritt in die geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.⁸⁴

4 Zielerreichungs- und Effektivitätsanalyse

4.1 Das Zielsystem der ABM-Förderung

Um Wirkungen einer öffentlichen Intervention beurteilen zu können, sind zuvor jene Ziele zu identifizieren bzw. zu rekonstruieren, die der Fördergeber bzw. die finanzierenden und umsetzenden Akteure mit dem jeweiligen Programm oder den Fördermaßnahmen verfolgt haben. Ein zentrales Evaluationskriterium sind damit die Ziele, mithin die intendierten Wirkungen des zu analysierenden – in diesem Fall arbeitsmarktpolitischen – Förderinstrumentes.⁸⁵

Idealer Weise sollte aus Perspektive der wirtschaftspolitischen Steuerung mit einem Förderprogramm auch nur ein Ziel verfolgt werden.⁸⁶ Auch die Wirkungsforschung würde von einem solchen idealtypischen Herangehen profitieren, da dann Ergebnisse und Wirkungen der Förderung kausal an der Erreichung dieses einen Ziels gemessen werden könnten und somit eine eindeutige Bewertung der Zielerreichung und damit des Programmerfolgs möglich werden würde. Realer Weise werden in den meisten Fällen staatlicher Interventionen mit einer Intervention jedoch nicht nur ein sondern mehrere Ziele verfolgt. Dies wäre auch kein Problem, wenn die mit einem Förderprogramm angestrebten Ziele die gleiche Wirkungsrichtung haben würden. In der Realität ist man jedoch vielfach damit konfrontiert, dass mit dem optimalen Erreichen eines Zieles ein anderes Ziel weniger optimal erfüllt wird bzw. dass sogar das Erreichen eines Zieles zu Lasten der Zielerreichung eines anderen geht. Für eine anschließende Wirkungsanalyse bringt dies gleich mehrere Schwierigkeiten mit sich: Zunächst wird dadurch das Problem hervorgerufen, dass der Bewertung der Wirksamkeit einer Förderung durchaus unterschiedliche Maßstäbe zu Grunde gelegt werden können – je nachdem, an welchem konkreten Ziel der Programmerfolg gemessen wird. Ungleich komplizierter wird die Situation, wenn bei konfligierenden Zielen eines in gewissem Maße, ein anderes jedoch nicht erreicht wird. Diese Situation macht es zwingend erforderlich, die einzelnen Ziele zueinander zu gewichten. Erst über eine solche Gewichtung der Einzelziele und dem Grad der jeweiligen Zielerreichung kann dann zu einer Gesamtschätzung des Programmerfolgs gelangt werden.

⁸⁴ Im Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur „Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch –“ vom 19. Mai 2006 (Gz.: VI 6/VI 2 – 2006 – 1219) heißt es dazu: „Unter Berücksichtigung der Maßnahmekostenpauschale und einer Mehraufwandsentschädigung für den Hilfebedürftigen von durchschnittlich 180 Euro neben den übrigen Kosten der Grundsicherung waren Arbeitsgelegenheiten nicht zwingend kostengünstiger als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden.“

⁸⁵ Vergleiche zur Bedeutung der Zielbestimmung beispielsweise Regina Konle-Seidl (2005): Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2005, Nürnberg, S. 7.

⁸⁶ So besagt die so genannte Tinbergen-Regel, dass zur Steuerung von n Zielen wenigsten n unterschiedliche Instrumente erforderlich sind, wobei zugleich die Voraussetzung erfüllt sein muss, dass zwischen den Instrumenten und den Zielen eindeutige Ursache-Wirkungs-Beziehungen bestehen.

Aus dieser Situation ergeben sich für die Wirkungsanalyse der ABM-Förderung zunächst zwei Aufgaben: Erstens ist das oder sind die Ziele zu bestimmen, welches / welche der ABM-Förderung vom Gesetzgeber her vorgegeben ist / sind und welche durch das praktische Handeln der finanzierenden und umsetzenden Akteure der ABM-Förderung tatsächlich zu Grunde liegen. Zweitens ist herauszuarbeiten, ob die gewählten Ziele in sich konsistent sind bzw. ob ggf. Ziele, die den praktischen Umsetzungsprozess der ABM-Förderung determinieren, zueinander in Konflikt geraten können. Diesen beiden Fragestellungen wird in diesem Abschnitt des Berichtes nachgegangen, um letztendlich ein Zielsystem identifizieren zu können, welches als Evaluierungsmaßstab herangezogen werden kann. Damit werden zugleich jene Kriterien entwickelt, die der anschließenden Untersuchung von Effektivität und Effizienz von ABM zwischen den Jahren von 1999 bis 2005 zu Grunde gelegt werden.

4.1.1 Herausbildung des Zielsystems – Gesetzeslage und Akteurshandeln

Um die Ziele der ABM-Förderung und damit die Maßstäbe für die Wirkungsanalyse zu identifizieren, ist als Erstes das SGB III heranzuziehen – und hier sowohl seine spezifischen ABM-Paragrafen 260 ff. sowie sein § 1, in dem die übergreifenden Ziele der Arbeitsförderung definiert sind. Im SGB III hat der Gesetzgeber der ABM-Förderung mehrere Ziele zugewiesen: So geht es erstens um die Erreichung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen, zweitens ihre Integration in ungeforderte Beschäftigung und drittens um den Erhalt bzw. die Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit. Als ein viertes Ziel der ABM-Förderung wird die Schaffung zeitweiliger, zusätzlicher Beschäftigung genannt. Dabei kann bis Ende des Jahres 2003 von dem Vorrang des Integrationsziels ausgegangen werden. Mit der zum 1. Januar 2004 vollzogenen Rechtsänderung ist diese Gewichtung der im Gesetz formulierten ABM-Ziele verändert worden. Im Kern wurde der Vorrang des Integrationsziels zurückgenommen und demgegenüber stärker der Erhalt bzw. die Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit ebenso wie die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten in von Arbeitslosigkeit überproportional betroffenen Regionen andererseits (Marktersatz) hervorgehoben. Damit kommt diese Gesetzesänderung einem Paradigmenwechsel in der Zielformulierung bei der ABM-Förderung gleich.

Eine weitere Zieldimension ist in erster Linie über die Ansprüche mitfinanzierender Akteure in den Zielkanon hineingekommen: So waren die Bundesländer – noch bis vor kurzem – in erheblichem Maße an der Kofinanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung beteiligt. Mit dieser Kofinanzierung verfolgten sie u. a. explizit das Ziel, dass die mit diesen Mitteln unterstützten Maßnahmen einen Beitrag zu Struktur- und Regionalentwicklung leisten sollten. Dieses Ziel wurde zum Teil in Vereinbarungen mit der Bundesagentur fixiert und fand darüber ganz unmittelbar Eingang in die praktische Steuerung von ABM.

Im Rahmen der Implementationsanalysen wurde deutlich, dass im praktischen Handeln der umsetzenden Akteure – und hier vor allem der in den Arbeitsagenturen beteiligten MitarbeiterInnen – die Gewichtung der Ziele unterschiedlich gesehen wird. Der anschließende Vergleich der in den Interviews geäußerten Positionen offenbarte sehr unterschiedliche Einschätzungen der Zielgewichtung in dem herausgearbeiteten Zielsystem. Als Tendenz lässt sich festhalten, dass die originäre Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik – die Integration in eine anschließende ungeförder-

te Beschäftigung – bei ABM kaum als ein prioritär zu verfolgendes Ziel angesehen wird. Demgegenüber stand in der Mehrzahl der Agenturen das Ziel der Erhaltung bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund. Darüber hinaus wird das Ziel der Schaffung zusätzlicher temporärer Beschäftigung und die mit ABM möglichen Struktureffekte in ostdeutschen Agenturen höher bewertet werden als in denen der alten Bundesländer. Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren durchgeführten Maßnahmen spielt dieses Ziel allerdings im SGB III kaum noch eine Rolle.

Zu berücksichtigen ist letztendlich auch, dass auftragsgemäß allein das Förderinstrument ABM Gegenstand der vorliegenden Untersuchung war. Lediglich in einigen wenigen Bereichen ist auch das zu Beginn des Untersuchungszeitraumes noch im SGB III wirkende Instrument der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) mit analysiert worden. Ebenso wurden im Jahr 2005 mit Hilfe der deskriptiven Statistik die Relationen zwischen ABM-Förderung im Rahmen des SGB III und des SGB II untersucht, um die ABM-Förderung am aktuellen Rand zumindest in den Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung einordnen zu können. Eine explizite Untersuchung öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen des SGB II wie beispielsweise Arbeitsgelegenheiten in der Entgelt- oder Mehraufwandsvariante wurden jedoch entsprechend den Vorgaben des Auftraggebers nicht durchgeführt. Insgesamt waren Vergleiche mit anderen Förderinstrumenten nicht Gegenstand der Untersuchungen. Daraus ergibt sich zwingend, dass die Bewertung der Förderwirkungen von ABM in erster Linie einen selbstreferenziellen Charakter trägt.

4.1.2 Ein Zielsystem mit kongruenten als auch konfligierenden Zielen

Mit öffentlich geförderter Beschäftigung in Form von ABM wird – wie gezeigt wurde – von den verschiedenen relevanten Akteuren – Gesetzgeber, Bundesagentur für Arbeit, Agenturen für Arbeit vor Ort, Bundesländer, Kommunen, ABM-Träger sowie ABM-Beschäftigte – ein außerordentlich breites Zielspektrum verfolgt. Dabei werden eine Reihe zentraler Ziele von ABM erkennbar, wobei sowohl die vom Souverän formulierten allgemeinen Ziele der Arbeitsförderung und die spezifischen Ziele dieses arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes ebenso berücksichtigt wurden wie die Zielintentionen der handelnden Akteure vor Ort. Im Einzelnen ergibt sich eine Fokussierung auf folgende fünf zentralen **Ziele von ABM**:

- Erhalt bzw. Wiedererlangung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit;
- Integration in den Arbeitsmarkt bzw. Verbesserung der Eingliederungsaussichten;
- Erreichung lokal-, regional- und/oder strukturpolitischer Wirkungen;
- Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten bzw. Marktersatz in von Arbeitslosigkeit überproportional betroffenen Regionen;
- Unterstützung besonders förderungsbedürftiger Personen.⁸⁷

⁸⁷ Nachfolgend werden zur sprachlichen Vereinfachung für diese fünf Ziele die Kurzbegriffe Arbeitsmarktintegration, Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit, Marktersatz und Zielgruppeninklusion verwendet.

Bevor auf die Indikatoren für die quantifizierte Messung und Bewertung von Effektivität sowie Effizienz des ABM-Einsatzes eingegangen wird, sind zunächst verschiedene für die Evaluierung von ABM bedeutsame **Untersuchungsaspekte** zu betonen.

Erstens offenbart die Analyse dieses Zielbündels, dass die einzelnen Ziele nicht auf gleicher Ebene angesiedelt sind: Zwei der fünf Ziele beziehen sich auf die beschäftigten Personen in den ABM: das Integrationsziel und das Ziel des Erhalts oder der Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit. Zwei weitere Ziele: das der Strukturwirksamkeit wie das Ziel, bei einem eklatanten Auseinanderfallen von Arbeitsangebot und –nachfrage diese Lücke mit Hilfe öffentlich geförderter Beschäftigung zumindest zu reduzieren, sind demgegenüber eher als regional- bzw. gesamtwirtschaftliche Zieldimensionen zu charakterisieren. Auf dieser Ebene soll also mit den durchgeführten Maßnahmen etwas erreicht werden – weniger etwas mit den zu fördernden Personen. Und nicht zuletzt das fünfte Ziel – die Zielgruppenenerreichung – lässt sich so charakterisieren, dass damit erst eine Voraussetzung zur Erreichung der anderen vier Zieldimensionen geschaffen werden soll.

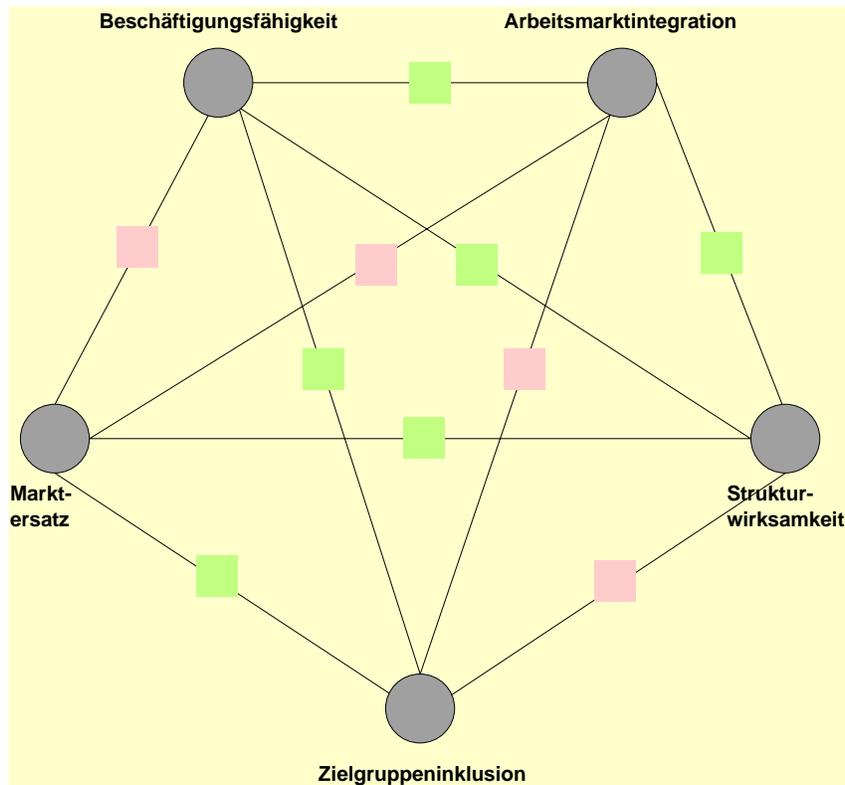
Zweitens besitzen die identifizierten Ziele von ABM unterschiedliche Qualitäten, die folgendermaßen charakterisiert werden können. Die Erreichung der Ziele Arbeitsmarktintegration, Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit ist in starkem Maße von der Qualität der durchgeführten Maßnahmen abhängig. Demgegenüber wird die Zielerreichung bei den Zielen Markteratz und Zielgruppeninklusion nahezu ausschließlich durch die Maßnahmeimplementation bzw. noch präziser durch die Bewilligung von und die Zuweisung in ABM determiniert. Diese unterschiedliche Durchführungs- bzw. Implementationsabhängigkeit einzelner Ziele impliziert im Übrigen, dass auf die jeweilige Zielerreichung unterschiedliche Akteure die entscheidenden gestaltenden oder steuernden Einflüsse ausüben.

Drittens lassen sich die identifizierten Ziele von ABM in der Tat nicht alle zugleich und in gleich hohem Maße erfüllen. Vielmehr ist davon auszugehen⁸⁸, dass es zwischen einigen von diesen Zielen mehr oder weniger starke Konfliktlinien gibt. In Übersicht 7 werden die fünf zu analysierenden Ziele von ABM schematisch zueinander in Beziehung gesetzt, um somit mögliche Zielkonflikte einerseits und potenziell konfliktfreie Ziele andererseits zu verdeutlichen.⁸⁹

⁸⁸ Vergleiche dazu auch die im Kapitel 4.3.1 skizzierten Auffassungen der an der Umsetzung von ABM vor Ort beteiligten Akteure.

⁸⁹ Die Verbindungslinien der – nach den zunächst entwickelten Arbeitshypothesen - vermutlich konfliktfreien Ziele sind in der Übersicht mit einem grünen Kästchen markiert, die der möglicherweise in Konflikt zueinander stehenden Ziele mit einem roten Kästchen.

Übersicht 7 Potenzielle Zielübereinstimmung und -konflikte bei ABM (schematisch)



rot: potenziell konfliktträchtige Ziele, grün: potenziell konfliktfreie Ziele

Inwieweit sich diese Arbeitshypothesen als belastbar erweisen, wird in den folgenden Abschnitten des Berichts zu untersuchen sein.

4.1.3 Das Zielsystem als Evaluierungsmaßstab

Abschließend soll nunmehr ein erster Überblick zu den für Messung und Bewertung der Zielerreichung von ABM zum Einsatz kommenden **Indikatoren** gegeben werden. Die detaillierten Ausführungen zu diesen und weiteren Indikatoren sowie zu den konkreten Bewertungsmaßstäben finden sich in den folgenden Kapiteln.⁹⁰

Beschäftigungsfähigkeit: Nicht zuletzt die wenigen Forschungsarbeiten zu den Implikationen von ABM auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden verdeutlichen⁹¹, dass die inhaltliche Definition und indikative Operationalisierung dieses Ziels von ABM bislang noch unzureichend gelungen ist. Anknüpfend an Untersuchungen zum Begriff der Beschäftigungsfähigkeit und zu Verfahren der Kompetenz- sowie Eignungsfeststellung⁹² wird in vorliegender Arbeit Be-

⁹⁰ Vgl. dazu die Kapitel 4, 5 und 6

⁹¹ Vgl. dazu die entsprechenden Darstellungen in Kapitel 4.2.1.

⁹² Vgl. dazu exemplarisch Jörg Hutter (2004): Kompetenzfeststellung – Verfahren zur Kompetenzfeststellung junger Menschen, Bonn.

schäftigungsfähigkeit wie folgt definiert: Beschäftigungsfähigkeit bezeichnet das Vermögen eines Menschen, Arbeit verrichten zu können und bildet sich in drei – idealtypisch voneinander zu trennenden, in der Realität jedoch verschiedene Schnittmengen aufweisenden – Dimensionen ab; den berufsfachlichen bzw. fachübergreifenden Qualifikationen und Kompetenzen, der psychosozialen Disposition und Motivation sowie der körperlich-gesundheitlichen Konstitution und Kondition. Vornehmlich auf Basis der Ergebnisse einer Befragung von ABM-Beschäftigten werden die verschiedenen Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit operationalisiert und mittels geeigneter Indikatoren abgebildet. Ausgehend vom bisherigen Forschungsstand ist zu erwarten, dass diesbezüglich nur erste Fortschritte erzielt werden können, mit denen gleichwohl ein Beitrag zur Bewertung dieser Kategorie auf Instrumentenebene geleistet werden soll.

Arbeitsmarktintegration: Die diesbezüglichen Bruttoeffekte sind insbesondere auf der Grundlage der verschiedenen Indikatoren der Eingliederungsbilanz ermittelt worden, wobei neben der Eingliederungsquote (Anteil der 6 Monate nach Austritt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) auch weitere Indikatoren analysiert worden sind (Anteil der 6 Monate nach Austritt ohne Folgeförderung sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; Anteil der 6 Monate nach Austritt Nicht-Arbeitslosen). Die Nettointegrationseffekte werden auf der Grundlage mikroökonomischer Analysen ermittelt. Als Zielindikator kommt dabei im Vergleich von ABM- und Nicht-Teilnehmenden die Wahrscheinlichkeit $S(t)$, dass ein Proband länger als diese Zeitdauer t im Arbeit Suchendenstatus verbleibt zum Einsatz.⁹³

Marktersatz: Die Betrachtungen zu diesem Ziel nutzen verschiedene Indikatoren, die den finanziellen und teilnehmerbezogenen Umfang des Einsatzes von ABM abbilden können (z. B. IST-Ausgaben für ABM; Zugang, Abgang und Bestand an geförderten Personen). Auf Grund der Ausrichtung von ABM als arbeitsmarktpolitische Ultima Ratio auf von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Teilarbeitsmärkte wird in einem weiteren Schritt der Umfang des ABM-Engagements zum Umfang der Arbeitslosigkeit in Beziehung gesetzt (Anteil der IST-Ausgaben für ABM an den Ist-Ausgaben des Eingliederungstitel; Anteil der Ist-Ausgaben für ABM an allen Ist-Ausgaben für aktive Arbeitsförderung; ABM-Bestand je 1.000 Arbeitslose). Darüber wird der beabsichtigte Umfang an Marktersatzmaßnahmen (als Soll-Größe) mit dem tatsächlich erreichten Zustand (als Ist-Größe) dahingehend abgeglichen, als dass für die Ebene der Bundesagentur für Arbeit die Haushaltsansätze für ABM mit tatsächlichen Ist-Ausgaben verglichen werden. Für das Jahr 2004 sind darüber hinaus, auf der Grundlage der Zielvereinbarungen zwischen den Regionaldirektionen und den Arbeitsagenturen zu den Geschäftspolitischen Zielen im Jahr 2004 sowie kleinräumigere Soll-Ist-Abgleiche möglich: Die beiden diesbezüglich für ABM relevanten Indikatoren Budget Marktersatz und Teilnehmendenbestand Marktersatz sind im Vergleich von Soll (lt. Zielvereinbarung) und Ist zueinander in Beziehung gesetzt worden.

Strukturwirksamkeit: Die lokal-, regional- und strukturpolitischen Wirkungen von ABM sind, wie das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit auch, bislang wissenschaftlich noch relativ wenig untersucht worden.⁹⁴ Entsprechend steht die Operationalisierung und indikative Untersetzung dieses

⁹³ Vgl. Abschnitt 4.2.2.

⁹⁴ Vgl. dazu die entsprechenden Darstellungen in Kapitel 4.2.4.

Ziels von ABM ebenfalls weit gehend aus. Mit Hilfe der nachfolgend vorzustellenden Untersuchungsergebnisse aus der Literatur, den durchgeführten Implementationsanalysen sowie aus weiteren Quellen wurde ein erster Ansatz entwickelt, um synthetische Indikatoren für die Messung und Bewertung dieses Ziels von ABM und der diesbezüglichen Zielerreichung abzuleiten.⁹⁵

Zielgruppeninklusion: Informationen zur Berücksichtigung besonders förderungsbedürftiger Personen bei der Durchführung von ABM sind aus verschiedenen Quellen, vor allem den Eingliederungsbilanzen und anderen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, der Befragung von ABM-Beschäftigten sowie den Implementationsanalysen gewonnen worden. Als wichtige Indikatoren werden dabei insbesondere die Anteile besonders förderungsbedürftiger Personen an allen ABM-Beschäftigten ausgewiesen.

Die Wirkungen der Förderung werden im Folgenden auf der Ebene ihrer Bruttowirkungen beleuchtet. Bei der weiteren Wirkungsanalyse wird aber auch zu berücksichtigen sein, dass die unterschiedlichen Ziele der ABM-Förderung für die beteiligten Akteure mit unterschiedlichen Nutzen verbunden sind. Die Kostenbeiträge zur Finanzierung von ABM werden jedoch nicht gleichermaßen von allen im Kontext von ABM aktiven Akteuren aufgebracht. Übersicht 8 verdeutlicht die differenzierte Akteursperspektive zunächst schematisch. Sie wird im Rahmen der Effizienzanalyse noch näher zu analysieren sein.⁹⁶

Übersicht 8 Kostenbeitrag zu und Nutzenpartizipation an ABM aus Akteurssicht (schematisch)

Akteur	Kostenbeitrag	Nutzenpartizipation				
		Arbeitsmarktingtegration	Beschäftigungsfähigkeit	Strukturwirksamkeit	Marktersatz	Zielgruppeninklusion
Bundesagentur für Arbeit	++	+	○	○	○	○
Bund	○	+	○	○	+	○
Länder	+	+	○	+	+	○
Kommunen	+	+	○	++	+	+
ABM-Träger	+	○	○	+	+	○
Arbeitslose / ABM-Beschäftigte	○	++	++	○	++	++
Kranken-, Renten-, Pflegeversicherung	○	+	○	○	+	○
Kostenbeitrag / Nutzenspartizipation:		++ bedeutend		+ vorhanden		○ nicht vorrangig

⁹⁵ Vgl. zu beispielhaften Darstellungen der lokal-, regional- und strukturpolitischen Wirkungen von ABM den zweiten Bericht vom 30. Juni 2005, S. 140ff.

⁹⁶ Vgl. Kapitel 5.

Die Nutzenpartizipation einerseits und Kostenbeteiligung andererseits führt entsprechend dem differenzierten Kosten-Nutzen-Saldo bei den einzelnen Akteuren zu einer unterschiedlichen Akzeptanz des arbeitsmarktpolitischen Förderinstruments ABM. Diese vor allem fiskalisch bzw. materiell determinierte Akzeptanz von ABM unterliegt allerdings im Zeitverlauf auch dem Einfluss weiterer Faktoren; dazu gehören beispielsweise Neuausrichtungen und Umbauprozesse von Institutionen sowie Akteuren ebenso wie auch veränderter politischer Intentionen.⁹⁷

4.2 Zielerreichung – die 5 Zieldimensionen der ABM-Förderung

4.2.1 Beschäftigungsfähigkeit in ABM

4.2.1.1 Konzepte der Kategorie Beschäftigungsfähigkeit

Das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit im arbeitsmarktlichen Kontext wurde in Deutschland, nachdem es zuvor bereits als Aktionsschwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Leitlinien von der Europäischen Kommission⁹⁸ beschlossen worden war, wesentlich durch seine Festschreibung als eine allgemeine und – bezogen auf die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – besondere Zieldimension im Sozialgesetzbuch Drittes Buch⁹⁹ wieder verstärkt in den Fokus arbeitsmarktlicher Forschung gerückt. Dabei steht es im Rahmen der Sozialgesetzgebung neben den allgemeinen Zielen

- 1 Ausgleich von Angebot und Nachfrage,
- 2 zügige Besetzung offener Stellen,
- 3 unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
- 4 Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur¹⁰⁰

bzw. dient als spezielle Zielsetzung der Erhöhung von Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt.¹⁰¹ Auf europäischer Ebene untergliedert sich die Implementierung der Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit in eine europäische Beschäftigungspolitik mit den Teilzielen:

1. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit,
2. Beschäftigungsfreundlicher Ansatz: Sozialleistungen, Steuern und Ausbildungssysteme,
3. Entwicklung einer Politik zur Förderung des aktiven Alterns,
4. Qualifizierung für den neuen Arbeitsmarkt im Kontext des lebenslangen Lernens,
5. Aktive Politiken zur besseren Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage und zur frühzeitigen Behebung von Engpässen auf den europäischen Arbeitsmärkten sowie

⁹⁷ So wurde mit dem massiven Einsatz von ABM in den neuen Bundesländern zu Beginn der 90er Jahre nicht zuletzt auch der politische und ökonomische Transformationsprozess in Ostdeutschland abgestützt.

⁹⁸ Vgl. Beschluss des Rates vom 13. März 2000 über die Leitlinien für beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000, Amtsblatt Nr. L 072 vom 21/03/2000, S. 15 f.

⁹⁹ Vgl. Sozialgesetzbuch Drittes Buch, § 1 Satz 2 Punkt 3 sowie § 260 Satz 1 Punkt 1.

¹⁰⁰ Vgl. Sozialgesetzbuch Drittes Buch, § 1 Satz 2.

¹⁰¹ Vgl. Sozialgesetzbuch Drittes Buch, § 260 Satz 1 Punkt 1.

6. Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der sozialen Integration durch Zugang zu Beschäftigung.

Aus diesem Zielspektrum wird die Vielschichtigkeit des Konzepts von Beschäftigungsfähigkeit ersichtlich und es werden weit gehende Interpretationsspielräume eröffnet. Ein Blick in die Geschichte der konzeptionellen Ausgestaltung der Kategorie Beschäftigungsfähigkeit in Deutschland zeigt, dass diese jeweils gemäß der Anforderungen sich wandelnder Ökonomien, Technologien, Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen ihre Anwendung fanden. So geht ein erstes Konzept von Beschäftigungsfähigkeit, die „dichotome Beschäftigungsfähigkeit“, bereits auf den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück und wurde über einen Zeitraum von 30 Jahren verwendet. Der Ansatz beinhaltet eine Kategorisierung aller Erwerbstätigen und Leistungsbeziehenden nach Alter, Fertigkeiten und Familienverpflichtungen in „beschäftigungsfähige“ oder „beschäftigungsunfähige“ Personen und nutzt diese Unterscheidung im Rahmen verschiedener Betreuungsansätze für von Armut und Arbeitslosigkeit Betroffene. In den sechziger Jahren wurden dann drei unterschiedliche Konzepte von Beschäftigungsfähigkeit definiert: „sozialmedizinische Beschäftigungsfähigkeit“, „Beschäftigungsfähigkeit für Arbeitskräfte“ und „Übergangs-Beschäftigungsfähigkeit“. Im Unterschied zur dichotomen Zuordnung wurde nun eine quantitative Rangordnung von Beschäftigungsfähigkeit eingeführt. Danach konnte die Personen als mehr oder weniger beschäftigungsfähig eingeschätzt werden. Diese Rangordnung diente ebenfalls als Grundlage für eine Entscheidung über die Zuweisung zu einer bestimmten Maßnahme. Die „sozialmedizinische Beschäftigungsfähigkeit“ und die „Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte“ waren einander sehr ähnlich, da hier die Distanz zwischen den Merkmalen einer Person und den Anforderungen des Arbeitsmarktes bzw. der Produktion als Rangordnung ausgedrückt wurde. Der Unterschied bestand in der Zielgruppe, auf die das Konzept Anwendung fand: „sozialmedizinische Beschäftigungsfähigkeit“ auf behinderte Personen; „Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte“ auf alle potenziellen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Weitgehend unabhängig davon wurde das Konzept der „Übergangs-Beschäftigungsfähigkeit“ entwickelt, das erstmalig auch die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes – als Aufnahmefähigkeit der Wirtschaft – berücksichtigte. In den achtziger und neunziger Jahren wurden weitere drei Ansätze von Beschäftigungsfähigkeit konzipiert. Neben einer statistischen Definition von Beschäftigungsfähigkeit als „erwarteter Arbeitsmarktleistung“, die Leistung als voraussichtlich geleistete Arbeitsstunden innerhalb eines Zeitraumes multipliziert mit dem voraussichtlichen Stundenverdienst definiert, beziehen sich die beiden anderen Konzepte eher auf dynamische Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit. So betont „initiativbezogene Beschäftigungsfähigkeit“ zusätzlich die individuelle Verantwortung und Kreativität in sozialen Netzwerken, während „interaktive Beschäftigungsfähigkeit“ neben dem Aspekt individueller Anpassung zusätzlich einen kollektiven bzw. interaktiven Schwerpunkt setzt.¹⁰²

Am Ende des 20. Jahrhunderts rückt das Konzept von Beschäftigungsfähigkeit als internationalisiertes „Employability“-Konzept im Zusammenhang mit den Debatten um Globalisierung und angesichts der gestiegenen Arbeitslosigkeit in den meisten traditionellen Industrienationen, der

¹⁰² Vgl. http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi67_d/00140002.asp

diskontinuierlichen Erwerbsverläufe sowie der gestiegenen Unsicherheiten für die Erwerbspersonen verstärkt in das Blickfeld politischer und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit. So sieht Mangum (1976) die Erhaltung bzw. Schaffung von Beschäftigungsfähigkeit nicht mehr ausschließlich als Reaktion auf veränderte Erwerbsbedingungen, Arbeitslosigkeit und Unsicherheit, sondern betont die initiierende Wirkung von individueller Flexibilität und die Bedeutung dynamischer Arbeitsgesellschaften.

Von Hank (1995) wird Beschäftigungsfähigkeit und die damit ermöglichte Mobilität als unverzichtbar für ökonomische Modernisierungen und die Entwicklung von Flexibilität sowie Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Für Carnoy / Castells (1997) gilt ein dynamischer Arbeitsmarkt, d.h. ein größeres Maß an Durchlässigkeit und Flexibilität der Arbeitsgesellschaft, als zentrale Voraussetzung für die Innovationskraft der Betriebe und die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen. Auch Knuth (1998) resümiert, dass in flexibilisierten Arbeitsmärkten „eine relative Sicherheit neuer Art nur zu gewinnen [ist] durch die lebenslange Erhaltung bzw. ständige Wiederherstellung der Bewegungs- und Konkurrenzfähigkeit [der Arbeitnehmer] auf dem Arbeitsmarkt“.

Nach Blancke / Roth (2002/2003) müsste, um den Anforderungen durch die neuen Funktionen von Arbeitsmärkten zu entsprechen, ein Konzept von Beschäftigungsfähigkeit an einer Arbeitsgesellschaft, deren Mitglieder in permanenter Konkurrenz um attraktive Wertschöpfungschancen und knappe Kompetenzen stehen, ausgerichtet sein. Für Knuth (1998) scheinen in dieser dynamischen Arbeitsgesellschaft die neuen Erwerbsarbeitsformen durch ein Leitbild des unternehmerischen Einzelnen geprägt zu sein, der seine individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch vielseitige Einsetzbarkeit und lebenslanges Mitlernen im organisatorischen und technologischen Wandel beweisen muss. Moss Kanter (1994 und 1996) betont, dass Arbeitssicherung – angesichts von Globalisierung und der Durchsetzung neuer wissensintensiver Technologien – künftig nicht mehr über die Sicherung des Arbeitsplatzes zu realisieren sein wird, sondern über die persönliche Fähigkeit, möglichst vielseitig und auf hohem Niveau einsatzfähig zu sein. Statt starrer, lebenslang ausgeübter Berufe und Berufsqualifikationen kommt es in der Wissensgesellschaft auf lebenslanges Lernen und individualisierte Formen der Beschäftigungsfähigkeit an.

Um die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Akteure und deren Vorstellungen zu vereinen, halten Deeke / Kruppe (2003) die Entwicklung eines inhaltlich-strategischen Konzepts von Beschäftigungsfähigkeit für erforderlich, das verstärkt auf die Dynamisierung der Wirtschaft und Arbeitsmärkte ausgerichtet ist. An Ansätzen, es als Gesamtkonzept in einen übergreifenden Kontext einzuordnen und Beschäftigungsfähigkeit stärker interdisziplinär einzubetten, scheint es den bislang entwickelten Konzepten von Beschäftigungsfähigkeit jedoch zu ermangeln. So wird die Diskussion um die Konkretisierung der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit in Deutschland weitgehend im europäischen Kontext und im Hinblick auf die Umsetzung der klassisch arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten koordinierten europäischen Beschäftigungsstrategie geführt.¹⁰³ Für Kern / Sabel (1994) impliziert der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit – mit seiner

¹⁰³ Vgl. Gazier, Bernard (ed.), 1999: *Employability: Concepts and Policies*. Report 1998. Employment Observatory Research Network, Berlin: Institute for Applied Socio-Economics sowie ders. 1999: *Beschäftigungsfähigkeit: Konzepte und politische Maßnahmen*, in: *infoMI-SEP*, Nr. 67/68, 38-51.

Fokussierung auf Wertschöpfung, Produktivität, Leistung und Wissensbestände des Einzelnen sowie Loslösung von starren, einmal erworbenen berufsfachlichen Kenntnissen – jedoch einen fundamentalen Wandel des Verständnisses von Beruf als Zentrum der Erwerbstätigkeit. Blancke / Roth (2002/2003) geben dabei zu bedenken, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass dem Begriff der Beschäftigungsfähigkeit die Rolle eines Schlagwortes zufällt, dessen Realisierung auf die Eigenverantwortung der ArbeitnehmerInnen und Erwerbslosen beschränkt bleibt - im arbeitsmarktpolitischen Kontext von Beschäftigungsfähigkeit hat ein Diskurs über die gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Implikationen jedoch gerade erst begonnen.

Mit Blick auf individualpsychologische Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit stellt Kieselbach (1995) fest, dass die Berufstätigkeit in einer um Arbeit zentrierten Gesellschaft die wichtigste Verknüpfung mit der ‚Realität‘ darstellt und diesbezüglich Effekte auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbstätigen wie Arbeitslosen, die sich einer von Massenarbeitslosigkeit geprägten Gesellschaft ausgesetzt sehen, ausgehen. So beinhaltet Arbeit – neben der Funktion des Gelderwerbs zum selbstständigen Lebensunterhalt – eine durch die Verfolgung gemeinsamer Ziele verbindliche Aktivität, die über die Verfolgung individueller Ziele hinausgeht und soziale Kontakte außerhalb des engeren sozialen Netzes vermittelt. Auch bietet sie Möglichkeiten zum Erwerb oder zur Anwendung von Fähigkeiten, läuft innerhalb einer definierten Zeitstruktur ab und ist mit einem sozialen Status verknüpft, der Berufsprestige mit dem zentralen gesellschaftlichen Bewertungssystem Geld verbindet. Arbeitsplatzverlust und andauernde Arbeitslosigkeit stellen für viele Betroffene eine erhebliche Belastung dar und induzieren unterschiedliche psychosoziale Stressfaktoren. So schwächen sich die mit einer Arbeitstätigkeit verbundenen Momente von ökonomischer Sicherheit, sozialer Einbindung, Selbstwertgefühl und Zeitstrukturierung ab oder gehen verloren. Weitere Auswirkungen resultieren aus finanziellen Problemen, Zukunftsunsicherheit und sozialer Stigmatisierung. Diese individualpsychologischen Effekte können nicht nur für betroffene Personen und deren soziales Umfeld eine erhebliche psychische und gesundheitliche Belastung darstellen, sondern auch Folgekosten für die Gesellschaft, z. B. in Form erhöhter Gesundheitskosten oder durch eine Verringerung der Beschäftigungsfähigkeit, induzieren.¹⁰⁴

Zusammengefasst erscheint gegenwärtig lediglich die hohe Bedeutung der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit unumstritten – sei es als Zieldimension der Arbeitsmarktpolitik, als relevanter Wettbewerbsfaktor oder zur Hebung individueller Lebens- und Erwerbschancen. Die unterschiedlichen Konzeptualisierungsversuche und Vorstellungen über die Funktion und die Leistungsfähigkeit von Beschäftigungsfähigkeit in den bislang entwickelten Konzepten scheinen jedoch je nach Akteurszentrierung (z. B. Staat, Unternehmen, Individuum) und Forschungsperspektive (z. B. Politikwissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaften) auf ihren jeweiligen gesellschaftlichen, politischen oder ökonomischen Kontext begrenzt zu bleiben. Zwar vermittelt die Perspektive einer dynamischen Arbeitsgesellschaft angesichts der angespannten ökonomischen und arbeitsmarktlichen Situation zumindest Hoffnung auf Konsolidierung – der Umfang arbeitsplatzgenerierender Effekte bleibt nach gegenwärtigem Erkenntnisstand jedoch offen. Auch steht zu befürchten, dass einem nicht unerheblichen Teil der gegenwärtigen Gesellschaft

¹⁰⁴ Vgl. hierzu auch die Überlegungen im Kapitel 5 Effizienzanalyse im vorliegenden Bericht.

der Zugang zu der neuen Arbeitsgesellschaft verschlossen bleibt. In diesem Kontext kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Anwendung eines Konzepts von Beschäftigungsfähigkeit erneut dazu dient, als Instrument zur Beantwortung von Verteilungsfragen in der Gesellschaft instrumentalisiert zu werden und gesellschaftliche Segregationsprozesse zu unterstützen. Dabei bleibt die Frage nach den Lebensperspektiven für jene, die angesichts einer wesentlich durch strukturelle Arbeitslosigkeit geprägten Lebenssituation den Konkurrenzkampf um rare Arbeitsplätze nicht für sich haben entscheiden können, weitgehend unbeantwortet.

4.2.1.2 Design der Untersuchung von Beschäftigungsfähigkeit in ABM

Mit Blick auf den oben – in der gebotenen Kürze – zusammengefassten Diskurs zur Entwicklung und Anwendung von Konzepten der Beschäftigungsfähigkeit, der die noch anhaltend dynamisch geführte Diskussion um den Gegenstand verdeutlicht, kann es nicht Aufgabe vorliegender Untersuchung sein, das komplexe Wirkungsgefüge in seiner Gesamtheit zu analysieren. Vielmehr soll der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer Förderung von Beschäftigungsfähigkeit in ABM mit besonderem Blick auf die Spezifika der Zielgruppen nachgegangen werden. Daneben muss den Rahmenbedingungen der Untersuchung dahingehend Rechnung getragen werden, dass das Erhebungsinstrument – eine schriftlichen Befragung – es nicht erlaubt, auf individuelle Beschäftigungsfähigkeitsaspekte einzelner ABM-Beschäftigter abzustellen. Auch konnten Aspekte der arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen, in denen sich die geförderten Personen bewegen und die über jene Informationen hinausgehen, die aus einer Identifizierung der Zugehörigkeit zum jeweiligen Bezirk der Agentur für Arbeit abgeleitet werden können, nicht in der Untersuchung berücksichtigt werden.

Der besondere Beitrag, den ABM zur Förderung von Beschäftigungsfähigkeit leisten kann, liegt nach Ansicht der Autoren wesentlich in der psychosozialen Stabilisierung der Teilnehmenden. Aus diesen Gründen wurde die Untersuchung der Auswirkungen von ABM auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden – neben der Einbeziehung berufsfachlicher Aspekte – besonders auf die Entwicklung bzw. den Erhalt psychosozialer und gesundheitlicher Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet. Die Untersuchung der psychosozialen Dimension fragt danach, welchen Beitrag ABM zum Erhalt oder zur Stärkung von Selbstvertrauen, Motivation, Perspektivbildung und Stabilisierung der Persönlichkeit hat leisten können; die Betrachtung der gesundheitlichen Dimension sucht nach Hinweisen auf den Erhalt oder die Steigerung von physischer Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit durch ABM. Die Untersuchung der berufsfachlichen Dimension prüft Erhalt und Wiedererlangung sowie ggf. den Neuerwerb beruflicher oder fachlicher Kompetenzen im Rahmen von ABM. Die Ergebnisse der Untersuchung werden nicht – wie es für eine umfassende Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit einzelner Personen grundsätzlich erforderlich wäre – auf individueller Ebene ausgewiesen, sondern als Ableitung von Tendenzaussagen für Gruppen von Personen in unterschiedlichen Aggregierungen.

4.2.2.2 Teilnehmendenbefragung

Die Untersuchung der Wirkungen von ABM auf die Beschäftigungsfähigkeit von Teilnehmenden basiert auf zwei schriftlichen Befragungen von ehemals ABM-Beschäftigten in zehn nach Strate-

gietyphen ausgewählten Bezirken der Agentur für Arbeit¹⁰⁵, die – mittels weitgehend standardisierter Fragebogen – für zwei definierte Untersuchungszeiträume durchgeführt wurden. Für den ersten Untersuchungszeitraum wurden in einer ersten Befragungswelle 6.567 Personen befragt, die bis zum Ende des Jahres 2003 in einer ABM gefördert wurden. Für den zweiten Untersuchungszeitraum wurden in einer zweiten Befragungswelle 5.507 ehemalige ABM-Beschäftigte befragt, die zwischen dem 01.01.2004 und 30.09.2005 an einer Maßnahme teilgenommen haben. Alle Befragten hatten zu Beginn der ABM ihren Wohnort im jeweiligen Agenturbezirk, waren zwischen 18 und 64 Jahre alt und mussten vor Beginn der ABM als arbeitslos gemeldet gewesen sein. Die Beteiligung der ehemaligen ABM-Beschäftigten an den Befragungen war hoch; der Rücklauf der Fragebogen aus der ersten Befragungswelle erreichte einen Anteil von 36 %, der Rücklauf aus der zweiten Befragungswelle von 29 % (vgl. Übersicht 9 und 10). Die nachstehenden Übersichten verdeutlichen, dass die Erhebung für die einbezogenen Agenturbezirke in beiden Untersuchungszeiträume als repräsentativ gelten kann (vgl. dazu auch Anhangtabellen 1 und 2).

¹⁰⁵ Im Einzelnen waren dies die Agenturbezirke Dessau, Dresden, Frankfurt am Main, Hamm, Jena, Karlsruhe, Regensburg, Schweinfurt, Stralsund und Verden.

Übersicht 9 ABM-Teilnehmenden-Erhebung 1. Untersuchungszeitraum Grundgesamtheit und Auswertungssample im Vergleich

Agenturbezirk	Bundesland	Grundgesamtheit		Auswertungssample		Rücklauf- quote
		absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %	
Stralsund	Mecklenburg-Vorp.	2.673	41	937	40	35%
Dessau	Sachsen-Anhalt	598	9	209	9	35%
Dresden	Sachsen	1.402	21	576	25	41%
Jena	Thüringen	1.143	17	418	18	37%
Verden	Niedersachsen	5	0	3	<1	60%
Hamm	Nordrhein-Westfalen	191	3	49	2	26%
Frankfurt/M.	Hessen	255	4	58	2	23%
Karlsruhe	Baden-Württemberg	86	1	26	1	30%
Regensburg	Bayern	74	1	34	1	46%
Schweinfurt	Bayern	140	2	40	2	29%
Ostdeutschland		5.816	89	2.140	91	37%
Westdeutschland		751	11	210	9	28%
Frauen		2.716	41	1.025	44	38%
Männer		3.874	59	1.321	56	34%
insgesamt		6.567	100	2.350	100	36%

Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

Übersicht 10 ABM-Teilnehmenden-Erhebung 2. Untersuchungszeitraum Grundgesamtheit und Auswertungssample im Vergleich

Agenturbezirk	Bundesland	Grundgesamtheit		Auswertungssample		Rücklauf- quote
		absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %	
Stralsund	Mecklenburg-Vorp.	1.574	29	447	28	28%
Dessau	Sachsen-Anhalt	642	12	210	13	33%
Dresden	Sachsen	1.132	21	370	23	33%
Jena	Thüringen	1.147	21	344	21	30%
Verden	Niedersachsen	7	0	1	<1	14%
Hamm	Nordrhein-Westfalen	333	6	64	4	19%
Frankfurt/M.	Hessen	119	2	26	2	22%
Karlsruhe	Baden-Württemberg	154	3	39	2	25%
Regensburg	Bayern	227	4	63	4	28%
Schweinfurt	Bayern	172	3	46	3	27%
Ostdeutschland		4.495	82	1.371	85	31%
Westdeutschland		1012	18	239	15	24%
Frauen		2.227	40	756	47	34%
Männer		3.280	60	848	53	26%
Insgesamt		5.507	100	1.610	100	29%

Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2006

Grundlage der Auswahl der Agenturbezirke, in denen die ABM durchgeführt wurden, war deren Typisierung nach fünf Strategietypen und umfasste zwei Agenturbezirke jeden Strategietyps. Die zu Grunde liegende Typisierung der 176 Agenturbezirke der Agentur für Arbeit wurde im Februar 2003 nach einer Clusterbildung mit zwölf Vergleichstypen und den fünf darauf aufbauenden Strategietypen, die durch Aggregation der Vergleichstypen gebildet wurden, erstmals vorge-

legt.¹⁰⁶ Die unterschiedlich gewichteten Typisierungsvariablen zur Clusterbildung sind dabei: die Unterbeschäftigungsquote, die Einstellungsrate, die Quote der offenen Stellen, die korrigierte Bevölkerungsdichte, die Saisonspanne, die Quote der erwerbsfähigen EmpfängerInnen von Hilfen zum Lebensunterhalt sowie der Tertiarisierungsgrad jeweils zu einem Stichtag bzw. in einem definierten Zeitraum.¹⁰⁷

Im Jahr 2005 wurde eine Aktualisierung der Zuordnung vorgenommen und 45 der 176 Agenturbezirke einem anderen Vergleichstyp (und damit ggf. auch anderen Strategietyp) zugeordnet. Um die unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen der Durchführung von ABM in die Untersuchung einzubeziehen, beinhalten die zehn zur Untersuchung ausgewählten Agenturbezirke der Agentur für Arbeit jeweils zwei Bezirke aus jedem Strategietyp. Von der Aktualisierung der Zuordnung der Agenturbezirke nach Strategietypen sind auch zwei der Untersuchungsbezirke betroffen, die jedoch, um eine Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse zu gewährleisten, nach der im Jahr 2003 vorgenommenen Zuordnung der Agenturbezirke behandelt werden. Eine Darstellung der Untersuchungsbezirke nach ihren jeweiligen Strategietypen (Stand 2003) gibt die folgende Übersicht:

Typ	Charakteristike des Strategietyps	Auswahl
Strategietyp I	Bezirke i. d. R. in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	<ul style="list-style-type: none"> • Dessau • Jena • Stralsund
Strategietyp II	großstädtisch geprägte Bezirke – vorwiegend in Westdeutschland – mit hoher Arbeitslosigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Dresden • Hamm
Strategietyp III	Bezirke in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Schweinfurt • Verden
Strategietyp IV	Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	<ul style="list-style-type: none"> • Frankfurt/Main
Strategietyp V	Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	<ul style="list-style-type: none"> • Karlsruhe • Regensburg

Für die Darstellung der Ergebnisse der Untersuchungen wurden die ausgewählten Agenturbezirke in zwei Regionaltypen zusammengefasst. Diese Zusammenfassung ergab sich einerseits aus der definitorischen Nähe – insbesondere hinsichtlich der Arbeitsmarktlage – der entsprechenden Strategietypen; andererseits aus den Untersuchungsergebnissen, die für diese Agenturbezirke ähnliche Ausprägungen hinsichtlich der Struktur der ABM, aber auch der Teilnehmenden ergaben. So wurden für die Ergebnisdarstellung die Agenturbezirke der Strategietypen I und II (Dessau, Jena, Stralsund, Dresden und Hamm; Stand 2003) zur ‚Region Ost‘, die Strategietypen III, IV und V (Schweinfurt, Verden, Frankfurt/M, Karlsruhe und Regensburg; Stand 2003) zu ‚Region West‘ zusammengefasst.

¹⁰⁶ Vgl. Blien, Uwe / Hirschenauer, Franziska, 2005: Regionale Arbeitsmärkte: Welche Arbeitsagenturen sind vergleichbar?, in: IAB-Kurzbericht Nr. 18 / 14.10.2005

¹⁰⁷ Vgl. Blien, Uwe / Hirschenauer, Franziska, 2005: Vergleichstypen 2005, Neufassung der Regionaltypen für Vergleiche zwischen Agenturbezirken, in: IAB-Forschungsbericht Nr. 24 / 2005

4.2.2.3 Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung

Merkmale der ABM

Die Konzeption bzw. Implementation von Maßnahmen kann die Erreichung der Zielsetzungen von ABM maßgeblich fördern. U. a. können bestimmte Trägerkonstellationen die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze begünstigen¹⁰⁸ und auch die Größe und Tätigkeitsfelder eines Projekts z. B. zur Arbeitsplatzgenerierung¹⁰⁹ beitragen. In den beiden Untersuchungszeiträumen insgesamt wiesen die von den befragten Teilnehmenden besuchten ABM hinsichtlich der Trägerbeteiligung anteilig nur geringe Unterschiede auf. In beiden Untersuchungszeiträumen wurden diese ABM zu jeweils über einem Drittel von öffentlichen Trägern und zu jeweils über einem Viertel von Beschäftigungsgesellschaften sowie zu jeweils etwa einem Sechstel von Vereinen/Initiativen durchgeführt. Wohlfahrtsverbände und private Unternehmen waren an der Durchführung der von den Befragten besuchten ABM kaum beteiligt. Unter regionalen Gesichtspunkten zeigten sich hinsichtlich der Trägerkonstellation jedoch teilweise unterschiedliche Beteiligungsanteile. In Region West besuchte in beiden Untersuchungszeiträumen über die Hälfte der Befragten eine von öffentlichen Trägern durchgeführte ABM. Beschäftigungsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände oder Vereine/Initiativen spielten mit Anteilen zwischen etwa 8 und 15 % eine deutlich geringere Rolle. In der Region Ost dagegen wurden die ABM in beiden Untersuchungszeiträumen jeweils zu etwa einem Drittel von öffentlichen Trägern bzw. Beschäftigungsgesellschaften durchgeführt. Auch der Anteil von Vereinen/Initiativen war mit jeweils 16 bis 18 % nicht unerheblich. Private Unternehmen waren für die Durchführung der ABM insgesamt nur von marginaler Bedeutung (vgl. Anhangtabelle 1).

Das jeweilige Personalvolumen der untersuchten ABM zeigte für beide Untersuchungszeiträume nur geringe Unterschiede. Während jeweils rund ein Drittel der Befragten in ABM mit 2 bis 5 Personen und ein Viertel in ABM mit 6 bis 10 Personen beschäftigt waren, lag der Anteil von Einzelmaßnahmen und Maßnahmen mit 11 bis 15 ABM-Beschäftigten bei jeweils etwa einem Zehntel der Maßnahmen. Personalintensive ABM mit mehr als 15 Beschäftigten besuchte knapp ein Fünftel der Teilnehmenden. Allerdings zeigten sich hinsichtlich der personellen Ausstattung der ABM regionale Schwerpunktsetzungen. Insbesondere in Region Ost war der Anteil von Teilnehmenden in Einzelpersonenmaßnahmen nur gering, während in Region West ein erheblicher Anteil der ABM-Beschäftigten an Individualmaßnahmen teilgenommen hat (vgl. Anhangtabelle 2).

Eine deutliche Mehrheit der Befragten in beiden Untersuchungszeiträumen war – entsprechend der Vorgaben des SGB III zur Regelförderdauer in ABM – bis zu 12 Monaten in ihrer Maßnahme beschäftigt. Nur wenige Befragte nahmen bis zu 24 oder 36 Monate an einer ABM teil. Allerdings zeigte sich, dass im Vergleich zur ersten Befragungswelle der Anteil von Teilnehmenden in einer ABM mit einer Laufzeit von bis zu 6 Monaten um etwa 10 Prozentpunkte gesunken war. Gaben in der ersten Welle beinahe zwei Drittel der Befragten eine Beschäftigung von bis zu

¹⁰⁸ Vgl. Koße, Sabine/Luschei, Frank/Schmitz-Mandrela, Ulrich/Trube, Achim/Weiß, Carsten, 2003: Neue Arbeitsplätze durch ABM?, in: IAB-Werkstattbericht Nr. 11/22.10.2003, S. 6, 8 ff.

¹⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 20 ff.

6 Monaten an, so war es in der zweiten Welle nur noch gut die Hälfte. Auch gab es regionale Unterschiede in der Teilnahmedauer. Die Mehrzahl der Teilnehmenden in Region Ost verblieb bis zu einem halben Jahr in den Maßnahmen, während Teilnehmende aus Region West in der Mehrzahl länger als ein halbes, jedoch kürzer als ein Jahr in ABM beschäftigt waren. Ein Viertel der Teilnehmenden in Region West war nach den Ergebnissen der ersten Befragungswelle sogar bis zu 24 Monate in ABM beschäftigt (vgl. Anhangtabelle 3).

Gemäß der reformierten Fördergrundlagen von ABM zeigten die Ergebnisse der zweiten Befragungswelle eine deutliche Reduzierung der Qualifizierungselemente und Praktikumsteilnahmen. Während im 1. Untersuchungszeitraum die Hälfte der Teilnehmenden insgesamt eine reine Arbeitstätigkeit ausübte, waren es im 2. Untersuchungszeitraum bereits gut drei Viertel. Die Reduzierung von Qualifizierungselementen in ABM betraf dabei überwiegend Teilnehmende, die in Region Ost eine ABM besuchten. Im Vergleich zu den Ergebnissen der 1. Befragungswelle nahmen hier nur noch etwa ein Drittel der Teilnehmenden an theoretischem Unterricht oder Praktika, und die Hälfte an praktischen Unterweisungen teil (vgl. Anhangtabelle 4).

Die Arbeitsinhalte in den ABM waren insgesamt maßgeblich von Beschäftigungen im Umweltbereich bestimmt, der in beiden Untersuchungszeiträumen den größten Anteil an den durchgeführten Tätigkeiten einnahm. Aber auch Betreuungstätigkeiten und Büroarbeiten wurden in erheblichem Umfang durchgeführt, dazu auch vermehrt Tätigkeiten im handwerklichen Bereich. In beiden Regionen zeigten sich im Vergleich zu den Ergebnissen der ersten Befragungswelle – neben der breiten Präsenz von Tätigkeiten im Umweltbereich – unterschiedliche Gewichtungen der Tätigkeiten in ABM. So ging in Region West der Anteil von ABM im Dienstleistungs- und Bürobereich zurück, Arbeiten im Betreuungsbereich wurden dagegen vermehrt durchgeführt – in Region Ost erhöhte sich der Anteil von ABM im handwerklichen Bereich (vgl. Anhangtabelle 5).

Merkmale der Teilnehmenden

Aus welchen Lebenssituationen heraus gingen die geförderten Personen in ihre ABM-Beschäftigung? In beiden Untersuchungszeiträumen befanden sich die Teilnehmenden insgesamt zum Maßnahmeeintritt mit jeweils durchschnittlich 44 Jahren (bei einer Streuung von ca. 12 Jahren) überwiegend im mittleren Lebensalter. Dieser Wert entsprach auch jeweils dem Durchschnittsalter (bei einer Streuung von ca. 12 Jahren) der Teilnehmenden in Region Ost. Bei Teilnehmenden in Region West sank hingegen das Eintrittsalter im 2. Untersuchungszeitraum auf durchschnittlich 36 Jahre (bei einer Streuung von ca. 14 Jahren). So war hier auch über ein Drittel der Teilnehmenden bei Eintritt in die ABM unter 25 Jahre alt (vgl. Anhangtabelle 6).

Frauen waren in den AB-Maßnahmen insgesamt entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen vertreten. In den beiden Untersuchungszeiträumen betrug ihr Anteil in den untersuchten ABM – bei einem Anteil von Frauen an den Arbeitslosen insgesamt von 44 %¹¹⁰ – insgesamt 44 bzw. 46 %. Während die Beteiligung von Frauen an den ABM im 1. Untersuchungszeitraum keine regionalen Unterschiede aufwies und im 2. Untersuchungszeitraum in Region Ost auf beinahe die

¹¹⁰ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2006: Arbeitsmarkt in Zahlen, Jahreszahlen 2005 (Stand Februar 2006)

Hälfte der Teilnehmenden anstieg, zeigte sich in diesem Untersuchungszeitraum eine deutliche Reduzierung der Frauenbeteiligung in Region West. Hier sank der Frauenanteil auf ein Drittel aller ABM-Beschäftigten.

Bei den geförderten Personen handelte es sich – bei leicht sinkender Tendenz im 2. Untersuchungszeitraum – überwiegend um formal gut ausgebildete Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Ein Drittel der Teilnehmenden verfügte über eine gewerblich/technische oder eine kaufmännische Berufsausbildung, etwa ein weiteres Viertel über den Abschluss einer Berufsfachschule oder Fachschule. Akademisch ausgebildete Personen mit Fachhochschul-, Hochschul- oder Universitätsabschluss waren mit einem Anteil von gut 10 % in geringem Maße vertreten. Allerdings konnte auch insgesamt – bei leicht steigender Tendenz im 2. Untersuchungszeitraum – etwa ein Zehntel der Teilnehmenden keinen Berufsabschluss aufweisen. Die qualifikatorischen Voraussetzungen der ABM-Beschäftigten waren in beiden Untersuchungsregionen jedoch unterschiedlich: Während in Region Ost weniger als ein Zehntel der Teilnehmenden über keinen Berufsabschluss verfügte, waren es in Region West beinahe ein Viertel. Andererseits nahmen in Region West anteilig deutlich weniger Teilnehmende mit einer gewerblichen/technischen Ausbildung oder dem Abschluss einer Berufsfachschule/Fachschule an den Maßnahmen teil (vgl. Anhangtabelle 7).

Insgesamt besitzen die Teilnehmenden in beiden Untersuchungszeiträumen vor dem Eintritt in die ABM bereits erhebliche Berufs- bzw. Arbeitserfahrungen – jeweils über ein Drittel war bereits über 20 Jahre, etwa ein weiteres Viertel 6 bis 20 Jahre vor Teilnahme an der ABM erwerbstätig gewesen. Dabei lag in Region Ost der Anteil der Teilnehmenden mit einer zuvor über 20-jährigen Erwerbstätigkeit jeweils deutlich höher als in Region West. Rund ein Zehntel der Teilnehmenden war allerdings zuvor noch nie erwerbstätig gewesen (vgl. Anhangtabelle 8).

Die Dauer der Arbeitslosigkeit der Teilnehmenden vor Eintritt in die ABM weist eine im Zeitverlauf insgesamt steigende – allerdings von gegenläufigen Entwicklungen in den Regionen gekennzeichnete – Tendenz auf. So stieg insgesamt der Anteil Langzeitarbeitsloser in den Maßnahmen (mehr als 1 Jahr arbeitslos) im Vergleich zum 1. Untersuchungszeitraum von etwa einem Drittel auf rund die Hälfte der Teilnehmenden an. Während jedoch in Region Ost der Anteil Langzeitarbeitsloser von knapp einem Drittel im 2. Untersuchungszeitraum auf über die Hälfte der Teilnehmenden anstieg, war er in Region West leicht rückläufig (vgl. Anhangtabelle 9).

Auch stieg im Zeitverlauf – ebenfalls geprägt von gegenläufigen regionalen Entwicklungen – der Anteil von Teilnehmenden mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen insgesamt in den Maßnahmen deutlich an. Während im 1. Untersuchungszeitraum knapp ein Zehntel der Teilnehmenden gesundheitlich beeinträchtigt war, erhöhte sich ihr Anteil im 2. Untersuchungszeitraum auf über ein Viertel. Dieser Anstieg wurde wesentlich durch die Steigerung des Anteils gesundheitlich beeinträchtigter Teilnehmender in ABM in Region Ost induziert – in Region West war dieser Anteil dagegen leicht rückläufig (vgl. Anhangtabelle 10).

Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund bzw. teilnehmender SpätaussiedlerInnen war – allerdings mit deutlichen Unterschieden in den Regionen – mit etwa 5 % der Teilnehmenden

insgesamt nur gering. So stagnierte der Anteil dieser Personengruppen in Region Ost in beiden Untersuchungszeiträumen bei jeweils etwa 2 %, während er in Region West im 2. Untersuchungszeitraum von etwa einem Sechstel auf beinahe ein Viertel der Teilnehmenden anstieg – besonders bedingt durch eine zunehmende Teilnahme von SpätaussiedlerInnen in den AB-Maßnahmen (vgl. Anhangtabelle 11).

Zusammengefasst bilden die in den untersuchten ABM beschäftigten Personen hinsichtlich ihrer personenbezogenen Merkmale eine – im Zeitverlauf und regional – heterogene Personengruppe. Neben den regionalspezifischen Arbeitsmarktbedingungen und den veränderten gesetzlichen Grundlagen der Förderung von ABM können hier auch das regional unterschiedlich ausgerichtete Maßnahmeangebot und eine unterschiedliche Zuweisungspraxis bzw. Teilnehmendenauswahl zum Tragen kommen. So sind Teilnehmende in ABM in Region West im Vergleich zu jenen in Region Ost durch ein im Zeitverlauf sinkendes Eintrittsalter, durch einen höheren Anteil von Personen ohne formelle Berufsqualifikation, durch geringere Arbeitserfahrungen und durch einen anhaltend hohen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund und gesundheitlichen Beeinträchtigungen gekennzeichnet. Im Vergleich dazu weisen Personen, die an ABM in Region Ost teilnahmen, ein anhaltend hohes Eintrittsalter in die Maßnahmen auf und sind sowohl häufiger beruflich formal qualifiziert als auch langzeitarbeitslos. Auch sind sie länger arbeitserfahren und im Zeitverlauf auch zunehmend gesundheitlich beeinträchtigt.

Einstellung der Teilnehmenden

Neben den personenbezogenen Merkmalen sind die Einstellungen und Hoffnungen, mit denen die geförderten Personen ihre ABM-Beschäftigung aufgenommen haben, für die Interpretation der Maßnahmewirkungen vor dem Hintergrund der Motivationslage und im Licht der Erwartungshaltung von entscheidender Bedeutung. Deshalb wurden die Teilnehmenden zum einen gebeten, einige persönliche Eigenschaften zum Befragungszeitpunkt einzuschätzen. Zum anderen wurden sie rückblickend zu ihren Erwartungen an die ABM sowie zu ihren Einstellungen hinsichtlich verschiedener Arbeitsplatzmerkmale befragt. Trotz einer teilweise erheblichen Dauer der Arbeitslosigkeit, wie sie bei vielen der Teilnehmenden vorliegt, ist die Mehrzahl der Befragten bei der Arbeitsplatzsuche initiativ. So geben im zweiten Untersuchungszeitraum etwa drei Viertel der Teilnehmenden insgesamt an, zum Befragungszeitpunkt aktiv nach Arbeit zu suchen. Damit korrespondiert auch, dass über die Hälfte der Befragten angaben, sich über die Entwicklungen des Arbeitsmarktes zu informieren. Auch verfügen viele Teilnehmende über eine berufliche Perspektive – insgesamt geben über die Hälfte der Befragten an, dass sie ein berufliches Ziel verfolgen, wobei diese Einstellung in Region West häufiger genannt wird als in Region Ost (vgl. Anhangtabelle 12).

In einem weiteren Themenkomplex wurden die Teilnehmenden gebeten, eine Reihe von Arbeitsplatzkriterien nach der Bedeutung, die diese für sie bei der Suche bzw. Auswahl haben, als ‚wichtig‘ oder ‚unwichtig‘ zu klassifizieren. Es zeigte sich, dass nur für gut die Hälfte der Teilnehmenden eine Tätigkeit im erlernten Beruf wichtig ist. Für jeweils rund drei Viertel der Teilnehmenden sind eine unbefristete Beschäftigung, eine Vollzeittätigkeit bzw. betriebliche Sozial-

leistungen von Bedeutung bei der Arbeitsplatzwahl. Auch ist für fast vier Fünftel der Befragten eine tarifliche Entlohnung bei der Arbeitsplatzauswahl relevant (vgl. Anhangtabelle 13).

Die Erwartungen, die in die ABM-Teilnahme gesetzt wurden, standen sowohl im Zusammenhang mit der Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit wie auch der Länge der vorhergehenden Erwerbstätigkeit der Teilnehmenden. Mit zunehmender Dauer vorhergehender Arbeitslosigkeit wurden von den Befragten psychosoziale Aspekte der ABM-Teilnahme in den Vordergrund gestellt. Andererseits verloren diese Aspekte mit zunehmender Länge der vorhergehenden Erwerbstätigkeit an Relevanz. Insgesamt haben diese Aspekte gegenüber dem ersten Befragungszeitraum einen beachtlichen Bedeutungszuwachs erfahren. So stand hinsichtlich der in die Teilnahme an die ABM gesetzten Erwartungen die Ausübung einer sinnvollen Tätigkeit für die Befragten an erster Stelle. Diese Erwartung wurde insgesamt von drei Viertel der Teilnehmenden des 1. Untersuchungszeitraums und von beinahe neun Zehntel des 2. Untersuchungszeitraums angegeben. Ähnlich wurde auch die Integration in eine soziale Gruppe durch die Teilnahme an der ABM von den Teilnehmenden eingeschätzt. Auch hier zeigt sich im Vergleich zur ersten Befragungswelle – nach deren Ergebnissen weniger als ein Viertel der Befragten eine derartige Erwartung hegten – eine erhebliche Zunahme an Bedeutung dieses Aspekts. Die Mehrzahl der Befragten sah ihre ABM-Beschäftigung aber auch unter ökonomischen Gesichtspunkten. Immerhin erwarteten gut zwei Drittel der Befragten eine Verbesserung ihres Einkommens (vgl. Anhangtabelle 14).

Insgesamt war die Motivation der Teilnehmenden zur kontinuierlichen Teilnahme an der ABM – gemessen an den Fehlzeiten – hoch. Über zwei Drittel der Befragten haben ohne Ausfallzeiten an ihrer ABM teilgenommen, beinahe ein weiteres Viertel fehlte nur in wenigen Ausnahmefällen. Auch brachen jeweils nur wenige Teilnehmende ihre ABM vorzeitig ab, wobei mehr als die Hälfte der Abbrüche durch eine Arbeitsaufnahme oder Aufnahme einer Ausbildung begründet war (vgl. Anhangtabelle 15).

Im Ergebnis erfüllten sich die in die Maßnahme gesetzten Erwartungen der Teilnehmenden jedoch nicht immer. So wurden die Erwartungen hinsichtlich der Einkommensverbesserung zumindest für die Befragten des zweiten Untersuchungszeitraums weitgehend nicht eingelöst. Während rund ein Zehntel der Teilnehmenden des ersten Untersuchungszeitraums die Höhe des Einkommens während der ABM-Teilnahme als mangelhaft bezeichnete, taten dies die Teilnehmenden im zweiten Untersuchungszeitraum – nunmehr in Form pauschalierter Lohnkostenzuschüsse entlohnt – zu über einem Viertel (vgl. Anhangtabelle 16). Auch gaben nur etwa ein Fünftel der Teilnehmenden an, ihre mit der Maßnahme verfolgten persönlichen Ziele erreicht zu haben, knapp ein Drittel sah seine gesetzten Ziele zumindest teilweise realisiert und für weit über ein Drittel der insgesamt geförderten Personen blieben die in die ABM-Beschäftigung gesetzten Erwartungen unerfüllt (vgl. Anhangtabelle 17).

Zwar erwarteten sowohl vor als auch nach der Reform jeweils über ein Drittel der Teilnehmenden durch eine ABM-Beschäftigung auf eine Arbeitsaufnahme vorbereitet zu werden. Als gute Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt schätzten jedoch nur noch ein Fünftel der Befragten ihren Maßnahmebesuch ein – ein weiteres gutes Viertel sah diesen Effekt zumindest als teilwei-

se gegeben. Beinahe die Hälfte der Teilnehmenden war jedoch der Ansicht, dass ihre ABM-Beschäftigung keine gute Vorbereitung auf eine Tätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt gewesen sei. Insbesondere Personen in Region Ost schätzten diesen Aspekt ihrer ABM-Teilnahme kritisch ein. So gab dann insgesamt in beiden Untersuchungszeiträumen auch nur jeweils weniger als ein Zehntel der Befragten an, die ABM-Teilnahme habe dazu beigetragen einen Arbeitsplatz zu finden.

Gleichwohl zeigten sich hierbei in beiden Untersuchungsregionen erhebliche Unterschiede. Während in Region Ost jeweils rund ein Zehntel der Befragten einen – zumindest teilweisen – Beitrag ihrer ABM-Teilnahme zur Erlangung eines Arbeitsplatzes angaben, waren in Region West ein Viertel bis ein Drittel der Teilnehmenden dieser Meinung (vgl. Anhangtabellen 18 und 19). Besonders häufig, mit ähnlichen Tendenzen in beiden Untersuchungszeiträumen, gaben Teilnehmende aus den Altersklassen bis zu 44 Jahre mit langjährigen Berufserfahrungen und einer zuvor kurzen Arbeitslosigkeitsdauer, die einen Fachschul-/Berufsfachschulabschluss oder Universitäts-/Hochschul-/Fachschulabschluss aufweisen konnten, arbeitsmarktintegrierende Effekte der ABM an.

Auch blieben die Bemühungen der Agentur für Arbeit, die ABM-Beschäftigten während der Maßnahmezeit in eine ungeforderte Beschäftigung zu vermitteln, eher bescheiden. Dies könnte auch damit zusammenhängen, dass die Vermittlungskräfte der BA angesichts der realen Arbeitsmarktsituation davon ausgegangen sind, dass diese Personen mit der ABM-Förderung „versorgt“ worden sind. Insgesamt wurde nur etwa einem Viertel der befragten Personen im Jahr vor Maßnahmeeintritt Arbeitsangebote (ohne Zusatzjobs) von der Agentur für Arbeit gemacht. Im Verlauf der ABM stellte die Agentur für Arbeit ihre Vermittlungsbemühungen nahezu vollständig ein – weniger als 4 % der Befragten erhielt in diesem Zeitraum entsprechende Angebote. Im Jahr nach Beendigung der Maßnahme erhöhte sich der Anteil der Teilnehmenden, dem Arbeitsangebote unterbreitet wurden zwar wieder, blieb aber mit weniger als einem Fünftel noch deutlich unter der Angebotsintensität vor dem Maßnahmeeintritt. In der regionalen Verteilung der Teilnehmenden mit Arbeitsangeboten spiegelt sich die generelle regionale Arbeitsmarktsituation und weist – im Vergleich zu Region Ost – jeweils anteilig mehr Teilnehmende, die in Region West Arbeitsangebote erhielten, aus.

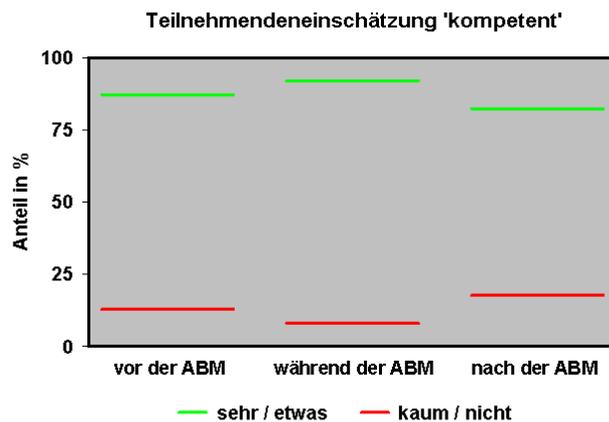
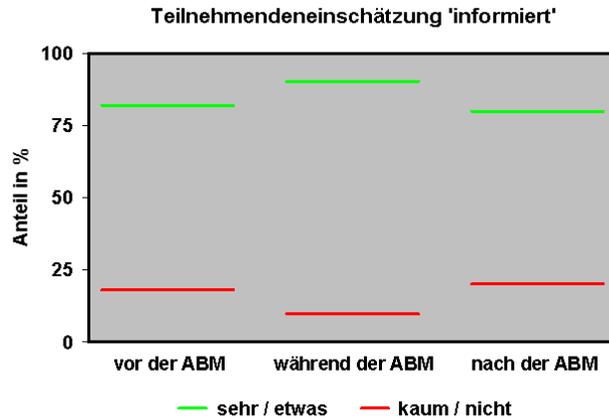
Der Grund für Arbeitslosigkeit wurde von den ABM-Beschäftigten weitgehend identisch eingeschätzt. Von denen, die angaben, zum Befragungszeitpunkt arbeitslos zu sein, nannten beinahe neun Zehntel die schlechte Arbeitsmarktlage als Ursache. Auch etwa jeweils ein Sechstel führte eine nicht am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikation oder zu weit entfernt liegende Arbeitsorte als Grund für das Fehlen einer Erwerbstätigkeit an. Ein weiteres Zehntel nannte aber auch bislang fehlende Arbeitserfahrungen. Dabei wurden zu weit entfernt liegende Arbeitsorte anteilig etwa doppelt so häufig von Teilnehmenden in Region Ost genannt. Demgegenüber nannten anteilig etwa doppelt so häufig Teilnehmende in Region West das Fehlen von Arbeitserfahrungen als Ursache für ihre Arbeitslosigkeit.

Nachdem nunmehr – als Hintergrund für die Interpretation der Befragungsergebnisse – die untersuchten ABM ebenso wie die geförderten Personen in ihren wesentlichen Merkmalen charak-

terisiert worden sind, werden im Folgenden zentrale Befunde zu den drei untersuchten Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit – ihre berufsfachlichen, psychosozialen und gesundheitlichen Aspekte – zur Diskussion gestellt.

Berufsfachliche Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit

Die berufsfachliche Dimension von Beschäftigungsfähigkeit bezieht sich im Kontext der ABM sowohl auf den Erhalt bzw. Ausbau vorhandener, wie ggf. auch auf die Herausbildung neuer berufsfachlicher

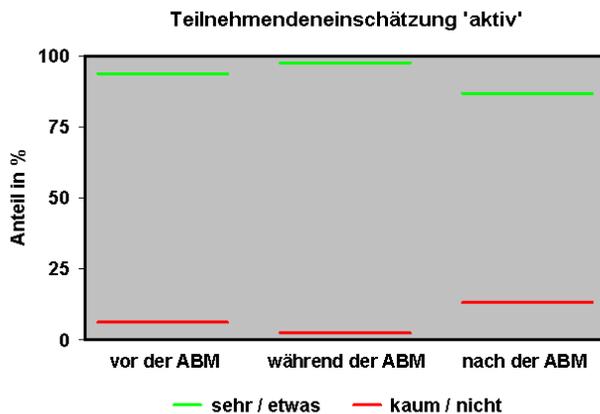
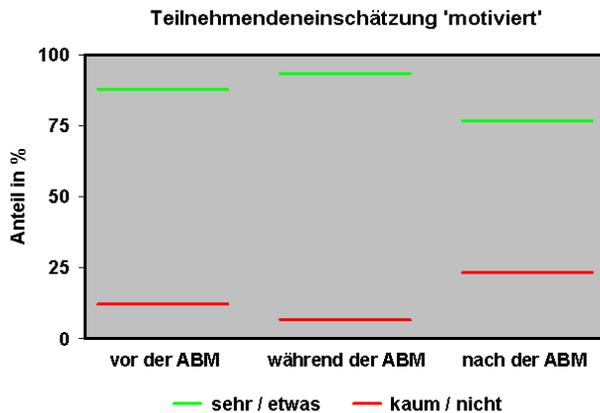
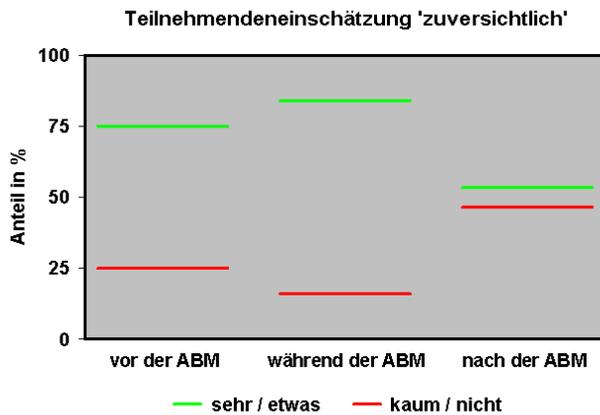


Kompetenzen und Fertigkeiten der Teilnehmenden. Wie oben dargestellt, wurden den Teilnehmenden des zweiten Untersuchungszeitraums – in Folge der Neugestaltung der Grundlagen zur Förderung in ABM durch das SGB III – im Vergleich zu denen des ersten Untersuchungszeitraums deutlich weniger Unterrichts-, Unterweisungs- und Praktikumsmöglichkeiten angeboten, so dass hier bislang potenziell beschäftigungsfähigkeitsfördernde Elemente im Rahmen von ABM bereits konzeptionell reduziert wurden.

Zunächst wurden durch die ABM-Beschäftigten die Entwicklungen hinsichtlich ihrer Kompetenz und ihres Informationsverhaltens bezogen auf die Entwicklungen des Arbeitsmarktes vor, während und nach der ABM-Teilnahme eingeschätzt. Für beide Aspekte zeigte sich dabei eine tendenziell jeweils gleich verlaufende Entwicklung. Während sich die Befragten zu jeweils über vier Fünftel vor Eintritt in die ABM

als ‚informiert‘ und ‚kompetent‘ charakterisierten, stieg dieser Anteil im Verlauf der ABM auf gut neun Zehntel der Teilnehmenden an und erreichte nach Beendigung der ABM etwa wieder das Niveau vor Maßnahmebeginn. Diese Entwicklung war weit gehend unabhängig von der Region, in der die ABM durchgeführt wurde (vgl. Anhangtabellen 20 und 21). Die Mehrzahl der ABM-Beschäftigten haben eingeschätzt, dass sie kenntnisadäquat – also gemäß ihrer Fähigkeiten und Fertigkeiten eingesetzt worden sind. So hat über die Hälfte der Befragten angegeben, dass ihre Tätigkeit in der ABM überwiegend unter dieser Voraussetzung stattfand. Allerdings fühlten sich auch einige der Teilnehmenden – insbesondere männliche Teilnehmende mit höherem

Schul- bzw. Berufsabschluss – durch ihre Tätigkeit in der ABM unterfordert. Für mehr als ein Viertel der Befragten beinhaltete die ABM zwar keine Tätigkeit entsprechend ihrer vorhandenen Kenntnisse und Fertigkeiten, sie konnten jedoch im Rahmen ihrer ausgeübten Tätigkeiten neue Kompetenzen erlernen. Diese Einschätzung wurde insbesondere von Frauen, aber auch von jüngeren Teilnehmenden getroffen, während Männer und ältere Teilnehmende sie anteilig weniger häufig teilten.



Die Anleitung zur Arbeit in der ABM wurde von den meisten Teilnehmenden positiv bewertet. Über die Hälfte schätzte sie als gut ein, ein weiteres Drittel zumindest als ausreichend. Allerdings wurde die Arbeitsanleitung von etwa einem Zehntel der Befragten auch als mangelhaft bewertet. Der Erhalt oder die Entwicklung berufsfachlicher Fertigkeiten wurden in der Maßnahmedurchführung durch die Bereitstellung geeigneter Arbeitsmittel weitgehend unterstützt. Nur knapp ein Sechstel der Befragten insgesamt bewertete die bereitgestellten Arbeitsmittel als mangelhaft (vgl. Anhangtabelle 22).

Neue berufsbezogene Kenntnisse wurden von den Befragten insgesamt in unterschiedlichem Maße erworben. Jeweils rund ein Drittel der Teilnehmenden gab an, berufliche Kenntnisse erworben, zumindest teilweise erworben oder überhaupt nicht erworben zu haben. Hier zeigen sich allerdings Unterschiede hinsichtlich der Region, in der die ABM durchgeführt wurde bzw. nach dem vorhandenen Qualifikationsniveau der Teilnehmenden in den Regionen – so konnten immerhin 42 % der Teilnehmenden in Region West, die u. a. durch einen hohen Anteil von Jugendlichen ohne beruflichen Abschluss charakterisiert sind, in der ABM berufsbezogene Kenntnisse vermittelt werden. In beiden Untersuchungszeiträumen gab jeweils mehr als die Hälfte der Teilnehmenden unter 24 Jahren in Region West die Erlangung beruflicher Fertigkeiten im

Verlauf ihrer ABM-Teilnahme an, während dies in Region Ost nur von jeweils einem guten Drittel der Teilnehmenden unter 24 Jahren derart eingeschätzt wurde.

Psychosoziale Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit

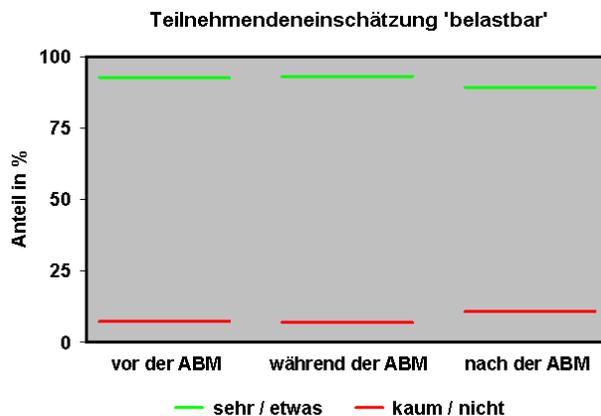
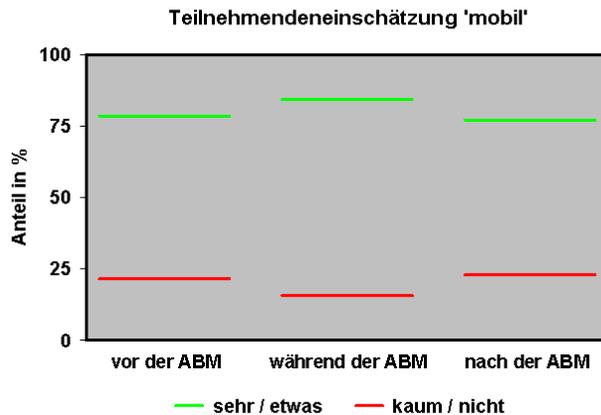
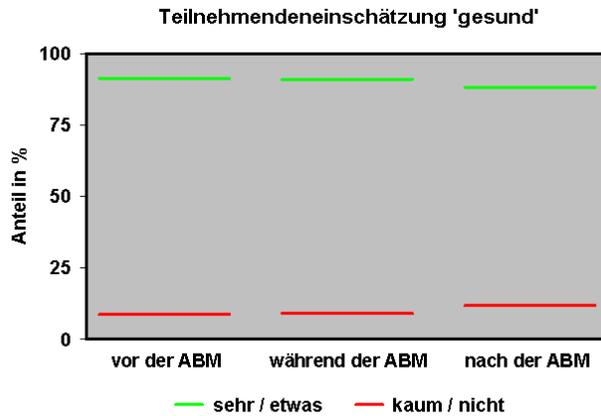
Die Untersuchung der Auswirkungen auf die psychosozialen Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit bezieht sich auf den Beitrag, den die ABM zum Erhalt oder zur Förderung von Selbstvertrauen, Motivation, Perspektivbildung und Stabilisierung der Persönlichkeit der Teilnehmenden leistet. Dabei ist auch die grundsätzliche Akzeptanz derartiger Maßnahmen von Bedeutung. Einen ersten Hinweis liefert hier das Verfahren, durch welches die Teilnehmenden einer ABM zugewiesen wurden. Für über 40 % der Befragten fand dies in einem kooperativen Verfahren in Abstimmung mit der jeweiligen Arbeitsvermittlung statt. Über ein Drittel der Teilnehmenden wurde sogar persönlich bei der Arbeitsverwaltung oder dem Maßnahmeträger initiativ, um zumindest eine öffentlich geförderte Beschäftigung zu bekommen. Nur etwa einem Zehntel der Teilnehmenden wurde die ABM zugewiesen, ohne dass die betroffene Person in eine solche Maßnahme eintreten wollte. Im Vergleich zu den Ergebnissen des 1. Untersuchungszeitraums, die einen Anteil von etwa einem Sechstel an Personen ohne Teilnahme neigung auswiesen, zeigte sich für den 2. Untersuchungszeitraum eine höhere Maßnahmeakzeptanz.

Bei der Einschätzung der Entwicklung der Eigenschaften ‚zuversichtlich‘, ‚motiviert‘ und ‚aktiv‘ durch die Teilnehmenden, zeigten sich teils unterschiedliche Entwicklungen. Insbesondere reduzierte sich die Zuversicht der Teilnehmenden nach Beendigung der ABM deutlich. So charakterisierten sich vor Maßnahmeeintritt drei Viertel der Befragten als sehr oder zumindest etwas ‚zuversichtlich‘. Im Verlauf der ABM stieg dieser Anteil auf beinahe neun Zehntel an und sank nach Beendigung der Maßnahme deutlich auf etwa die Hälfte der Teilnehmenden; somit auf ein Niveau erheblich unter dem der Situation vor Maßnahmeeintritt (vgl. Anhangtabelle 23).

Anders entwickelte sich das Motivationspotenzial der Teilnehmenden. Während sich vor Beginn der Maßnahme beinahe 90 % der Befragten als sehr oder zumindest etwas ‚motiviert‘ einschätzten, erhöhte sich dieser Anteil im Verlauf der ABM kaum und sank nach Beendigung der Maßnahme geringfügig auf gut drei Viertel der Teilnehmenden (vgl. Anhangtabelle 24). Auch die Einschätzung der Aktivitätsentwicklung der Teilnehmenden nahm – insgesamt auf hohem Niveau und mit relativ geringen Niveauänderungen – einen ähnlichen Verlauf. Schätzten sich vor Beginn der Maßnahme die überwiegende Zahl der Befragten als sehr oder etwas ‚aktiv‘ ein, gaben dies im Maßnahmeverlauf beinahe alle Befragten an. Nach Beendigung der ABM verringerte sich dieser Anteil nur geringfügig (vgl. Anhangtabelle 25).

Die sozialpädagogische Betreuung in den Maßnahmen wurde von den Teilnehmenden sehr unterschiedlich beurteilt. Jeweils rund ein Drittel der Befragten insgesamt gab an, die sozialpädagogische Betreuung sei gut, zumindest ausreichend oder mangelhaft gewesen – wobei Teilnehmende in Region West diese Form der Betreuung etwas positiver einschätzten als jene in Region Ost. Auch die Sinnhaftigkeit der durchgeführten Arbeiten wurde von den Befragten ambivalent wahrgenommen. Zwar waren weit über die Hälfte von der Sinnhaftigkeit der ausgeführten Arbeiten überzeugt und etwa ein Viertel sah sie zumindest als mittelbar gegeben an, ein

Zehntel der Teilnehmenden konnte jedoch auch keinen Sinn in den durchgeführten Tätigkeiten entdecken. Diese Einschätzung war weitgehend unabhängig von der Region, in der die ABM durchgeführt wurde (vgl. Anhangtabelle 26).



Insgesamt schätzten die Befragten – trotz der teilweise geübten Kritik an verschiedenen Aspekten der Maßnahme – ihre Teilnahme an der ABM als positiv ein. So sahen rund drei Viertel der Befragten einen persönlichen Nutzen in ihrer ABM-Beschäftigung. Ein Drittel der Teilnehmenden bezeichnete die Maßnahmen sogar als ‚sehr nützlich‘. Zu einem geringen Anteil (4 %) beurteilten die Teilnehmenden ihre ABM-Teilnahme als ‚nutzlos‘ und Einzelne waren der Ansicht, die Teilnahme an der Maßnahme sei für sie persönlich sogar ‚schädlich‘ gewesen (vgl. Anhangtabelle 27).

Gesundheitliche Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit

Die Betrachtung der gesundheitlichen Dimension von Beschäftigungsfähigkeit sucht nach Hinweisen auf den Erhalt oder die Steigerung von physischer Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit durch Teilnahme an der ABM. Von vielen ABM-Beschäftigten wird dem Erhalt der Gesundheit ein hoher Stellenwert eingeräumt. So gaben beinahe drei Viertel der Befragten an, gesundheitliche Belange bei der Lebensführung zu beachten (vgl. Anhangtabelle 28). Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Teilnehmenden sich zu Einem nicht unerheblichen Teil bereits in einem fortgeschrittenen Lebensalter befanden, in dem u. a. – zumindest beginnend – altersbedingte gesundheitliche Einschränkungen einsetzen. So zeigt auch die soziodemografi-

sche Struktur der ABM-Beschäftigten, dass insgesamt über ein Viertel der Teilnehmenden gesundheitliche Beeinträchtigungen aufwiesen – in etwa die Hälfte dieser Personen war schwer behindert. Gleichwohl schätzte die überwiegende Mehrheit der Befragten ihre gesundheitliche Situation vor Eintritt in die ABM als positiv ein. Dieses Niveau erhöhte sich im Verlauf der Maßnahme marginal und entsprach nach deren Beendigung in etwa wieder dem Niveau der Situation vor Maßnahmebeginn. Diese Einschätzungen wurden weitgehend gleichermaßen in beiden Regionen getroffen (vgl. Anhangstabelle 24).

Eine dem Aspekt der Gesundheit ähnliche Entwicklung zeigt auch die Einschätzung der persönlichen Belastbarkeit durch die Teilnehmenden. Auch hier stieg das hohe Ausgangsniveau positiver Zustimmung im Maßnahmeverlauf marginal, entsprach nach Beendigung der ABM dann aber wieder dem Niveau der Situation vor Beginn der Maßnahme. Dieser Verlauf zeigte in beiden Untersuchungsregionen kaum Unterschiede in der Entwicklung (vgl. Anhangtabelle 29). Daneben beurteilten über drei Viertel der Befragten ihre Mobilität vor der Maßnahmeteilnahme positiv. Dieser Anteil steigerte sich im Verlauf der ABM auf über vier Fünftel und erreichte nach Maßnahmeende in etwa wieder das Ausgangsniveau. Auch hier war die Entwicklung weitgehend unabhängig von der Region, in der die ABM durchgeführt wurde (vgl. Anhangtabelle 30).

Insgesamt gab über die Hälfte der Befragten an, die Teilnahme an der Maßnahme habe ihr Wohlbefinden verbessert und etwa ein Sechstel war der Ansicht, die Maßnahme habe dazu keinen Beitrag geleistet. Bei dieser Gesamteinschätzung wurde der Einfluss der ABM auf das persönliche Wohlbefinden in den beiden Regionen etwas unterschiedlich beurteilt. Während in Region Ost knapp ein Sechstel der Teilnehmenden keinen positiven Effekt feststellte, war in Region West über ein Fünftel der Befragten dieser Ansicht (vgl. Anhangtabelle 31).

4.2.2.4 Zwischenfazit aus der Befragung von ABM-Beschäftigten

Die Ergebnisse der Untersuchung der Auswirkungen von ABM auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden scheinen ambivalent. So gibt es deutliche Hinweise darauf, dass die Teilnahme an einer ABM während ihres Verlaufs positive Ausstrahlungen auf die Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen induziert. Die Auswertung der Stellungnahmen und Einschätzungen der Befragten ergab, dass eine ABM-Beschäftigung sowohl aus psychosozialer, gesundheitlicher wie auch berufsfachlicher Sicht positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden ausstrahlen kann. Auch zeigte sich, dass die hier untersuchten Kriterien bei vielen Teilnehmenden zu Maßnahmebeginn bereits in Ausprägungen auf relativ hohem Niveau vorlagen und dieses Niveau im Verlauf der Teilnahme an der ABM nicht nur erhalten blieb, sondern sich – wenn auch teils nur geringfügig – erhöhte. Daneben hat – angesichts der zu fördernden Personengruppe – die mehrheitlich kontinuierliche Teilnahme an der ABM selbst einen weiteren positiven Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit.

Andererseits sind gerade die psychischen Funktionen von Arbeit nur schwer – und vor allem nicht gebündelt – durch andere gesellschaftliche Angebote zu ersetzen. So blieben die genannten Effekte im Wesentlichen auf den Zeitraum des Verlaufs der Maßnahmen begrenzt, da nach dem Ausscheiden aus der ABM für viele Teilnehmende eine Situation eintrat, die – bezogen auf die untersuchten Variablen – eine zumeist nur geringfügige Verringerung der Ausprägungen im Vergleich zur Situation vor Eintritt in die ABM ergab. Dieser Verlauf ist allerdings weniger der Teilnahme an einer ABM zuzurechnen, sondern steht für Destabilisierungseffekte, von denen Personen nach einem unfreiwilligen Ausscheiden aus einem Beschäftigungsverhältnis häufig betroffen sind.

Zwar liegen bislang nur wenige systematische Analysen der unterstützenden Wirkung von Interventionsmaßnahmen bei (Langzeit-)Arbeitslosen vor, vergleichbare Untersuchungen zu anderen Maßnahmen, in denen eine psychologische Stabilisierung oft nur während der Maßnahmeteilnahme selbst festgestellt wurde, die bei einem späteren Verbleib in der Arbeitslosigkeit eher wieder verloren ging, beschreiben jedoch ähnliche Entwicklungen.¹¹¹ So konnten in Großbritannien deutliche Stabilisierungseffekte infolge der Teilnahme an Interventionsmaßnahmen wie dem ‚Youth Opportunities Programme‘ (YOP) nachgewiesen werden. Diese verloren sich jedoch relativ schnell wieder nach Ablauf der Maßnahme,¹¹² wobei dieser positive Effekt sich unter den Bedingungen eines verschlechternden Arbeitsmarktes noch deutlich reduzierte.¹¹³ In Schweden stellte sich ein positiver Effekt von Interventionen nur unter der Voraussetzung ein, dass diese zielgruppenbezogen konzipiert wurden.¹¹⁴

¹¹¹ Vgl. Kieselbach, Th. (1999): Arbeitslosigkeit und Gesundheit: Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit beruflichen Transitionen, in: Dokumentation der Internationalen Konferenz 1999 in Graz ‚Soziale Sicherheit und Strukturwandel der Arbeitslosigkeit‘. Hamp Verlag, München

¹¹² Vgl. Stafford, E.M., 1982: The impact of the Youth Opportunities Program on young people's (employment prospects and psychological well-being. *British Journal of Guidance and Counselling*, 10 (I)

¹¹³ Vgl. Branthwaite, A. / Garcia, S., 1985: Depression in the young unemployed and those on Youth Opportunities Schemes. *British Journal of Medical Psychology*, 58

¹¹⁴ Vgl. Amen, B.B. / Wasserman, B. / Brenner, S.-O. / Levi, L. / Eneroth, P. / Salovaara, H. / Hjelm, R. / Salovaara, L. / Theorell, T. / Paterson, I.-L., 1987: Immune function in unemployed women. *Psychosomatic Medicine*, 49

Höhere Erfolgsraten, insbesondere für längerfristig Arbeitslose, zeigten sich bei Maßnahmen, in denen eine intensive sozialpädagogische Betreuung die Teilnehmenden bei der Bewältigung psychosozialer Probleme unterstützte. Ergebnisse vergleichbarer Untersuchungen zeigen, dass insbesondere Maßnahmen, bei denen Elemente von Beschäftigung, Qualifizierung und Sozialbetreuung in engem Bezug auf die Realität (z. B. Betriebspraktika) integriert sind, erfolgreich waren. Die Ergebnisse vorliegender Untersuchung sollten daher Anlass geben, die Zielstellungen bzw. auch die Implementation von Maßnahmen zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit und zur Förderung von Beschäftigungsfähigkeit effektiver zu gestalten und verstärkt zielgruppenorientierte Maßnahmen zu entwickeln. Letztlich haben die Befragungsergebnisse gezeigt, dass die ABM-Beschäftigten überwiegend sowohl unter physischen wie psychischen Aspekten bereit und in der Lage waren, sich den Anforderungen einer neuen Arbeitssituation entsprechend anzupassen und diese zu erfüllen. Daher gehen die Autoren davon aus, dass bislang eher ein Mangel an Beschäftigung als ein Mangel an Beschäftigungsfähigkeit eine Integration in das reguläre Erwerbsleben behindert haben dürfte.

4.2.2 ABM und das Ziel der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Integration in ungeforderte Beschäftigung ist das übergreifende Ziel aktiver Arbeitsförderpolitik. Dabei lassen sich zwei unterschiedliche Untersuchungsebenen ausmachen. Eine Erste ist die Analyse des Verbleibs geförderter Personen im Anschluss an ihre geförderte Maßnahme. Diese Verbleibs- oder Eingliederungsquoten geben auf Ebene von Bruttowirkungen der Förderung an, wie viele der geförderten Personen anschließend einer ungeforderten Beschäftigung nachgehen. Dieser Fragestellung wird im folgenden Abschnitt nachgegangen. Davon zu unterscheiden sind Nettointegrationswirkungen, bei denen die so genannte kontrafaktische Situation berücksichtigt worden ist. Im Kern besteht diese Frage darin, ob die Geförderten nicht auch ohne die Förderung in Beschäftigung gelangt wären. Wie diese Frage für das Instrument ABM zu beantworten ist, wird in dem darauf folgenden Abschnitt dieses Kapitels – auf Basis eines Vergleichsgruppenansatzes – dargelegt.

4.2.2.1 Austritte und Verbleib – eine Analyse der Eingliederungsbilanzen

Erste Hinweise über die Integrationswirkungen der Arbeitsmarktförderung können den jährlich zu erstellenden Eingliederungsbilanzen entnommen werden. Gemäß § 11 SGB III geben diese Bilanzen Auskunft über den Verbleib derjenigen, die in ABM gefördert wurden, sechs Monate nach Beendigung des geförderten Beschäftigungsverhältnisses. Die Eingliederungsbilanzen der Bundesagentur für Arbeit weisen eine so genannte Verbleibsquote und zwei so genannte Eingliederungsquoten aus:

Die **Verbleibsquote** gibt Auskunft darüber, wie hoch der Anteil derjenigen ist, der sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung – hier also nach Austritt aus einer ABM – eine (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung aufgenommen haben oder nicht mehr arbeitslos (registriert) sind. Die Verbleibsquoten liegen für den gesamten Untersuchungszeitraum vor. Die **Eingliederungsquoten** geben dagegen Auskunft darüber, wie hoch der Anteil

derjenigen ist, der sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, und zwar einmal unabhängig davon, ob dieses Beschäftigungsverhältnis von der BA gefördert wird ("Eingliederungsquote"), und einmal unter Berücksichtigung einer möglichen Folgeförderung durch die BA ("Eingliederungsquote ohne Folgeförderung"). Die Eingliederungsquoten wurden erstmals in einer Ergänzung zur Eingliederungsbilanz 2001 und dann für die Jahre 2002 und 2003 im Rahmen der Eingliederungsbilanzen veröffentlicht. Die im Mai des Jahres 2006 veröffentlichte Eingliederungsbilanz für das Jahr 2004 enthält, anders als die Eingliederungsbilanzen der drei Vorjahre (2001 bis 2003), (bisher) keine „Eingliederungsquoten ohne Folgeförderung“. „Ergebnisse aus dem Datenabgleich innerhalb der im DWH verfügbaren Maßnahmedaten stehen leider noch nicht zur Verfügung, so dass erst zu einem späteren Zeitpunkt über Informationen mit/ohne Folgeförderung berichtet werden kann.“¹¹⁵

Die **Verbleibsquote** nach Austritt aus einer ABM hat sich im Untersuchungszeitraum wie folgt entwickelt: Im Jahr 2000 mit einem gegenüber den Vorjahren leicht verbesserten Arbeitsmarkt erreichte sie mit 45,7 % den höchsten Wert im Untersuchungszeitraum (1999 bis 2004). Mit dem Wiederanstieg der Arbeitslosigkeit sank sie auf 38,8 % in der Eingliederungsbilanz des Jahres 2003. Im Jahr 2004 stieg die Verbleibsquote – berechnet auf Basis von 168.537 Austritten aus ABM im Zeitraum von Juli 2003 bis Juni 2004 – auf 42,7 % (Frauen: 41,8 %; Männer: 43,3 %). Von den 71.922 ABM-Beschäftigten, die im Beobachtungszeitraum (Juli 2003 bis Juni 2004) die geförderte Beschäftigung in einer ABM beendeten und sechs Monate danach nicht arbeitslos waren, waren 38.739 (53,9 %) sozialversicherungspflichtig beschäftigt. In Ostdeutschland betrug die Verbleibsquote 39,5 % (2003: 35,2 %), in Westdeutschland 53,1 % (2003: 49,5 %). Das heißt, in Westdeutschland waren erwartungsgemäß¹¹⁶ deutlich weniger Frauen und Männer sechs Monate nach Austritt aus einer ABM arbeitslos registriert als in Ostdeutschland. Die Streubreite der Verbleibsquoten in den Arbeitsagenturbezirken reichte im Jahr 2004 in Ostdeutschland von 28,9 % (Minimum; 2003: 26,5 %) bis 49,5 % (Maximum; 2003: 48,2 %) und in Westdeutschland von 25,0 % (Minimum; 2003: 31,2 %) bis 92,9 % (Maximum; 2003: 86,7 %).

Die **Eingliederungsquote** nach Austritt aus einer ABM lag deutlich unter der Verbleibsquote. In Deutschland sank die Zahl derjenigen, die sechs Monate nach Beendigung eines geförderten Beschäftigungsverhältnisses in einer ABM sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, von 29,7 % (Eingliederungsbilanz 2001) auf 21,8 % (Eingliederungsbilanz 2003). Auch hier ist der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland erwartungsgemäß sehr groß. Die Eingliederungsquote in Ostdeutschland sank in den Jahren 2001 bis 2003 von 25 % auf 18,3 %. In Westdeutschland sank die Eingliederungsquote im entsprechenden Zeitraum - auf einem insgesamt deutlich höheren Niveau – von 41,8 % auf 32,4 %. Verbleibsquoten für das Jahr 2004 wurden bisher nicht berechnet bzw. veröffentlicht. Die Eingliederungsquote der Männer in Ostdeutsch-

¹¹⁵ Bundesagentur für Arbeit, Glossar für die Daten zur Eingliederungsbilanz, Stand: Februar 2006; S. 6; Anmerkung: Dieser Stand gilt offensichtlich auch noch zum Zeitpunkt der Lieferung der Daten zu Eingliederungsbilanz im Mai 2006.

¹¹⁶ Eine Auswertung des Verhältnisses der Verbleibs- und Eingliederungsquoten zu den jeweiligen Arbeitslosenquoten in den 176 Arbeitsamtsbezirken zeigt, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe dieser Quoten und der Arbeitslosenquote besteht. In Arbeitsamts- bzw. Agenturbezirken mit einer höheren Arbeitslosenquote sind die Verbleibs- und Eingliederungsquoten in der Regel niedriger als in Arbeitsamts- bzw. Agenturbezirken mit einer niedrigeren Arbeitslosenquote.

land lag in den mit den entsprechenden Daten vorliegenden Eingliederungsbilanzen (2001 bis 2003) immer geringfügig über der Eingliederungsquote der Frauen. (2000: 26,0 % zu 24 %; 2001: 2002: 22,2 % zu 21,5 %; 2003: 19,6 % zu 16,8 %)

In Westdeutschland lag die Eingliederungsquote der Frauen demgegenüber deutlich über der Eingliederungsquote der Männer. Das Verhältnis der Eingliederungsquote der Männer zur Eingliederungsquote der Frauen stellte sich in Westdeutschland in den Eingliederungsbilanzen der Jahre 2001 bis 2003 wie folgt dar: 39,6 % zu 46,0 % (2001), 36,1 % zu 46,9 % (2002), 28,8 % zu 39,7 % (2003).

Die **Eingliederungsquote ohne Folgeförderung** zeigt, dass ein nicht unerheblicher Teil der nach dem Austritt aus einer ABM sozialversicherungspflichtig Beschäftigten diese Beschäftigung mit einer Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit aufgenommen hat. Die Eingliederungsquote ohne Folgeförderung betrug in den Jahren 2001 bis 2003 13,6 %, 10,9 % bzw. 11,8 %. In Ostdeutschland waren gemäß dieser Eingliederungsbilanzen 10,6 %, 8,2 % bzw. 9,6 % nach Austritt aus einer ABM ohne Folgeförderung sozialversicherungspflichtig beschäftigt, in Westdeutschland waren dies 21,4 %, 18,8 % bzw. 18,5 %. In Ostdeutschland lag die Eingliederungsquote ohne Folgeförderung bei den Männern in den Jahren 2001 und 2002 unter und in 2003 über der entsprechenden Quote der Frauen. In Westdeutschland lag die Eingliederungsquote ohne Folgeförderung bei den Frauen immer deutlich über der entsprechenden Quote bei den Männern.

Zwischenfazit aus der Auswertung der Eingliederungsbilanzen

Die Neufassung der Grundsätze zur Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 260 SGB III) durch das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zum 1. Januar 2004 zieht u. a. auch die Konsequenz aus den im Vergleich zu anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung geringen Verbleibs- und Eingliederungsquoten, insbesondere die geringen Eingliederungsquoten im Anschluss an die Förderung im Rahmen einer ABM. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es dazu: „Auf das bisherige Ziel, dass die Eingliederungsaussichten verbessert werden sollen, wird verzichtet, weil es in dieser Allgemeinheit nicht erfüllbar ist und das bisherige Recht auch in der wissenschaftlichen Diskussion den falschen Eindruck erweckt hat, der Erfolg von ABM könne hauptsächlich an der Höhe der Eingliederungsquote gemessen werden. Die Eingliederung von Arbeitslosen in weggefallene Teilarbeitsmärkte allein durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist aber praktisch unmöglich.“¹¹⁷

Ein Instrument der aktiven Arbeitsförderung, das als „förderungsbedürftige Arbeitnehmer(innen)“ in erster Linie Arbeitslose definiert, die „allein durch eine Förderung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können“ (§ 263 SGB III) und überwiegend „besonders förderungsbedürftige Personengruppen“ erreicht, wird bei Aufrechterhaltung dieser Zielgruppenorientierung und bei überwiegendem Einsatz in Gebieten mit einer überdurchschnittlich schlechten und sich im Untersuchungszeitraum 2001 bis 2003 verschlechternden Arbeits-

¹¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1515 vom 5. September 2003, S. 95

marktsituation im Vergleich zu anderen Instrumenten immer unterdurchschnittliche Eingliederungsquoten aufweisen.

4.2.2.2 Ergebnisse der mikroökonomischen Analysen

Mikroökonomische, d. h. auf der statistischen Analyse von Individualdatensätzen beruhende, Untersuchungen dienen bei der Bewertung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen u. a. dazu, den tatsächlichen Eingliederungseffekt zu bestimmen – im Unterschied zum „Bruttoeffekt“, der wie eben gezeigt – beispielsweise mit Hilfe von Eingliederungsbilanzen gemessen werden kann. Nicht alle Wiedereintritte in Erwerbstätigkeit sind nämlich tatsächlich der untersuchten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zuzuschreiben. Ein Teil von ihnen wäre auch unabhängig von der Förderung eingetreten. Der Maßnahmeeffekt in Bezug auf das Integrationsziel umfasst also eigentlich nur diejenigen Eingliederungen, die über diese „normalen“ Bewegungen am Arbeitsmarkt hinausgehen. Der so bestimmte Maßnahmeeffekt wird auch als „Nettointegrationseffekt“ bezeichnet. Dabei ist vor einem Missverständnis zu warnen. Dieser „Nettoeffekt“ ist nicht abhängig von der Größe des über Verbleibsanalysen bestimmten so genannten „Bruttoeffektes“. Ein hoher Bruttoeffekt, also viele Eintritte in Erwerbstätigkeit nach der Maßnahme, können gerade dann erreicht werden, wenn die Förderung auf Personen konzentriert wird, die von vornherein gute Aussichten auf eine Eingliederung haben (so genanntes „Creaming“). Solche Maßnahmen könnten durchaus sehr geringe Nettoeffekte aufweisen, oder auch Effekte mit negativen Vorzeichen. Negative „Integrations“-Effekte – also eine verzögerte Arbeitsmarktintegration, können u. a. auf dem „Lock-In“ Effekt beruhen: das Absolvieren der Maßnahme hat aus Sicht der Teilnehmenden Vorrang vor der weiteren Stellensuche, die erst nach Abschluss der Maßnahme wieder aufgenommen wird. Negative Effekte können auch von einer Stigmatisierung herrühren, wenn das eingesetzte Instrument bei potenziellen Arbeitgebern ein negatives Image hat.

Es müssen also in Zeiträumen oder bei Personengruppen, bei denen durch ABM höhere Verbleibs- und Eingliederungsquoten festgestellt wurden als in anderen Zeiträumen oder bei anderen Personengruppen, keine gleichlaufenden Beobachtungen bei den Nettointegrationseffekten auftreten. Letztere hängen vielmehr davon ab, inwieweit es mit der Maßnahme gelingt, tatsächlich auf die Ursachen einzuwirken, die bisher eine Arbeitsmarktintegration der betroffenen Personen verhindert oder verzögert haben.

Für die Ermittlung von Nettointegrationseffekten können verschiedene mathematisch-statistische Verfahren eingesetzt werden. Das hier angewendete Verfahren soll im Folgenden kurz in den Kontext üblicher Methoden eingeordnet werden. Anschließend werden Ergebnisse anderer, ähnlich angelegter Studien vorgestellt. Die Bestimmung der Nettointegrationseffekte von ABM erfolgte für den vorliegenden Bericht auf einer etwas veränderten Methodenbasis gegenüber dem Bericht 2005, um die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Modulen im Rahmen der Hartz-Evaluation zu verbessern. Nach der Präsentation und Diskussion dieser Ergebnisse wird im Zwischenfazit zu dieser Zieldimension auch noch einmal auf Ergebnisse des vergangenen Jahres Bezug genommen.

4.2.3.2.1 Einordnung in mikroökonomische Studien zu ABM

Methodische Aspekte

Grundsätzlich werden zur Bestimmung von Nettointegrationseffekten Schätzverfahren eingesetzt, die in parametrische und nicht- bzw. semiparametrische Verfahren gegliedert werden. In der Praxis der mikroökonomischen Forschung zur Evaluation von ABM stehen die nichtparametrischen Verfahren im Vordergrund. Dies liegt zum einen an besonderen Schwierigkeiten bei der Verwendung von parametrischen Modellen. Zum anderen wird in der Literatur die ökonomisch schwer zu rechtfertigende Wahl von speziellen funktionalen Formen und Verteilungsannahmen kritisiert (vgl. Lechner 1998a: 33). Im Folgenden wird zunächst auf die nichtparametrischen und dann kurz auf die parametrischen Schätzansätze eingegangen.

Ein wichtiges nichtparametrisches Schätzverfahren ist der Matching-Ansatz. Hierbei werden Paare von Maßnahmeteilnehmenden und Nichtteilnehmenden gebildet, um den Effekt der Maßnahme schätzen zu können. Entscheidend ist dabei eine fundierte Methode zur Auswahl der Paare. Dies liegt daran, dass zur Evaluierung des Maßnahmeeffekts eigentlich auf denselben Personenkreis Bezug genommen werden müsste. D. h. zur Schätzung des individuellen Maßnahmeeffekts müsste auf Beobachtungen derselben Personen mit und ohne Maßnahme zurückgegriffen werden. Für die ABM-Teilnehmenden liegen aber nur Beobachtungen mit Maßnahme vor. Es kommt deswegen darauf an, für die Teilnehmenden an ABM geeignete „statistische Zwillinge“ oder „Matches“ zu finden, die bei gegebenem Kenntnisstand gleiche Chancen auf Selektion in ABM hätten. Einem solchen Matching-Ansatz wird auch in der vorliegenden ABM-Evaluation gefolgt.

Nach der Bildung von „Zwillingspaaren“ können Mittelwerte über eine Variable für den Arbeitsmarkterfolg berechnet werden. Mit der Differenz der Mittelwerte für die ABM-Teilnehmenden und die Vergleichsgruppe kann dann ein Maßnahmeeffekt zu einem gegebenen Zeitpunkt bestimmt werden (Heckman et al. bezeichnen diesen Ansatz als „cross-section estimator“, vgl. Heckman et al., 2003: 1896). Mit diesem Ansatz arbeiten z. B. Caliendo et al. (2003, 2004).

Gegen die Verwendung des Matching-Algorithmus spricht die Möglichkeit einer unbeobachteten Heterogenität von Teilnehmenden und Vergleichsgruppe, die zu einer Verzerrung der Schätzergebnisse führen kann. Das Matching-Verfahren setzt daher einen sehr informativen Datensatz voraus. Da die Datengrundlage von einigen Autoren als unzureichend eingeschätzt wird, schlagen diese eine Bereinigung der Verzerrung in den Schätzergebnissen vor. Unter Verwendung der speziellen Hypothese einer gleich großen Verzerrung der geschätzten Effekte vor und nach der Maßnahme empfiehlt z. B. Lechner (1998a: 16) das Bilden von Differenzen der Schätzwerte für die Zeit vor und nach der Maßnahme. Da die Schätzwerte ihrerseits bereits eine Differenz von gemittelten Zielgrößen für die ABM-Teilnehmenden und die Vergleichsgruppe darstellen, wird in der Literatur auch vom Differenz-von-Differenzen-Verfahren gesprochen (hier kurz DvD-Verfahren, vgl. Heckman et al. 1999: 1894). Der geschätzte Effekt vor der Maßnahme ist dabei als „künstlicher“ geschätzter Effekt zu interpretieren, der die Verzerrung darstellt.

Gegen das DvD-Verfahren spricht, dass mit dem Bilden von Differenzen eine Datentransformation durchgeführt wird, bei der Informationen verloren gehen können (vgl. Reinowski et al. 2003: 12). Außerdem ist die Wahl der Vergleichszeitpunkte mit einer gewissen Willkür verbunden. Der Vergleichszeitpunkt vor der Maßnahme müsste so gewählt werden, dass er nicht schon unter dem Eindruck der Maßnahme steht – mit einer damit verbundenen Verringerung der Suchintensität der zukünftigen Maßnahmeteilnehmenden (so genannter Ashenfelter's Dip). In den letzten Jahren hat sich die Qualität der Datenbasis allerdings verbessert; speziell konnten für die vorliegende Studie die Datenbanken der Integrierten Erwerbsbiographie (IEB) und der Beschäftigtenhistorie genutzt werden. Anders als bei den früher verwendeten Paneldaten ist der Stichprobenumfang als groß zu bewerten. Durch diese günstige Datenbasis ist die Verwendung eines Matching-Verfahrens gerechtfertigt, um die erwähnten Problematiken des DvD-Ansatzes zu vermeiden.

Alternativ zur Verwendung der Mittelwertdifferenz beim Matching-Verfahren kann wie in der vorliegenden Studie eine Verlaufsanalyse durchgeführt werden. Mit der „Survival Analysis“ (oder auch Verweilzeitanalyse) ist in der medizinischen Statistik ein Ansatz zur Schätzung von Behandlungseffekten weit verbreitet, der sich auch auf die Analyse von Effekten der Arbeitsmarktpolitik ausdehnen lässt. Der Vorteil dieser Modellierungsstrategie liegt in einer besseren Berücksichtigung des Datenverlustes durch aus dem Datensatz ausscheidende Personen. Bei den anderen Schätzverfahren müssen viele Personen von vornherein aus der Untersuchung ausgeschlossen werden – sei es, weil sie z. B. den vermittlungsrelevanten Wohnort gewechselt haben oder weil sie sich gänzlich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Personen, die zu Zeitpunkten vor dem Ende der Untersuchung aus dem Datenpool ausscheiden, können deswegen nicht mehr für die Schätzungen verwendet werden. Der Umfang der Datenbasis kann darunter sehr leiden. Bei einer Verlaufsanalyse können diese Daten für die Schätzung mit berücksichtigt werden. Ein weiterer Vorteil der Verweildaueranalyse ist, dass damit Vergleiche von ABM-Teilnehmenden und den Kontrollgruppen zu beliebigen Zeitpunkten vereinfacht werden.

Neben den nichtparametrischen Verfahren finden in der Mikroökonomie Modelle Verwendung, in denen die Maßnahme-Effekte über Parameter geschätzt werden. Hierbei werden mehrere Gleichungen, beispielsweise über die Maßnahmeteilnahme und den Erwerbsstatus, simultan geschätzt. Eine Möglichkeit des Umgangs mit den im Rahmen dieser Modellierungsstrategie auftretenden Korrelationen zwischen Fehlertermen und exogenen Einflussgrößen liegt in der Verwendung von Instrumentenvariablen. Gegen diese Strategie lässt sich einwenden, dass passende Instrumentenvariablen schwierig zu finden sind (Vgl. Lechner 1998a: 29).

Ergebnisse anderer Studien

Im Folgenden wird die Bandbreite der Schätzergebnisse für die Nettoeffekte von ABM am Beispiel einiger Studien dargestellt. Für die Schätzergebnisse des Maßnahmeeffekts von ABM lässt sich dabei festhalten, dass sich je nach verwendeter Datenbasis, Schätzverfahren und Betrachtungszeitraum ein sehr unterschiedliches Bild ergibt. Vor dem Aufbau der IEB war dabei die Datenlage oft problematisch. So bildete z. B. der als Grundlage einiger Studien verwendete Arbeitsmarktmonitor Ost nur die Entwicklung der Jahre 1990 bis 1994 ab. Die Erhebung des Ar-

beitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt endet im Jahr 1999; das Schwergewicht der ABM-Fallzahlen liegt hier ebenfalls in der ersten Hälfte der 1990er Jahre (vgl. Eichler/Lechner 2002: 153). Es gibt bisher erst wenige Untersuchungen, die ABM in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre oder für die Zeit danach bewerten (vgl. Bergemann/Schultz 2000, Caliendo et al. 2003, 2004).

Auf dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz basierende Studien

Bergemann/Schultz (2000) wählen als Datengrundlage ihrer Studie den Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt. Diese Studie verfügt über einen der längsten Evaluationszeiträume aller hier dargestellten Untersuchungen. Für die Wirkungen von ABM schätzen Bergemann/Schultz positive Effekte. Sie können den Ashenfelter-Dip nachweisen, nach dem es unmittelbar vor Maßnahmebeginn zu einer Antizipation der Maßnahme und daher zu einer verringerten Suchintensität/ Beschäftigungsquote kommt (vgl. Bergemann/Schultz 2000: 247). Der zur Bereinigung der Verzerrung in der Schätzung (unbeobachtete Heterogenität) gewählte Vergleichszeitpunkt vor der Maßnahme beträgt 7-12 Monate. Nach der Maßnahme (die Zeit der ABM wird nicht als Misserfolg gewertet) beobachten Bergemann/Schultz einen Anstieg der Beschäftigungsquote, so dass zwei Jahre nach Ende der Maßnahme eine signifikant höhere Beschäftigungsquote der ABM-Teilnehmenden erreicht wird. Bei einer geschlechterspezifisch differenzierten Betrachtung zeigt sich besonders für Frauen ein verstärkter Anstieg der Beschäftigungsquote in den positiven Bereich nach ca. 20 Monaten. Zum Schluss der Betrachtung, 34 Monate nach Ende der Maßnahme, haben die ABM-Teilnehmerinnen eine um knapp 30 % höhere Beschäftigungsquote als ihre Vergleichspersonen. Bei den Männern ist dieser Effekt nicht zu beobachten, die geschätzten Effekte werden bei ihnen erst nach ca. 28 Monaten positiv, bleiben aber bis zum Schluss der Betrachtung insignifikant.

Ebenfalls auf Grundlage der Daten des Arbeitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt schätzen Eichler/Lechner (2002) die Effekte von ABM. Die Untersuchung erstreckt sich bei ihnen auf den Zeitraum von 1992 bis 1997. Betrachtet werden Personen, die im Jahr 1993 mindestens 22 Jahre alt waren. ABM-Teilnehmenden, die zu Beginn der Maßnahme älter als 51 Jahre waren, werden auf Grund der vermuteten Brückenfunktion von ABM in den Vorruhestand aus dem Datensatz ausgeschlossen. Die Zeit der Maßnahme wird von Eichler/Lechner wie bei Bergemann/Schultz nicht als Misserfolg gewertet (in den für das Matching verwendeten Arbeitslosigkeitsdauern der Vergleichspersonen wird jeweils die Dauer einer „künstlichen ABM“ berücksichtigt). Unter dieser Annahme kommen die Autoren zu signifikant positiven Auswirkungen einer ABM-Teilnahme. Im Vergleich zur Kontrollgruppe ist die Beschäftigungsquote bei den ABM-Teilnehmenden zum Zeitpunkt des ersten Interviews nach der Maßnahme (bzw. bei den Kontrollpersonen: nach der „künstlichen ABM“) um 17 % erhöht. Die Richtung dieses Ergebnisses bleibt auch bei späteren Vergleichszeitpunkten erhalten, Eichler/Lechner schließen daher auf nachhaltige Effekte von ABM. Auch bei einer nach Geschlechtern differenzierten Betrachtung bleibt die Richtung der Ergebnisse erhalten.

Auf der Verweilzeitanalyse basierende Studien

Reinowski et al. verwenden als Datengrundlage den unterjährigen sächsischen Mikrozensus für die Jahre 2000 und 2001. Die Autoren betrachten nur Personen zwischen 25 und 55 Jahren, um Abgänge in Ausbildung oder Rente auszuschließen. Eine zusätzliche Voraussetzung ist eine Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens einem Jahr. Die Dauer der Maßnahme wird dabei als Teil der Arbeitslosigkeitsphase betrachtet. Die mit einem „Cox Proportional Hazard Model“ geschätzte Basis-Überlebensfunktion der Teilnehmenden an ABM/SAM weist einen im Vergleich zur Kontrollgruppe sehr langsamen Abfall aus. Dies bedeutet, dass Teilnehmende an ABM/SAM im Schnitt länger in Arbeitslosigkeit verharren. Während die Hälfte der Teilnehmenden ca. 3,5 Jahren nach Arbeitslosigkeitsbeginn eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hatte, war hierzu bei der Kontrollgruppe nur ein Jahr nötig. Diese Tendenz eines schlechteren Arbeitsmarkt-Erfolgs blieb auch längerfristig erhalten. Kritisch ist gegen die Vorgehensweise von Reinowski et al. einzuwenden, dass ABM und die viel länger andauernden SAM nicht gesondert untersucht werden. Außerdem erstreckt sich der Untersuchungszeitraum mit dem unterjährigen Mikrozensus in Sachsen über den gesamten Zeitraum der 90er-Jahre, womit etwaige Änderungen in der Förderstrategie (vgl. Rabe 2000) nicht abgebildet werden können.

Kraus et al. (2000) analysieren die Effekte von ABM in Ostdeutschland auf Basis eines diskreten Hazardraten-Modells. Die Datengrundlage bildet der Arbeitsmarktmonitor Ost, der je nach Erhebungswelle unterschiedlich viele Datensätze enthält. Was die Wiederbeschäftigungs-Chancen der ABM-Teilnehmenden betrifft, so kommen Kraus et al. zu einem negativen Ergebnis. Die Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt liegen sowohl bei Männern als auch bei Frauen in Maßnahmen über den ganzen Beobachtungszeitraum deutlich unter denen der Vergleichsgruppe. Bei den Frauen kommt hinzu hinzu, dass sie generell (auch ohne ABM) eine deutlich geringere Übergangsrate in den ersten Arbeitsmarkt aufwiesen als die Männer (ca. 25 % bis 50 % der Übergangsrate der Männer).

Studien auf Grundlage parametrischer Schätzverfahren

Ein Beispiel einer Schätzung der Effekte von ABM mit einem parametrischen Verfahren ist die Studie von Hübler (1997). Hübler schätzt die Wirkung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (darunter auch ABM) auf die Wiederbeschäftigungs-Chance in Ostdeutschland mit den Daten des Arbeitsmarktmonitors Ost. Hier werden negative Effekte von ABM für Männer und positive Effekte für Frauen geschätzt (kurzfristig sind die Effekte auch bei den Frauen negativ). Ein Problem der Studie von Hübler liegt in der Qualität der Daten des Arbeitsmarktmonitors Ost. Daten über die Teilnahme an ABM liegen erst ab der 4. Welle vor. Die Untersuchung beleuchtet nur die eher kurzfristigen Wiederbeschäftigungs-Chancen von ABM-Teilnehmenden im November 1993 bzw. 1994.

Auf dem Matching-Ansatz basierende Studien

Caliendo et al. (2003) bewerten den Arbeitsmarkt-Erfolg aller ABM-Teilnehmenden mit Beginn der Maßnahme im Februar des Jahres 2000 auf Grundlage eines Matching-Ansatzes. Sie

schätzen in dieser Studie negative Auswirkungen der ABM-Teilnahme auf die Erfolgswahrscheinlichkeit am Arbeitsmarkt sowohl während der ABM als auch für die Zeit danach. Dabei stellen sich die Ergebnisse für den Westen der Republik günstiger dar. Einen deutlichen Sprung machen die „Erfolgswahrscheinlichkeiten“ der Teilnehmenden ein Jahr nach Beginn der Maßnahmen, was damit zusammenhängt, dass viele von ihnen die Maßnahme zu diesem Zeitpunkt beenden. Trotzdem liegen die Erfolgswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden gegenüber den Vergleichspersonen in Ost- und Westdeutschland ohne Berlin zu keinem Zeitpunkt im positiven Bereich. Daneben werden für langzeitarbeitslose männliche und weibliche Teilnehmende im Westen positive Effekte geschätzt, die aber nicht nachhaltig sind.

In einer weiteren Studie schätzen Caliendo et al. (2004) die Effekte von ABM unter Verwendung einer veränderten Datenbasis. Die Evaluationsperiode erstreckt sich über den Zeitraum von Februar 2000 bis Dezember 2002 (35 Monate). Zusätzlich steht in dieser Studie die Information über den Beschäftigungsstatus auf Grundlage administrativer Daten zur Verfügung. Als Erfolg wird ausschließlich die Vermittlung in ein reguläres und nicht durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördertes, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gewertet. Ein besonderer Aspekt der Studie ist die Berücksichtigung von differenzierten Qualifikationsaspekten und gesundheitlichen Einschränkungen.

Bei der Bewertung der Schätzergebnisse kommen Caliendo et al. (2004) zum Ergebnis deutlicher Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland. Zwar ist das Grundmuster mit einer zunächst stark absinkenden Beschäftigungsquote (Lock-in-Effekt) bei allen betrachteten Gruppen gleich. Während die Effekte aber in Ostdeutschland über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg negativ sind, werden sie in Westdeutschland zum Ende des Untersuchungszeitraums hin insignifikant. Bei den Frauen im Westen der Republik wird zum Ende des Untersuchungszeitraums ein signifikant positiver Maßnahmeeffekt geschätzt (eine um 5,5 % erhöhte Beschäftigungsquote gegenüber der Kontrollgruppe). Hinsichtlich der Ausdifferenzierung der Schätzergebnisse weisen Caliendo et al. (2004, vgl. auch Brinkmann et al. 2006) regionale, qualifikatorische und gesundheitliche Merkmale aus. Bei der regionalen Betrachtung schneidet die zahlenmäßig kleine Gruppe der Frauen in westdeutschen Regionen mit günstigen Arbeitsmarktbedingungen im Dezember des Jahres 2002 am besten ab (+15,5 % bei der Beschäftigungsquote). Eine Ausdifferenzierung der Schätzung für die zahlenmäßig große Gruppe der (männlichen) Teilnehmer in Ostdeutschland zeigt, dass Teilnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen (+3,4 %) sowie Teilnehmer mit Vermittlungshemmnissen (+5,3 %) zum Ende des Beobachtungszeitraums bessere Arbeitsmarktchancen haben. Die Ergebnisse für die übrigen Teilgruppen der ostdeutschen Männer sind insignifikant. Bei den Frauen in Ostdeutschland kann nur für die Teilgruppe mit gesundheitlichen Einschränkungen ein signifikant positiver Effekt (+3,3 %) im Dezember 2002 geschätzt werden. In Westdeutschland stellt sich die Lage anders dar. Hier ergeben sich für eine Reihe von Zielgruppen signifikant positive Effekte im Dezember 2002 (+5 % für Männer mit gesundheitlichen Einschränkungen, +10,2 % für ältere Männer mit gesundheitlichen Einschränkungen, +6,4 % für Männer mit Vermittlungshemmnissen, +15,9 % für Frauen mit gesundheitlichen Einschränkungen, +22,4 % bei Frauen mit Vermittlungshemmnissen). Insgesamt scheinen die AB-Maßnahmen nach dieser Studie im Westen der Republik zielgerichteter und erfolgreicher eingesetzt zu werden als in den östlichen Bundesländern.

4.2.3.2.2 Datengrundlage und Matching-Verfahren im aktuellen Bericht

Für die Auswertungen wurden als Stichproben die Datensätze aller jeweils im April der Jahre 2000 bis 2005 in ABM eingetretenen Personen ausgewertet. Für die Kontrollgruppenbildung sind Stichproben mit dem 25-fachen Umfang von Personen, die jeweils zum Stichtag 31. März arbeitslos gemeldet und in den Folgemonaten nicht in ABM beschäftigt waren, herangezogen worden. Die Teilnahme an anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde jedoch nicht ausgeschlossen. Aus diesen Datensätzen wurden im Jahr 2005 zusätzlich noch diejenigen als Kontrollpersonen ausgeschlossen, die vor dem relevanten Zeitraum eine ABM-Maßnahme durchlaufen hatten, da es nicht Sinn der Untersuchung war, ehemalige ABM-Teilnehmende miteinander zu vergleichen, die ihre ABM nur zu unterschiedlichen Zeitpunkten begonnen hatten.

Sowohl beim Matching als auch bei dem Proportional-Hazards-Modell sind einige kritische Punkte zu beachten. Da das Matching mittels Propensity-Score nicht auf eigentliche Zwillinge abzielt, wurde es hier zunächst getrennt nach Geschlecht und Regionaltyp durchgeführt. In Bezug auf diese beiden Kovariaten ist ein so genanntes 1:1 Matching durchgeführt worden. Auch sonst wurde kein reines Propensity-Score-Matching vorgenommen. Vielmehr wurde das Matching als Minimaldistanzmatching mit „Caliper“ auf der Basis des Propensity Score durchgeführt und so weiter gegenüber dem letzten Bericht verbessert. Auch in der entsprechenden Literatur wird dieses Verfahren als das dem Untersuchungsgegenstand Adäquateste ausgewiesen (vgl. Rosenbaum & Rubin (1985) und auch D'Agostino (1998)).

Das Vorgehen beim Minimaldistanzmatching lässt sich wie folgt beschreiben: Zunächst wird wie allgemein üblich mittels logistischer Regression der Propensity-Score geschätzt. Zu jedem ABM-Beschäftigten wird dann jene Person aus der Kontrollgruppe bestimmt, deren Wert des Propensity-Scores den geringsten Unterschied zu dem entsprechenden Wert des Teilnehmenden aufweist. Dann wird unter allen Kontrollpersonen, die bzgl. des Propensity-Score in der Nähe der zunächst bestimmten Kontrollperson liegen, die Person als Zwilling ausgewählt, die den kleinsten Abstand bzgl. aller Kovariaten aufweist und bis dato noch keinem Teilnehmenden als Zwilling zugeordnet wurde. Die Verweilzeitfunktionen werden getrennt für Teilnehmende und Kontrollpersonen berechnet. Dies geschieht auch jeweils für die Gruppen, für die das Matching sozusagen 1:1 durchgeführt wurde. Denn die Verwendung des Cox-Modells unterstellt jeweils proportionale Hazards. Dies wird häufiger als Problem angesehen. Dem kann aber begegnet werden, indem genügend kleine Teilgruppen gebildet werden, für die separate Analysen durchgeführt werden. Das getrennte Matching nach Regionen (wobei nur die einstufige Gliederung verwendet wird und die Regionen IV und V zusammengefasst werden) und Geschlecht sollte genügend homogene Teilgruppen ergeben. Für diese Teilgruppen werden auch die Baselineverweilzeitfunktionen bestimmt.

Als Kovariaten wurden alle in Übersicht 11 angeführten Variablen herangezogen, die – bis auf die beiden Kovariaten „Kinderzahl“ und „Familienstand“ – aus der IEB zur Verfügung stehen. Letztere wurden aus der Bewerberangebotsdatei den Daten zugespielt, was im letzten Durchgang auf Grund von Schwierigkeiten mit den gelieferten Daten unterblieb. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bestimmung der Kovariaten ist jeweils der ABM-Eintritt bzw. der entsprechende

Referenzzeitpunkt 31. März bei den Kontrollen. Im Bericht 2005 wurde noch der Eintritt in Arbeitslosigkeit als Matching-Zeitpunkt verwendet. Mit den Kovariaten zur Höhe der zuletzt bezogenen Lohnersatzleistung (`tag_entg`), zur Dauer der letzten Erwerbstätigkeit, der Dauer der Arbeitslosigkeitsperiode vor dem Eintritt in ABM bzw. März für die Nicht-Teilnehmenden und der Anzahl der in der IEB verzeichneten Perioden des Bezugs von Lohnersatzleistungen (`zahl_lb`) soll erneut die Erwerbsbiographie abgebildet werden. Wichtig für die Vermittlungschancen sind außerdem das Alter und gesundheitliche Einschränkungen, hier einbezogen über den Schwerbehindertenstatus. Auch die Staatsangehörigkeit wurde mit berücksichtigt. Diese Kovariaten wurden zuvor bereits einbezogen, ebenso wie das Qualifikationsniveau (Schulabschluss und Berufsausbildung). Neu sind die Angaben zur Familiensituation (Kinderzahl, alleinlebend, allein erziehend, in Partnerschaft lebend oder verheiratet).

Geschlecht und Arbeitsmarktregion gehen wie bereits erwähnt nicht als Kovariaten ein, da das Matching getrennt nach diesen Ausprägungen in Gruppen durchgeführt wird. Die Arbeitsmarktregionen wurden über die Strategietypen der IEB abgebildet. Dabei wurden die Typen IV und V wegen der geringen Fallzahlen zusammengefasst.

Übersicht 11 Für den Matching-Prozess verwendete Kovariate

Variable	Beschreibung
schwerbe	Schwerbehindertenstatus mit den Ausprägungen: 0 für nein, 1 für schwerbehindert (mind. 50 %), 2 für gleichgestellt (30 % - 50 %)
abschluss	Schulabschluss mit den Ausprägungen: 0 = kein Schulabschluss 1 = Hauptschulabschluss 2 = Mittlere Reife / Fachoberschulreife 3 = Fachhochschulreife 4 = Hochschulreife
Ausbildu	Höchste berufliche Ausbildung mit den Ausprägungen: 0 = ohne abgeschlossene Berufsausbildung 1 = betriebliche oder außerbetriebliche Ausbildung 2 = Berufsfachschule oder Fachschule 3 = Fachhochschulabschluss 4 = Universitätsabschluss
staat	Staatsangehörigkeit mit den Ausprägungen: 1 = deutsch, 2 = nicht deutsch
tag_entg	Tagesentgelt in der letzten ASU-Phase vor ABM Eintritt (TN) bzw. in der betreffenden ASU-Phase (K)
alter	Alter in Jahren
erwerb_v	Dauer der letzten Erwerbsphase vor ASU in Tagen
zahl_lb	Anzahl von Leistungsbezugsphasen vor ASU
alo_vor	Dauer der Arbeitslosigkeit vor ABM bzw. der relevanten ASU-Phase in Tagen
Kinder	Anzahl Kinder im Haushalt mit den Ausprägungen 0, 1, 2, 3 (3 = drei und mehr)
famstand	Familienstand mit den Ausprägungen: 0 = alleinlebend 1 = nicht verheiratet, lebt aber mit mindestens einer Person in häuslicher Gemeinschaft 2 = allein erziehend 3 = verheiratet

Quelle: eigene Darstellung

Beim Matching konnte erreicht werden, dass die Gruppenzentren der Gruppen von ABM-Beschäftigten und ihrer jeweiligen Kontrollgruppen praktisch gleich sind. Vor diesem Hintergrund ist von einem ausgezeichneten Matching zu sprechen. Die standardisierten Differenzen der Mittelwerte der ABM-Beschäftigten-Gruppe und der Match-Gruppe weisen im Durchschnitt nur noch prozentuale absolute Abweichungen von 2,0 % bis 3,4 % auf. Lediglich für das Jahr 2005 ergibt sich für Frauen in der Region IV/V mit 6,6 % ein schlechterer Wert.

4.2.3.2.3 Einfluss der Kovariaten auf die ABM-Teilnahme

Die geschätzten Parameter der einzelnen Kovariaten geben wieder, welchen Einfluss die jeweilige Kovariate auf die Wahrscheinlichkeit einer ABM-Teilnahme hat. Koeffizienten mit positiven

Vorzeichen deuten auf eine steigende Wahrscheinlichkeit eines Eintritts in ABM hin. Eine Auswertung dieser Parameter ergibt folgendes Bild der Einflüsse auf die ABM-Teilnahme:

- Über alle Regionen hinweg, besonders ausgeprägt aber in Region III, erhöht eine Schwerbehinderung stark die Wahrscheinlichkeit einer ABM-Teilnahme. Dies gilt in besonderer Weise für das Jahr 2004, sowohl bei Frauen als auch bei Männern.
- Der schulische Abschluss ist insgesamt weniger relevant als die berufliche Ausbildung. Entgegen der Erwartung, die man hegen könnte, dass ABM besonders für gering qualifizierte Menschen eingesetzt werden, wirken ein Fachhochschul- und ein Universitätsabschluss häufig positiv auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit. Im Regionstyp II ist im Jahr 2004 eine ABM-Teilnahme (bei sonst gleichen persönlichen Merkmalen) für einen männlichen Arbeitslosen mit Fachhochschulabschluss 5 mal so wahrscheinlich wie für einen Arbeitslosen ohne Berufsabschluss. Die positive Wirkung höherer Qualifikation auf die ABM-Teilnahme ist bei Männern ausgeprägter als bei Frauen.
- Ein höheres Niveau der Lohnersatzleistung vor der ABM wirkt jedoch entgegengesetzt senkend auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit. Man kann also annehmen, dass höher qualifizierte Personen, die in ABM tätig werden, nicht zuvor Arbeitslosengeld auf Grundlage einer berufs-adäquaten Beschäftigung bezogen haben.
- Zunehmendes Alter ist in aller Regel fördernd für die ABM-Teilnahme. Eine Ausnahme stellt hier das Jahr 2004 dar, in dem dieser Einfluss sich abschwächt und nur knapp über dem neutralen Wert liegt. Dies korrespondiert mit den deskriptiven Analysen zur soziodemografischen Zusammensetzung der ABM-Beschäftigung, nach denen im Jahr 2004 neben älteren Arbeitslosen ein Schwerpunkt der Zuweisungen bei den Jüngeren unter 25 Jahren lag.
- Die Dauer der letzten Erwerbsphase und die Zahl der Leistungsbezugsphasen als Indikatoren für den Verlauf der Erwerbsbiografie sind zwar signifikant, üben aber nur geringen Einfluss aus.
- Die Familiensituation ist bei Männern kaum von Bedeutung, weder die Anzahl der Kinder noch der Familienstand wirken sich stärker aus bzw. sind überhaupt signifikant. Bei Frauen ist dies in Region I ähnlich. In Regionstyp II ist die Ausprägung „allein erziehend“ bei Frauen dagegen in den Jahren 2003 und 2004 signifikant, wirkt aber hemmend auf eine ABM-Beteiligung. Die Problematik, Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu sichern, wirkt sich also auch bei ABM-Teilnahmen aus, so dass ABM hier keineswegs kompensierend wirken können.
- Eine nicht-deutsche Staatsangehörigkeit ist für Männer im Regionstyp I nahezu ein Ausschlusskriterium, während ausländische Frauen hier, wie auch ausländische Frauen und Männer in den anderen Regionen, zwar deutlich seltener aber doch in gewissem Umfang in ABM kommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Ostdeutschland prozentual wesentlich weniger Ausländer leben als in Westdeutschland und als arbeitsmarktpolitische Problemgruppe kaum Beachtung finden. SpätaussiedlerInnen, deren Arbeitsmarktintegration sich häufig schwierig gestaltet und die als Gruppe in Ostdeutschland stärker wahrgenommen werden, haben jedoch die deutsche Staatsangehörigkeit.

- Die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeitsperiode wirkt sich in verschiedenen Jahren in unterschiedlicher Richtung auf die ABM-Teilnahmewahrscheinlichkeit aus und liegt immer nahe dem Wert 1, ist also insgesamt kein relevanter Einflussfaktor.

4.2.3.2.4 Ergebnisse der Verweilzeitfunktionen

Als Ergebnisvariable wurde die Dauer der Arbeitslosigkeit verwendet. Dabei ist jedoch ein einfacher Vergleich der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer in beiden Gruppen nicht möglich. Dies hat seinen Hauptgrund darin, dass sich die Zusammensetzung der beiden Gruppen im Zeitablauf durch Abgang einiger Personen ändert, sei es durch Eintritt in Beschäftigung oder einfach, weil sie aus der Beobachtung z. B. durch Wegzug oder Rückzug vom Arbeitsmarkt herausfallen. Somit ist die Vergleichbarkeit beider Gruppen nicht über den gesamten Zeitraum gegeben. Deshalb wird eine Verweildaueranalyse eingesetzt (zur Methodik vgl. oben).

Als Übergang in Erwerbstätigkeit, der die Arbeitslosigkeit beendet, wurde sowohl eine abhängige Beschäftigung (sozialversicherungspflichtig oder geringfügig), Selbstständigkeit oder der Beginn einer betrieblichen Ausbildung gewertet. Nicht als Beginn einer Erwerbstätigkeit aufgenommen wurde jedoch der erneute Beginn einer ABM oder SAM, da ja auch die Teilnahme an ABM zuvor bei der Teilnehmenden-Gruppe als Arbeitslosigkeit gewertet wurde sowie die Beschäftigung in Arbeitsgelegenheiten oder in Personalserviceagenturen, da es sich hierbei zunächst nicht um reguläre Beschäftigung im so genannten 1. Arbeitsmarkt handelt. Bei der Arbeitsaufnahme bleibt aber unberücksichtigt, ob es sich um (z. B. durch Eingliederungszuschuss oder Überbrückungsgeld etc.) geförderte oder ungeforderte Beschäftigung handelt. Nicht als Beschäftigung gewertet wurden Schulbesuch sowie Studium. Diese gelten als zensierte Daten. Im Interesse der Vergleichbarkeit der Ergebnisse der verschiedenen an der Evaluation beteiligten Module wurde die Nachhaltigkeit der aufgenommenen Erwerbstätigkeit als Kriterium mit aufgenommen. Die aufgenommene Beschäftigung muss mindestens 6 Monate anhalten, um gewertet zu werden. Wenn innerhalb dieses Zeitraums erneut Arbeitslosigkeit eintritt, wird die Erwerbstätigkeit nicht gewertet, sondern der Datensatz als ebenfalls rechtszensiert behandelt. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass damit im Rahmen der Verweilzeitanalysen nur die ersten Beschäftigungen nach Beendigung der Maßnahme gewertet werden, die dann auch direkt, sozusagen „auf Anhieb“, 6 Monate Bestand haben. Wenn dies zunächst nicht der Fall ist, es sich beispielsweise nur um eine befristete Saisontätigkeit von weniger als 6 Monaten Dauer handelt oder das Arbeitsverhältnis in der Probezeit wieder beendet wird, werden spätere, nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse nicht mehr abgebildet, da der Fall als rechtszensiert erscheint. Die in Übersicht 12 dargestellten Anteile des Übergangs in Beschäftigung erlauben damit keine Aussage, wie viele der ABM-Beschäftigten bzw. Personen der Vergleichsgruppe insgesamt im Beobachtungszeitraum eine dauerhafte Erwerbstätigkeit aufnehmen. Das Erfolgskriterium ist wesentlich enger gefasst, und dient ausschließlich dem Vergleich von ABM-Beschäftigten und Vergleichsgruppen, der unverändert gültig ist, da das Kriterium ja bei beiden Gruppen gleich ist. Ein Vergleich mit den Eingliederungs- und Verbleibsquoten ist zum Einen wegen dieses Kriteriums nicht sinnvoll, zum Anderen, weil letztere sich auf einen bestimmten Stichtag (6 Monate nach Ende der Maßnahme) beziehen.

Die genauen Anteile der zensierten Daten (einschließlich nicht nachhaltiger Übergänge in Beschäftigung) bzw. der nachhaltigen Integrationen in den allgemeinen Arbeitsmarkt in den verschiedenen Jahren zeigt die folgende Übersicht. Das Kriterium der Nachhaltigkeit hat selbstverständlich zur Folge, dass weit mehr Daten als zensiert zu behandeln sind, als in den Auswertungen des Berichtes 2005. Für das Jahr 2005 sind hier keine Daten aufgenommen worden, da durch den kurzen Beobachtungszeitraum, basierend allein auf der IEB, in den Regionen IV+V bei den ABM-beschäftigten Frauen keine Verweilzeitfunktion geschätzt werden, da alle Beobachtungen zensiert sind. Auch die Fallzahlen von Übergängen in nachhaltige Beschäftigung bei anderen Gruppen sind in diesem Jahr noch extrem gering. Für dieses Jahr ist stattdessen auf die Ergebnisse der erneuten CATI-Befragung zurückzugreifen (siehe Kap. 4.2.3.2.4)

Übersicht 12: Übergang in mindestens sechsmonatige Erwerbstätigkeit und Zensierung bzw. Verbleib in Nicht-Erwerbstätigkeit

Jahr	Region		ABM-Beschäftigte					Kontrollen			
			gesamt	in mind. 6-monatiger Beschäftigung		nicht in mind. 6-monatiger Beschäftigung		in mind. 6-monatiger Beschäftigung		nicht in mind. 6-monatiger Beschäftigung	
	Geschl.		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
2000	I	m	9.080	445	4,9	8635	95,1	1132	12,47	7948	87,53
		w	10.534	566	5,37	9968	94,63	1435	13,62	9099	86,38
	II	m	2.066	94	4,55	1972	95,45	340	16,46	1726	83,54
		w	1.172	72	6,14	1100	93,86	193	16,47	979	83,53
	III	m	1.711	131	7,66	1580	92,34	294	17,18	1417	82,82
		w	561	49	8,73	512	91,27	138	24,6	423	75,4
	IV+V	m	1.222	97	7,94	1125	92,06	243	19,89	979	80,11
		w	276	22	7,97	254	92,03	82	29,71	194	70,29
2001	I	m	7.127	383	5,37	6744	94,63	919	12,89	6208	87,11
		w	7.431	373	5,02	7058	94,98	882	11,87	6549	88,13
	II	m	1.643	86	5,23	1557	94,77	214	13,02	1429	86,98
		w	1.047	71	6,78	976	93,22	160	15,28	887	84,72
	III	m	1.289	102	7,91	1187	92,09	197	15,28	1092	84,72
		w	371	28	7,55	343	92,45	67	18,06	304	81,94
	IV+V	m	557	49	8,8	508	91,2	96	17,24	461	82,76
		w	201	16	7,96	185	92,04	46	22,89	155	77,11
2002	I	m	4.464	235	5,26	4229	94,74	486	10,89	3978	89,11
		w	3.970	222	5,59	3748	94,41	369	9,29	3601	90,71
	II	m	1.443	53	3,67	1390	96,33	177	12,27	1266	87,73
		w	857	30	3,5	827	96,5	115	13,42	742	86,58
	III	m	817	54	6,61	763	93,39	143	17,5	674	82,5
		w	295	20	6,78	275	93,22	58	19,66	237	80,34
	IV+V	m	415	26	6,27	389	93,73	61	14,7	354	85,3
		w	130	11	8,46	119	91,54	28	21,54	102	78,46
2003	I	m	3.479	372	10,69	3107	89,31	685	19,69	2794	80,31
		w	2.271	220	9,69	2051	90,31	352	15,5	1919	84,5
	II	m	1.317	140	10,63	1177	89,37	245	18,6	1072	81,4
		w	745	74	9,93	671	90,07	146	19,6	599	80,4
	III	m	594	53	8,92	541	91,08	106	17,85	488	82,15
		w	180	21	11,67	159	88,33	29	16,11	151	83,89
	IV+V	m	380	34	8,95	346	91,05	73	19,21	307	80,79
		w	112	11	9,82	101	90,18	22	19,64	90	80,36
2004	I	m	3.432	393	11,45	3039	88,55	424	12,35	3008	87,65
		w	2.411	285	11,82	2126	88,18	208	8,63	2203	91,37
	II	m	2.245	341	15,19	1904	84,81	245	10,91	2000	89,09
		w	1.205	186	15,44	1019	84,56	158	13,11	1047	86,89
	III	m	889	138	15,52	751	84,48	106	11,92	783	88,08
		w	301	65	21,59	236	78,41	49	16,28	252	83,72
	IV+V	m	555	98	17,66	457	82,34	76	13,69	479	86,31
		w	133	27	20,3	106	79,7	20	15,04	113	84,96

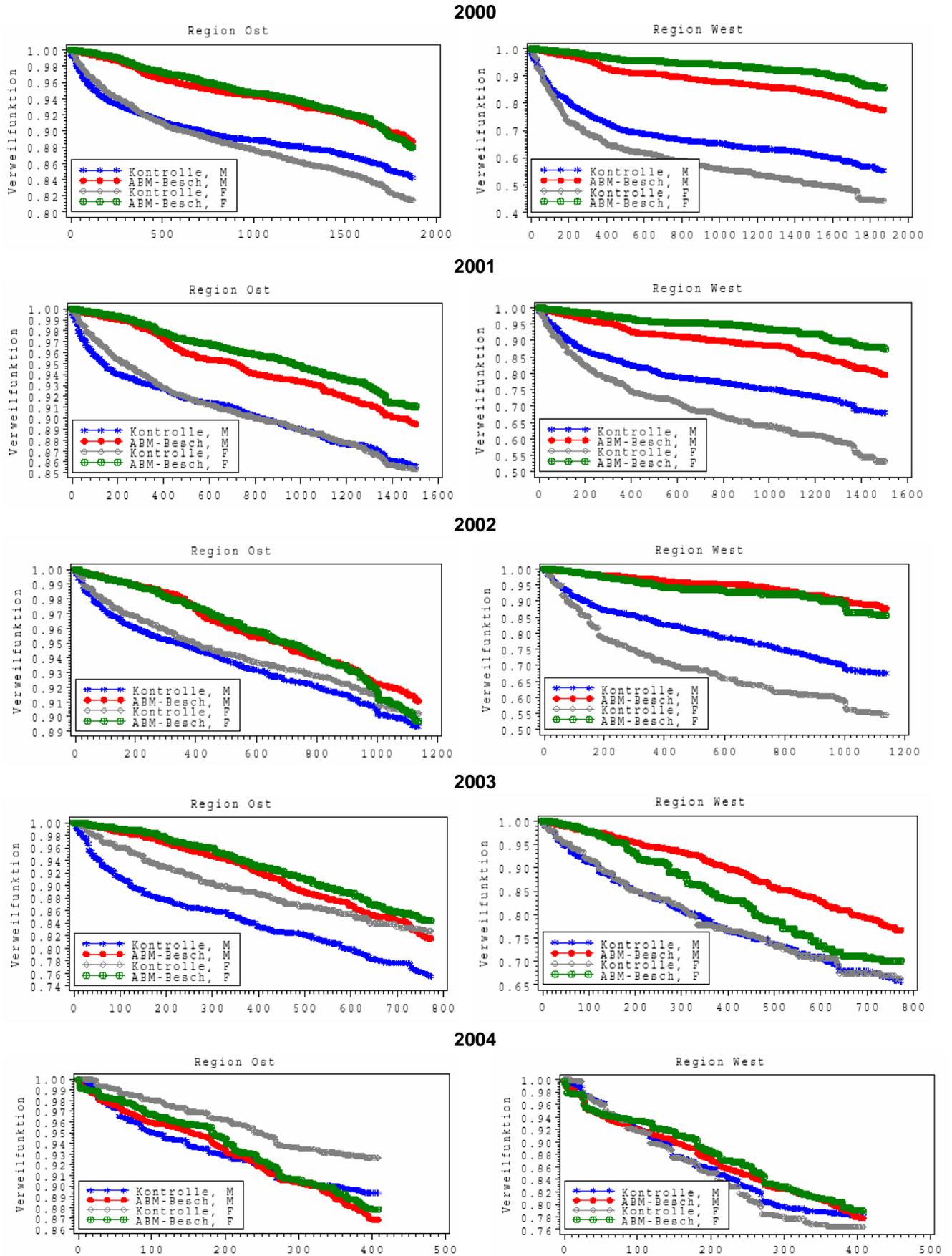
Quelle: eigene Auswertung der IEB-Stichproben

Es zeigt sich, dass unter dem Kriterium der Nachhaltigkeit die Übergänge in eine 6-monatige ununterbrochene Erwerbstätigkeit sehr gering sind. Trotz des sehr langen Beobachtungszeitraums von ca. 1.900 Tagen bei der Kohorte des Jahres 2000 sind selbst in den Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage bei den Teilnehmenden nicht einmal 10 % Übergänge in nachhaltige Beschäftigung zu verzeichnen. Bei den Kontrollgruppen stellt sich die Situation wesentlich günstiger dar, die Werte bewegen sich im Bereich von ca. 12 % im Regionstyp I bis hin zu knapp 30 % bei Frauen im Regionstyp IV/V. In den Jahren 2001 und 2002 zeigt sich die Zahl der Übergänge in Erwerbstätigkeit bei den ABM-Beschäftigten fast unverändert niedrig, während sich die Übergänge bei den Kontrollen verringern. Dies ist nicht allein durch den kürzeren Beobachtungszeitraum zu erklären: Eine Betrachtung der Verweilzeitkurven (s. u.) zeigt ein tatsächlich langsames Abfallen, mithin größere Schwierigkeiten, eine Beschäftigung aufzunehmen.

Anders ist dann die Situation in den Jahren 2003 und 2004. Im Jahr 2003 steigen (trotz weiter verkürztem Beobachtungszeitraum) die Anteile der nachhaltigen Übergänge bei den ABM-Beschäftigten erstmals in einigen Regionen über 10 %, allerdings steigen die Werte bei den Kontrollgruppen ebenfalls, so dass eine deutliche Differenz und damit ein negativer Effekt der ABM auf die Arbeitsmarktintegration bestehen bleibt. Im Jahr 2004 steigt der Anteil der Übergänge bei Teilnehmenden dann stark an, insbesondere bei den Frauen in den Regionstypen III und IV/V, wo Anteile über 20 % zu verzeichnen sind. Die Vergleichswerte der Kontrollgruppen sinken dagegen wieder ab, so dass erstmals bis auf Männer im Regionstyp I alle ABM-Beschäftigtengruppen höhere Übergangsraten in Erwerbstätigkeit aufweisen, ABM hier also auch unter Beachtung des Nachhaltigkeitskriteriums positive Integrationseffekte bewirken.

Übersicht 13 zeigt die Kurven der gesamten Verweilzeitanalysen für alle Teilnehmenden, die im April der Jahre 2000 bis 2004 in ABM eingetreten sind sowie für die entsprechenden Gruppen der Nicht-Teilnehmenden in Differenzierung nach Ost bzw. West und nach Geschlecht. Auf die Darstellung der höher aggregierten Gesamtkurven ohne Geschlechterdifferenzierung wird hier aus Platzgründen verzichtet, da sie zwar übersichtlicher erscheinen, aber keine zusätzlichen Informationen bieten. Die roten Kurven stellen die Verweilzeitfunktionen der ABM-Beschäftigten Männer dar, die grünen der Frauen in ABM, die blauen die der männlichen Kontrollgruppen, die grauen die der weiblichen Kontrollgruppen.

Übersicht 13 Verweilzeitfunktionen nach Ost-West und Geschlecht 2000-2004



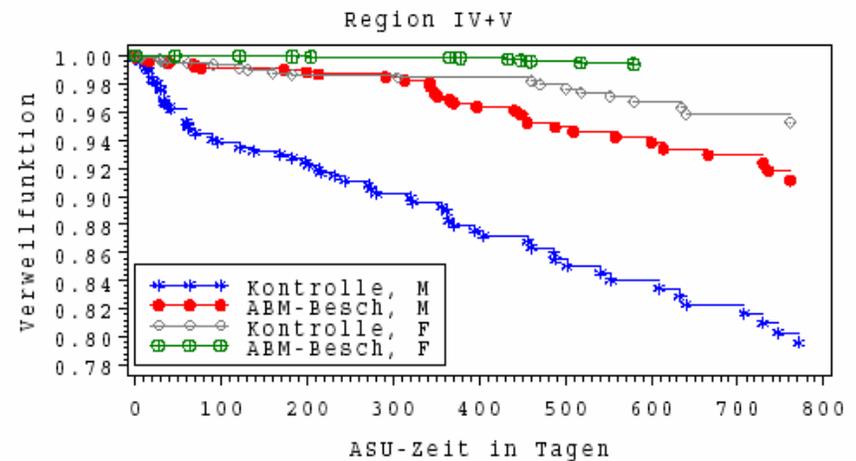
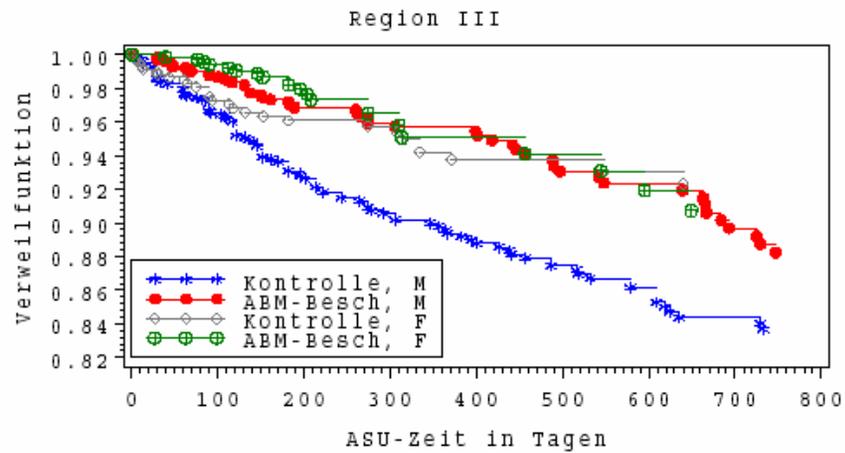
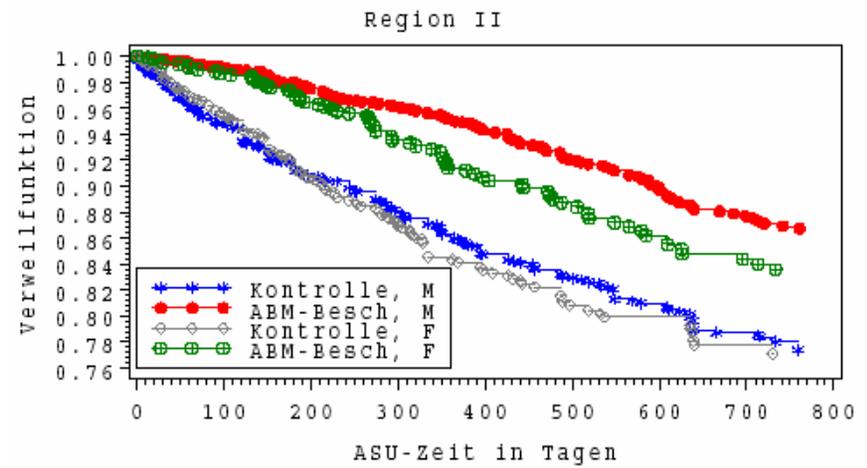
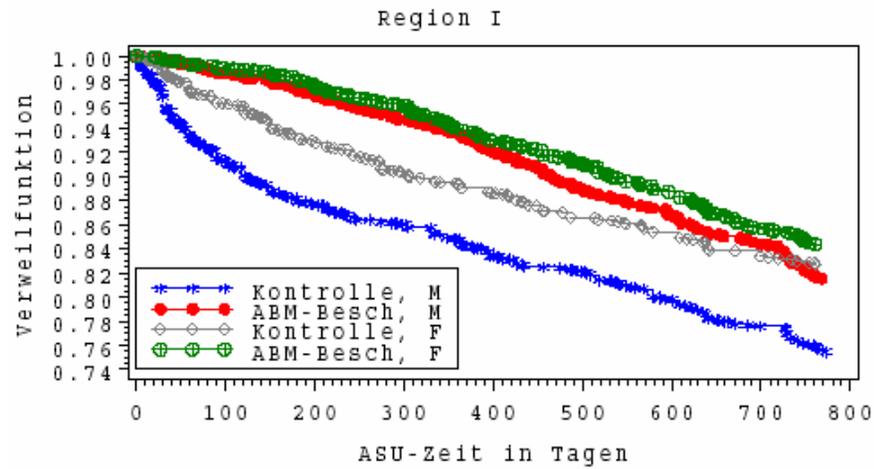
Üblicherweise ist das Hauptanliegen bei der Schätzung eines Cox-Modells die Bestimmung des Einflusses der Kovariaten; hier ist dies jedoch nicht zentral. Vielmehr interessieren die Verweilzeitfunktionen der beiden Gruppen an der Stelle des jeweiligen Schwerpunktes der Kovariaten. Die resultierenden Kurven stellen die Verweilzeitfunktion eines idealtypischen Gruppenvertreters dar. „Idealtypisch“ bedeutet hierbei, dass alle seine Eigenschaften gerade im Gruppenschnitt liegen. Damit ist auch die so bestimmte Baseline-Verweilzeitfunktion ein „Durchschnitt“ über alle einzelnen Verweilzeitfunktionen der Gruppenmitglieder. Diesen Durchschnitt kann man sich analog zu einer Ausgleichsgeraden bei der Regression vorstellen.

Die Verweilzeitkurven stellen die Wahrscheinlichkeit für einen weiteren Verbleib in Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf dar, gemessen vom Zeitpunkt des ABM-Beginns (0-Punkt). Die Skalierung der Zeitachse stellt die Tage seit ABM-Beginn dar. Da die ABM-Eintritte jeweils im April des betreffenden Jahres erfolgten, verkürzt sich auch der dargestellte Zeitraum entsprechend der Verfügbarkeit von Daten zum Beschäftigungsstatus von Jahr zu Jahr. Alle Kurven beginnen naturgemäß mit der Wahrscheinlichkeit 1 für den Verbleib in Arbeitslosigkeit, da dies ja zu Beginn der ABM-Beschäftigung bzw. der entsprechenden Phase der Kontrollgruppen definitorisch vorausgesetzt ist. Beim Vergleich der verschiedenen Kurven ist zu beachten, dass die Skalierung der y-Achse sich nach den erreichten Werten richtet, um Differenzierungen vom Maßstab her überhaupt verdeutlichen zu können. Der niedrigste Wert, auf dem die x-Achse die y-Achse schneidet, liegt bei der 40 %-Marke in Westdeutschland für das Jahr 2000, die Kurven in Ostdeutschland erreichen für das Jahr 2000 nicht die 80 %-Marke. Hierin drückt sich die generell schlechtere Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland aus. Die Kurven der ABM-Beschäftigten und der Kontrollen in Ostdeutschland laufen daher auch wesentlich enger aufeinander zu bzw. kreuzen sich im Jahr 2004 bei den Männern nach etwas über 300 Tagen, während die Kurve der weiblichen ABM-Beschäftigten sogar ab dem Beginn der ABM unter derjenigen der Kontrollen verläuft (siehe auch unten in diesem Kapitel in weiterer regionaler Differenzierung).

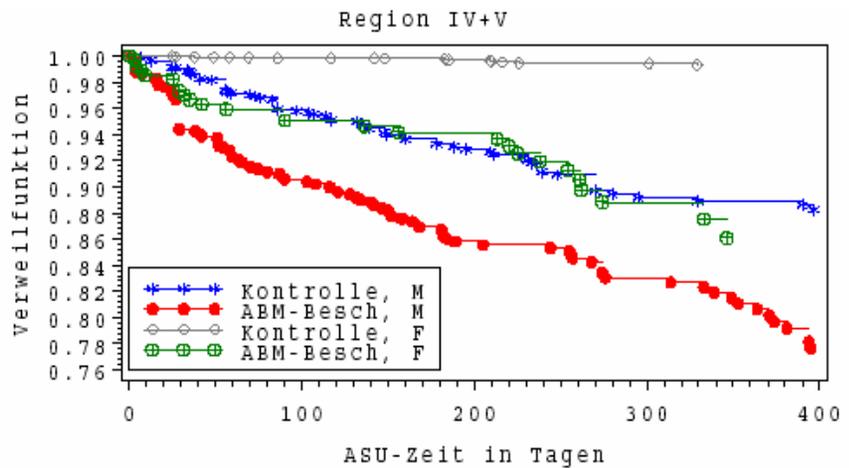
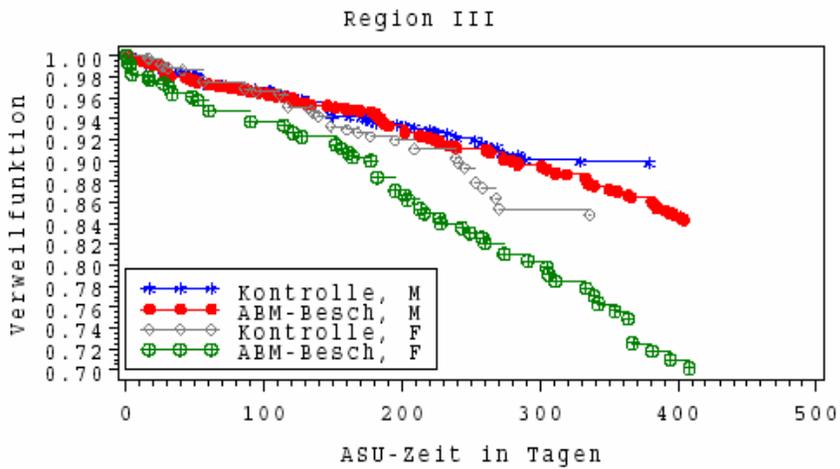
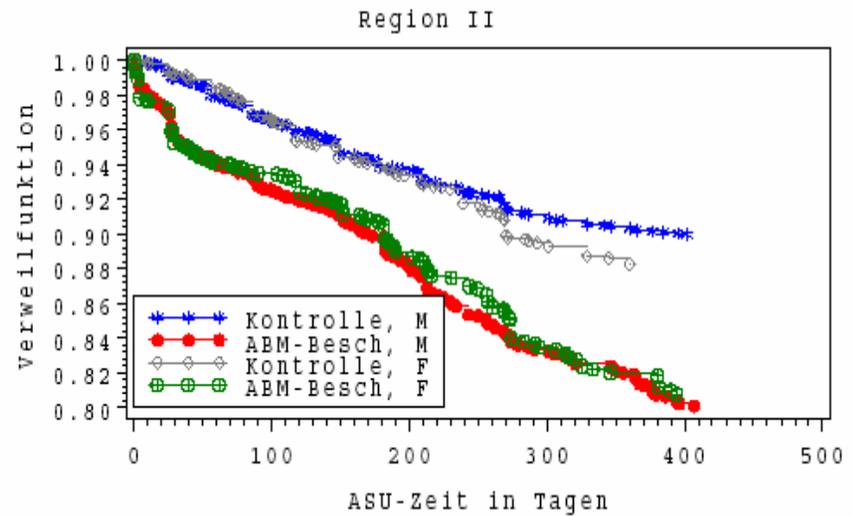
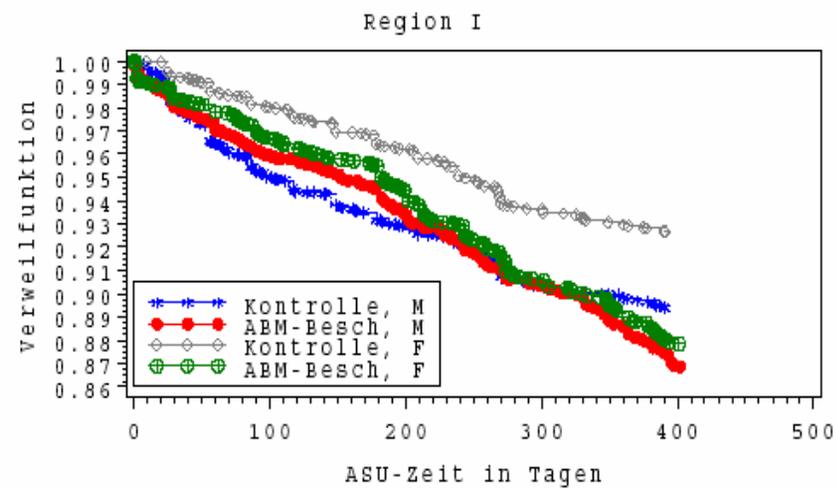
Im Vergleich der verschiedenen Jahre enden die Kurven auf immer höherem Niveau. Dies ergibt sich auch durch die kürzeren Beobachtungszeiträume. In der Diskussion im Anschluss an den letzten Bericht war die Frage aufgeworfen worden, ob nicht ein einheitlicher Beobachtungszeitraum für alle Kohorten angemessener wäre, um den Vergleich der Ergebnisse der verschiedenen Jahre zu erleichtern. Dies ist aber bei der Evaluation der Veränderungen der Wirkung von ABM im Zusammenhang mit den Hartz-Reformen nicht sinnvoll. Die maßgeblichen gesetzlichen Änderungen traten erst im Jahr 2004 in Kraft. Für diese Kohorte ist aber nur ein sehr kurzer Beobachtungszeitraum gegeben, da die Daten zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung immer erst mit Verzögerung vorliegen, auf diese Daten aber ergänzend zu den Abmeldegründen zurück gegriffen werden muss. Eine Beschränkung der Auswertung der vorangegangenen Jahre auf einen vergleichbar kurzen Zeitraum würde aber wichtige Informationen verloren gehen lassen, da gerade bei ABM positive Nettoeffekte oft erst nach sehr langer Beobachtungszeit zu verzeichnen sind.

Die beiden Übersichten 14 und 15 zeigen die Ergebnisse für die Jahre 2003 und 2004 noch einmal in stärkerer regionaler Differenzierung.

Übersicht 14 Verweilzeitfunktionen 2003 nach Regionstypen und Geschlecht



Übersicht 15 Verweilzeitfunktionen 2004 nach Regionstypen und Geschlecht



Für das Jahr 2003 zeigt sich für die Region III ein positiver Effekt bei weiblichen ABM-Beschäftigten nach ca. 550 Tagen, der aber in Region IV/V nicht eintritt. Bei männlichen ABM-Beschäftigten sind dagegen in keinem Regionstyp positive Effekte zu verzeichnen. Dass eher bei weiblichen Beschäftigten, insbesondere im westdeutschen Regionstyp III, positive Nettoeffekte der ABM auftreten, entspricht den Ergebnissen anderer, vergleichbarer Studien (vgl. Kap. 4.2.3.2.3). Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass in diesen Regionen bei eher frauentypischen Tätigkeiten, beispielsweise im sozialen Bereich, noch Beschäftigungspotenziale vorhanden sind, für die aber die Arbeitslosen wg. fehlender Berufserfahrung oder großer Arbeitsmarktferne aus Sicht der Arbeitgeber zunächst nicht in Frage kommen. Die ABM müsste dann sehr zielgerichtet eingesetzt werden, um diese Einstellungsvorbehalte abzubauen und entsprechende Berufserfahrung zu vermitteln. Solche Integrationserfolge werden mit ABM aber offensichtlich nur in bestimmten Arbeitsmarkttypen und für einige Personengruppen erreicht.

Im Jahr 2004 zeigt sich dann jedoch eine gänzlich andere Situation. Im Regionstyp I verläuft die Kontrollkurve der Frauen von Anfang an oberhalb der Kurve der ABM-Beschäftigten, die männlichen Kurven kreuzen sich nach ca. 250 Tagen, es treten also erstmalig auch in Ostdeutschland positive Integrationseffekte – bei Männern und Frauen – auf. Im Regionstyp II verlaufen sogar beide Kontrollkurven oberhalb der Beschäftigten-Kurven, es sind also von Beginn an positive Effekte der ABM zu verzeichnen. In Region III liegen die Kurven der Männer weitgehend aufeinander, die ABM-Beschäftigten weisen gegen Ende tendenziell aber die günstigere Entwicklung im Vergleich zur Kontrollgruppe auf, bei den Frauen liegt wiederum die Kurve der Teilnehmerinnen unterhalb, also günstiger, als die Kontrollkurve. In der Region IV/V liegen beide Kontrollkurven deutlich oberhalb der Kurven der ABM-Beschäftigten, es sind hier also keine positiven Effekte der ABM festzustellen.

Das Ergebnis aus der CATI-Erhebung des Jahres 2005, das positive Effekte der ABM für die Kohorten des Jahres 2004 zeigte, bestätigt sich also. Es handelte sich offensichtlich nicht nur um einen Effekt resultierend aus dem Methodenwechsel von der IEB-Auswertung zur telefonischen Befragung, sondern tatsächlich um weitgehend positive, wenn auch regional unterschiedliche Nettointegrationseffekte in diesem Jahr. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob die Neukonzipierung des Instrumentes ABM, die im Jahr 2004 in Kraft trat, tatsächlich zu einer grundlegend verbesserten Wirksamkeit geführt hat. Dann müssten für die ABM-Kohorte aus dem Jahr 2005 ähnliche Effekte zu verzeichnen sein. Auch in diesem Jahr wurde wieder eine CATI-Befragung durchgeführt, um dieser Frage am aktuellen Zeitrand nachgehen zu können.

4.2.3.2.4 Ergebnisse der CATI-Befragung 2006

Bei den im Jahr 2006 befragten ABM-Beschäftigten handelt es sich um Personen, die im April des Jahres 2005 in ABM eingetreten sind. Die Eintritte im Rechtskreis des SGB III waren dabei so gering, dass eine sinnvolle Auswertung nicht zu erwarten war. Daher wurden in die Stichprobe auch ABM-Beschäftigte und Kontrollen des Rechtskreises des SGB II einbezogen, wobei diese zuvor aber dem Rechtskreis des SGB III zugeordnet waren, es sich also nicht um ehemalige SozialhilfeempfängerInnen handelt, sondern um Personen, die zuvor Ar-

beitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen hatten. Die Kohorte ist daher in ihrer sozialen Zusammensetzung durchaus mit den Kohorten der früheren Jahre vergleichbar.

Die Auswahl der zu befragenden Personen beruhte auf dem gleichen Matching-Verfahren wie bei den anderen Kohorten. Jedoch ergab sich dabei das Problem, dass nicht genau die selben Gruppen zur Verfügung stehen wie in der oben angegebenen Auswertung. Zum Erreichen einer genügenden Beteiligung musste auf zweite bis sechste Matches zurückgegriffen werden, wenn mit dem ursprünglichen Zwilling kein Interview zu Stande kam. Weiter gab es auch bei den ABM-Beschäftigten einen relevanten Teil von Non-Respondern. Um nun einen adäquaten Vergleich durchführen zu können, wurden nur diejenigen ABM-Beschäftigten und ihre zugehörigen Zwillinge für diese Auswertung berücksichtigt, bei denen es eine eindeutige Korrespondenz der Befragungsdaten gab. Dies waren 1.822 ABM-Beschäftigte und ebenso viele Kontroll-Personen. Bei den ABM-Beschäftigten gab es dann noch Probleme wegen der fehlenden Werte; dies führte zu Ausschluss von 181 Personen. Die Befragungsdaten weisen einige Inkonsistenzen auf. Daher wurden bei den Teilnehmenden alle Zeiten für den Beginn auf den gleichen Zeitpunkt wie bei den Kontrollen gesetzt, sofern ein früherer Zeitpunkt angegeben war. Auch das Ende wurde mit dem 28. Februar 2006 für alle festgelegt.

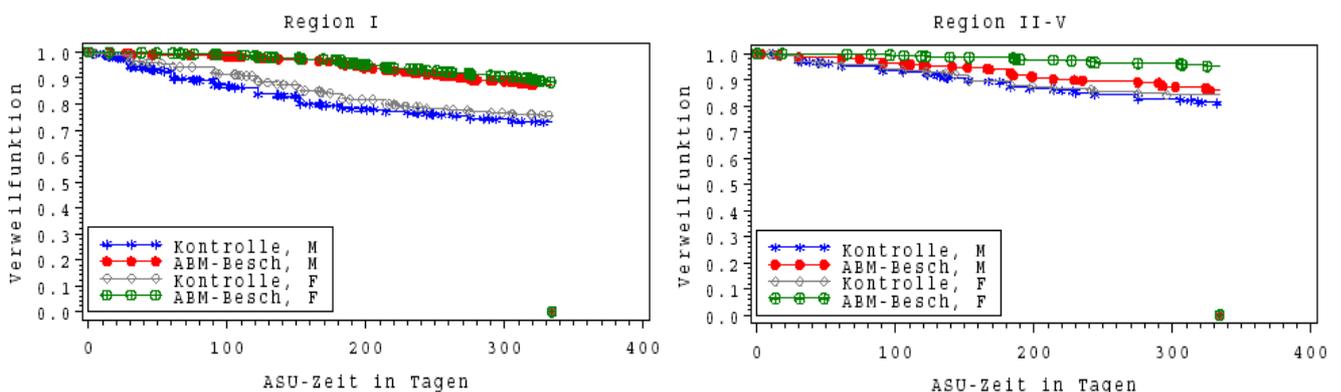
Tabelle 1: Zensierung aufgrund von IEB und Befragung

	ABM-Beschäftigte			Kontrollgruppe		
		Befragung			Befragung	
IEB	0	1	Summe	0	1	Summe
0	29	5	34	142	41	183
1	302	1.305	1.607	467	1.172	1.693
Summe	331	1.310	1.641	609	1.213	1.822

Quelle: Eigene Darstellung

Übersicht 16 zeigt die Ergebnisse der Verweilzeitanalyse, aufgrund der geringen Datenmenge jedoch aggregiert für die Regionen I und II/III/IV/V.

Übersicht 16: Verweilzeitfunktionen 2005



Es zeigen sich in diesem Fall keine positiven Effekte der ABM, d.h. es bleibt bei dem aus früheren Jahren bekannten Bild, dass die Chancen zur Integration in Erwerbsarbeit für ABM-Beschäftigte schlechter sind als für Arbeitslose, die gar nicht oder mit anderen Instrumenten gefördert wurden. Die Abstände zwischen den Kurven sind diesmal aber in den westdeutschen Arbeitsmarktregionen sehr gering. Dennoch muss festgestellt werden, dass es sich bei dem Ergebnis für das Jahr 2004 wohl um einen Sondereffekt handelt. Bereits im Bericht 2005 wurde dieses Jahr als ein „Übergangsjahr“ im Einsatz des Instrumentes ABM gekennzeichnet, in dem zwar Neuregelungen des Instrumentes griffen, aber noch nicht die Umstellung auf eine vorrangige Umsetzung im Rahmen des SGB II erfolgt war.

Zwischenfazit aus den mikroökonomischen Untersuchungen

Bereits im vom Modul 1c vorgelegten Bericht aus dem Jahr 2005 wurden in Übereinstimmung mit Ergebnissen einschlägiger anderer Studien regional bezogen positive Effekte für bestimmte Personengruppen, insbesondere Frauen in westdeutschen Regionen, festgestellt. Für das Jahr 2000 traten positive Effekte in den Regionstypen II, III und IV ca. 900 Tage nach ABM-Beginn ein. Auch in der damaligen Untersuchung trat der positive Effekt also erst langfristig ein. Positive Effekte traten auch in den Jahren 2001, 2002 und 2003 in den Regionen III und IV/V, z. T. auch im Regionstyp II auf. Für das Jahr 2003 konnten positive Effekte nur bei weiblichen ABM-Beschäftigten in den Regionen III und IV/V festgestellt werden. Im Regionstyp I – im Wesentlichen also in den neuen Bundesländern – waren in diesen Jahren durchgängig negative Effekte festzustellen. Da ABM in diesem Teil Deutschlands in erheblich größerer Zahl als in Westdeutschland eingesetzt wurde, dominierten diese Ergebnisse auch die Gesamtauswertung für Deutschland insgesamt.

Für das Jahr 2004 wurde im Jahr 2005 eine CATI-Befragung durchgeführt, um ausreichend Daten zur Erwerbssituation am aktuellen Zeitrand zu erhalten. Hier traten positive Effekte auch im Regionstyp I auf, wobei aber die Unsicherheit bestand, ob dieses Ergebnis durch die veränderte Datenerhebung verzerrt war. Der aktuelle Bericht weist nun nach, dass diese positiven Effekte tatsächlich Bestand haben, auch unter dem enger gefassten Erfolgskriterium einer 6 Monate anhaltenden Beschäftigung. Es handelt sich dabei aber anscheinend nicht um eine dauerhaft verbesserte Wirkungsweise von ABM in Bezug auf das Integrationsziel, da für die ABM-Beschäftigten des Jahres 2005 erneut negative Effekte der ABM zu verzeichnen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Beobachtungszeitraum sehr kurz ist. Dennoch stimmen die Ergebnisse im Trend nicht mit den positiven Ergebnissen für die Kohorten des Jahres 2004 überein.

Aus diesen Befunden kann in Übereinstimmung mit Ergebnissen anderer relevanter Studien abgeleitet werden, dass das Instrument ABM insbesondere in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage bei gezieltem Einsatz für Problemgruppen des Arbeitsmarktes auch positive Eingliederungseffekte erreichen kann.

Die mit dem Jahr 2004 in Kraft getretenen Veränderungen beim Instrument ABM sind jedoch nicht als Zeichen für eine dauerhafte Verbesserung der Integrationswirkung des Instrumentes ABM zu werten, da für die Kohorte des Jahres 2005 erneut negative Effekte zu verzeichnen sind. Vielmehr scheinen die arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen im Über-

gangsjahr 2004 einen Sondereffekt bewirkt zu haben. Die Zuweisungen in ABM erfolgten im Jahr 2004 letztmalig allein durch die Agenturen für Arbeit, die in diesem Jahr bei insgesamt drastisch verringertem ABM-Einsatz bestimmte Personengruppen des Arbeitsmarktes, insbesondere Schwerbehinderte, gehäuft in ABM zuwies (s. o. und Kap. 3 Deskription). So verdoppelte sich der Anteil der bereits länger als zwei Jahre Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr. Gleichzeitig wurden aber vermehrt jüngere Menschen in ABM beschäftigt. Außerdem konnten Männer mit höherer Qualifikation, insbesondere mit einem Universitätsabschluss, eher als in den vorangegangenen Jahren an ABM partizipieren.

Besonderheiten in der Zusammensetzung der ABM-Beschäftigten bieten jedoch nur insoweit eine Erklärung für die positiven Integrationseffekte, wie dies auch Merkmale sind, bei denen die ABM-Teilnahme die Integrationschancen in Erwerbsarbeit wesentlich erhöht. Dies kann anhand der Hazard-Quotienten überprüft werden. Der Hazard-Quotient gibt zu jeder Kovariaten an, ob eine Veränderung bei diesem Merkmal, beispielsweise ein beruflicher Abschluss gegenüber keiner Ausbildung, bei sonst gleich bleibender Ausprägung aller anderen Kovariaten, zu einer höheren (Quotient größer 1) oder niedrigeren (Quotient kleiner 1) Erwerbswahrscheinlichkeit führt. Mit einem positiven Effekt der ABM kann dies nur in Verbindung gebracht werden, wenn die Hazard-Quotienten zu einer Kovariate bei ABM-Beschäftigten systematisch größer sind, die Beschäftigungschancen in Abhängigkeit von diesem Merkmal also besser, als bei den dazugehörigen Kontrollgruppen. Dies ist bei den untersuchten Kovariaten selten der Fall. Nur beim Merkmal „Dauer der Arbeitslosigkeitsperiode vor der ABM“ lässt sich ein eindeutig kompensierender Einfluss der ABM feststellen. Da sich der Anteil der über 24 Monate Arbeitslosen an den ABM-Eintritten des Jahres 2004 gegenüber denen des Jahres 2003 verdoppelt hat, erscheint diese kompensierende Wirkung von ABM für das positive Gesamtergebnis durchaus relevant. Da der Anteil dieser Langzeitarbeitslosen an allen ABM-Beschäftigten aber insgesamt unter 20 % bleibt, kann er das Ergebnis nicht vollständig erklären.

Es ist zusammenfassend davon auszugehen, dass nicht allein einzelne Merkmale der Zuweisungspraxis, sondern die Gesamtsituation des Umbruchs der Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2004 zu den beschriebenen Ergebnissen beigetragen haben. Es erscheint plausibel, anzunehmen, dass ein Großteil der ABM-Beschäftigten (wie auch die Kontrollpersonen) vor der Perspektive standen, im Jahr 2005 einen Antrag auf Arbeitslosengeld II stellen zu müssen und in „Hartz IV ab zu rutschen“, wie die verbreitete Wahrnehmung dieser Umsteuerung war. Dies könnte in der Tat zu vermehrten Suchaktivitäten auch während der ABM-Dauer geführt haben. Dafür spricht der rasche Abfall der Kurven der ABM-Beschäftigten bereits während der eigentlichen Laufzeit der ABM. Hinzu kommt noch, dass auch die reguläre durchschnittliche ABM-Dauer im Jahr 2004 geringer war als in den vergangenen Jahren, was den Lock-In-Effekt weiter verringert.

Auch dürfte die Bereitschaft gewachsen sein, nicht existenzsichernde Tätigkeiten, beispielsweise geringfügige Beschäftigungen, aufzunehmen, wenn keine Ansprüche auf Alg II zu erwarten waren, bspw. wegen zu hohem Partnereinkommen. Auch die Inanspruchnahme einer Existenzgründerförderung kann zu diesen alternativen Handlungsmöglichkeiten zählen, die sonst von ABM-Beschäftigten nicht in gleichem Umfang in Betracht gezogen wurden. Insbesondere höher qualifizierte Teilnehmende, die noch einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe

hatten und die im Jahr 2004 wieder verstärkt in ABM zugewiesen wurden, könnten so den Übergang in Alg II vermieden haben.

Der bevorstehende Übergang in Alg II gilt zwar auch für die Kontrollgruppen. Hierbei handelt es sich aber um eine Auswahl von Arbeitslosen, die noch nie in einer ABM beschäftigt waren, ABM in der Vergangenheit also nicht als alternative Lösung ihrer Arbeitslosigkeit wahrnehmen konnten. Die Verweilzeitfunktionen der Kontrollgruppen zeigen aber auch, wie schwierig sich insgesamt die Arbeitsmarktintegration für die betroffenen Zielgruppen darstellt. Die Wahrscheinlichkeit, nach dem Zeitraum der ABM weiter arbeitslos zu bleiben, differiert schließlich im Jahr 2004 zwischen Teilnehmenden- und Kontrollgruppe nur um wenige Prozentpunkte. Beiden Gruppen gelingt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums mit über 80-prozentiger Wahrscheinlichkeit keine Aufnahme einer nachhaltigen Beschäftigung (vgl. Übersicht 12 oben).

4.2.2.3 Gesamtbewertung der Arbeitsmarktintegration

Beide Analysen zur Integrationswirkung von ABM – mit Hilfe von ausgewiesenen Verbleibs- und Eingliederungsquoten sowie der durchgeführten mikroökonomischen Untersuchungen – haben gezeigt, dass ABM das Ziel der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt nur teilweise erreichen können. Beim Vergleich der Eingliederungsbilanzen mit denen anderer Instrumente ist immer zu bedenken, dass ABM ja gerade dann eingesetzt werden sollen, wenn andere Instrumente keine raschere Eingliederung erwarten lassen.

Dennoch kann von einem arbeitsmarktpolitischen Instrument erwartet werden, dass zumindest negative Eingliederungswirkungen vermieden werden. Dass dies auch bei ABM möglich ist, zeigen die zumindest für Teilgruppen positiven Nettoeffekte, die sowohl in den hier vorliegenden Untersuchungen wie auch in anderen Studien zum gleichen Thema festgestellt wurden. Besonders für Personen mit lang anhaltender Arbeitslosigkeit und mit gesundheitlich begründeten Vermittlungshemmnissen können ABM positive Integrationseffekte erreichen. Das Integrationsziel wird insbesondere dann verfehlt, wenn ABM in relativ großem Umfang für ein breites Spektrum von Arbeitslosen eingesetzt wird, wie dies in den ostdeutschen Bundesländern jahrelang der Fall war. Hier ist aber auch festzuhalten, dass das Integrationsziel für ABM von den Akteuren, insbesondere von Trägern aber auch von der Arbeitsverwaltung selbst, nicht prioritär bei der Konzipierung und Umsetzung von Maßnahmen verfolgt wurde. Dies wäre auch vor dem Hintergrund kaum aufnahmefähiger Arbeitsmärkte nicht realistisch gewesen. Andere Ziele, wie der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit oder die Verbesserung regionaler Infrastrukturen dienen langfristig ja durchaus ebenfalls der Verbesserung der Eingliederungsaussichten. Dabei ist aber eine Minimierung von negativen Wirkungen auf die kurzzeitige Eingliederung durchaus anzustreben.

4.2.3 Schaffung temporärer Beschäftigung – das Marktersatzziel

Mit der Neuordnung von ABM zum 1. Januar 2004 hat der Gesetzgeber in Bezug auf die mit ABM zu verfolgenden Ziele einen weit gehenden Paradigmenwechsel vollzogen. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es zu bisherigen und neuen Zielen dieses Förderinstru-

ments: „Auf das bisherige Ziel, dass die Eingliederungsaussichten verbessert werden sollen, wird verzichtet, weil es in dieser Allgemeinheit nicht erfüllbar ist und das bisherige Recht auch in der wissenschaftlichen Diskussion den falschen Eindruck erweckt hat, der Erfolg von ABM könne hauptsächlich an der Höhe der Eingliederungsquote gemessen werden. Die Eingliederung von Arbeitslosen in weggefallene Teilarbeitsmärkte allein durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist aber praktisch unmöglich.“¹¹⁸ Zugleich wird jedoch nach wie vor davon ausgegangen, dass ABM zur Unterstützung von besonders „förderungsbedürftigen Arbeitnehmer(innen)“ zum Einsatz kommen soll. Als solche werden im § 263 SGB III jene arbeitslosen Personen definiert, die „allein durch eine Förderung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können“. Mit der Reformierung von ABM zu Beginn des Jahres 2004 hat der Gesetzgeber weiterhin gefordert, ABM in von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen regionalen Arbeitsmärkten einzusetzen.

Diese drei Umstände zusammengenommen lassen erkennen, dass zumindest seit der Rechtsänderung im Jahr 2004 der Schaffung temporärer Beschäftigung für diesen Personenkreis auch für den Gesetzgeber eine eigenständige – und prioritäre – Zieldimension zukommt. Unter Steuerungsaspekten kommt hinzu, dass in den erstmals im Jahr 2004 zwischen den Regionaldirektionen und den Arbeitsagenturen abgeschlossenen Zielvereinbarungen ein Indikator „Bestand Marktersatz“ definiert worden ist. Dies alles lässt den Schluss zu, dass auch der Gesetzgeber eine Sichtweise nachvollzogen hat, die handelnde Akteure vor Ort bereits seit geraumer Zeit eingenommen hatten. Allerdings lässt der Gesetzgeber – wie übrigens auch die handelnden Akteure vor Ort – die Frage unbeantwortet, wann er das Ziel der Schaffung von Marktersatz durch öffentlich geförderte Beschäftigung als erreicht ansieht.

Um im Rahmen der Evaluierung von ABM auch das Erreichen dieses Zieles beurteilen zu können, wurden eigene Maßstäbe für die Zielerreichung definiert. Diese nehmen die unterschiedlichen Situationen auf den regionalen Arbeitsmärkten in Deutschland zum Ausgangspunkt und basieren auf folgenden Plausibilitätsüberlegungen:

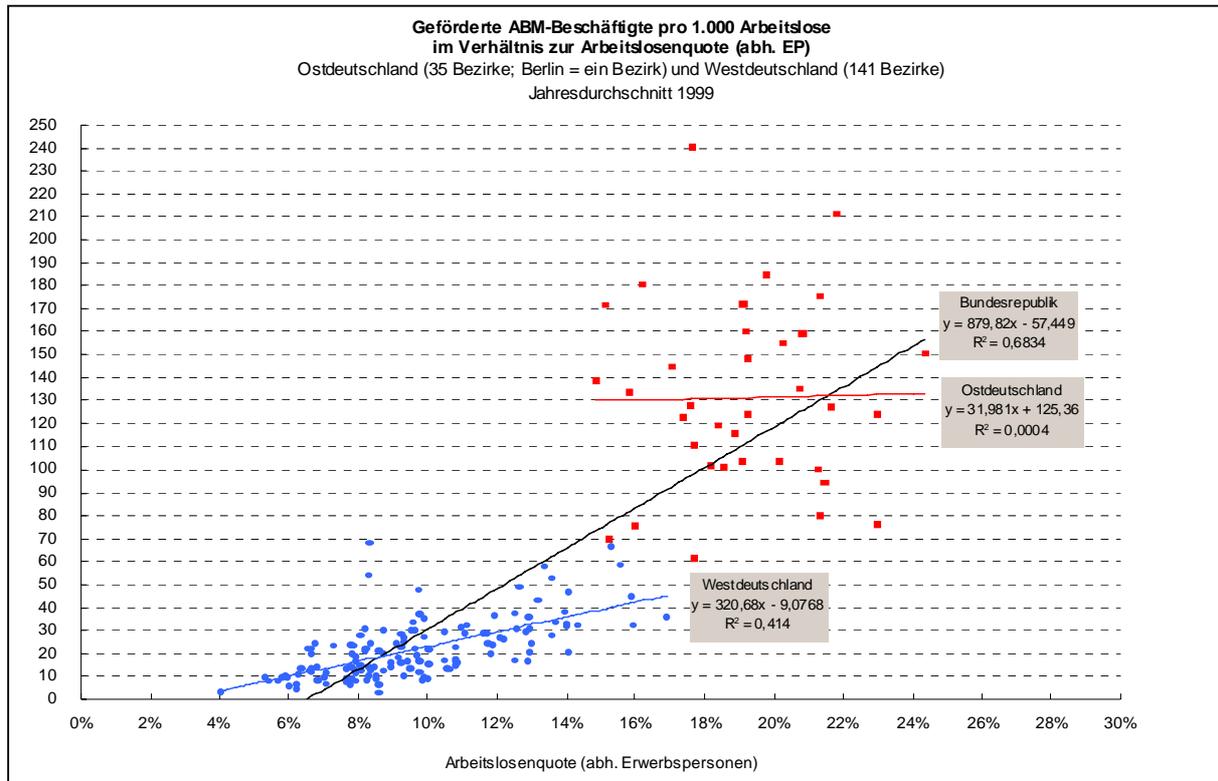
- Erstens soll das Marktersatzvolumen – gemessen an der Anzahl der ABM-Beschäftigten pro 1.000 Arbeitslose – in Regionen mit vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit größer sein als in solchen mit geringer Arbeitslosigkeit.
- Zweitens wird die Entwicklung der regionalen Arbeitslosigkeit als Referenzgröße dergestalt herangezogen, dass steigende Arbeitslosigkeit zu einem zunehmenden und sinkende Arbeitslosigkeit zu einem abnehmenden Marktersatzvolumen führen sollte.

Die Abbildungen 20 und 21 zeigen diese Relationen für die 176 Agenturbezirke in Deutschland in den Jahren 1999 und 2004.¹¹⁹

¹¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1515 vom 5. September 2003, S. 95

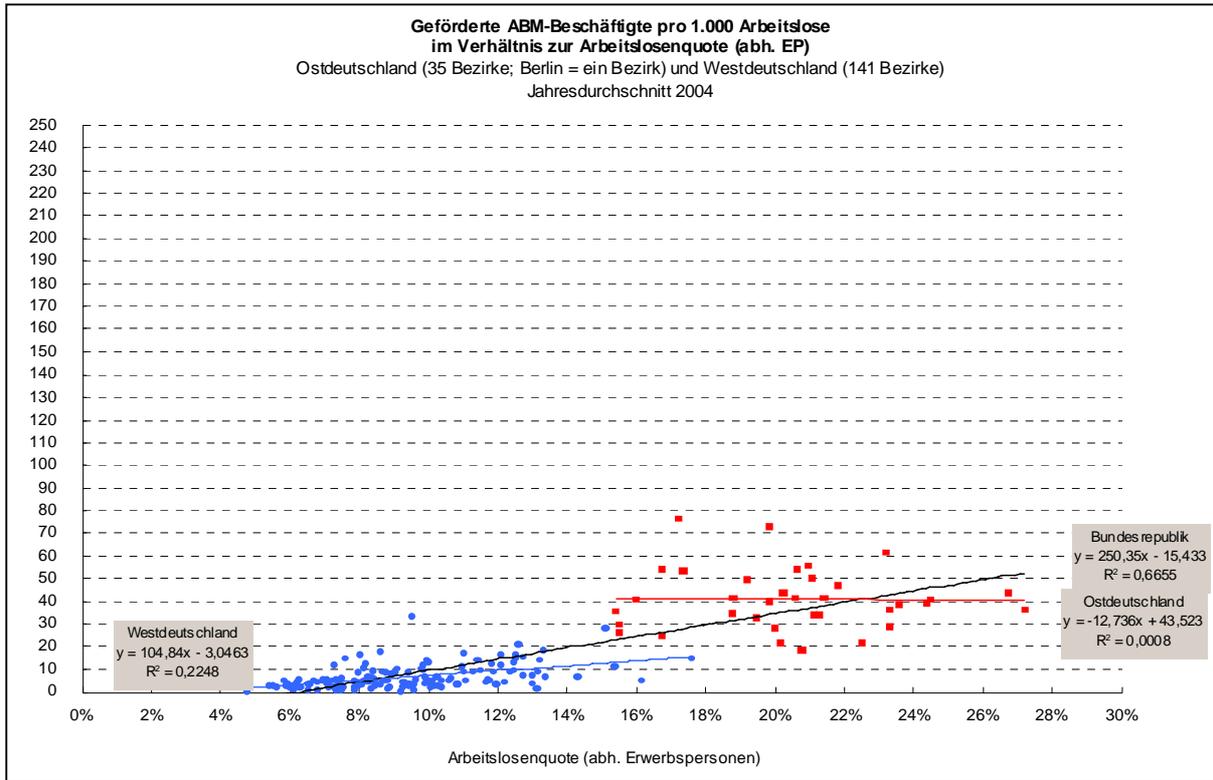
¹¹⁹ Das Land Berlin stellt in dieser und der folgenden Auswertung einen Agenturbezirk dar.

Abb. 20: Geförderte ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose im Verhältnis zur Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 1999



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der BA

Abb. 21: Geförderte ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose im Verhältnis zur Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 2004



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der BA

Aus diesen Abbildungen werden folgende Tendenzen der Einsatzes von ABM im Untersuchungszeitraum deutlich:

1. ABM sind in Agenturbezirken mit überproportional hohen Arbeitslosenquoten über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg in stärkerem zahlenmäßigen Umfang eingesetzt worden als in jenen, in denen die Arbeitslosigkeit geringer ausgeprägt war.
2. der Vergleich über die Jahre des Untersuchungszeitraumes hinweg zeigt, dass durch einen stärkeren Abbau von ABM in den ostdeutschen Agenturbezirken die bis dahin zu beobachtende Differenzierung nach der besonderen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit kontinuierlich zurückgenommen wurde.
3. das mit Hilfe von ABM geschaffene Marktersatzvolumen wurde – trotz steigender Arbeitslosigkeit – zurückgefahren.

Fasst man diese drei Befunde zu einer Gesamtbewertung zusammen, so ergibt sich das Urteil, dass dieses Ziel über den Untersuchungszeitraum hinweg immer weniger erreicht worden ist.

Wie bereits im Bericht 2005¹²⁰ herausgearbeitet, ist die Entwicklung des ABM-Einsatzes und damit das Nichterreichen dieses Ziels vor allem auf das ebenfalls neu eingeführte Steuerungsmodell der BA und die restriktiven Haushaltsvorgaben zurückzuführen. Die sinkende

¹²⁰ Vgl. insbesondere den Abschnitt 7.5 des Berichts auf den S. 149 bis 152.

Akzeptanz von ABM bei diesem arbeitsmarktpolitischen Akteur wird von vielen, jedoch nicht allen diesbezüglich relevanten Akteuren geteilt: Während insbesondere die Arbeitslosen bzw. die ABM-Beschäftigten sowie zahlreiche der lokalen und regionalen Akteure das rückläufige Marktersatzvolumen angesichts der Arbeitsmarktlage nicht als angemessen betrachten, befinden sich die meisten Bundesländer mit ihrem Rückzug aus der ABM-Kofinanzierung offenbar in weitgehender Übereinstimmung mit den zentralen Akteuren in der Bundesagentur für Arbeit, die ABM nur noch eine marginale Bedeutung im Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente zubilligen.

Daraus ist zu schlussfolgern, dass die dem „Neuen Steuerungsmodell“ der Bundesagentur für Arbeit innewohnende Logik und damit das Modell selbst zu modifizieren wären, wenn seitens der Politik eine situationsadäquate Zielerreichung beim ABM-Ziel des Marktersatzes angestrebt wird. Inwieweit die vom Gesetzgeber als vorrangig betrachtete Marktersatzfunktion von ABM durch andere Förderinstrumente ausgefüllt wird bzw. ausgefüllt werden kann, war im Rahmen des Auftrages nicht zu untersuchen. Gleichwohl: Insbesondere die Arbeitsgelegenheiten in ihren beiden Varianten (mit Mehraufwandsentschädigung bzw. in der Entgeltvariante) besitzen, wie die deskriptiv-statistischen Analysen und die Implementationsanalysen zeigten, ein entsprechendes Potenzial; ohne das die jeweiligen Vor- und Nachteile von ABM einerseits sowie von Arbeitsgelegenheiten in ihren beiden Varianten andererseits untersucht werden konnten.

4.2.4 Strukturwirksamkeit der ABM-Förderung

Die Analyse der Strukturwirksamkeit von ABM erfordert im Unterschied zu den anderen mit ABM intendierten Zielen einen Wechsel der Analyseebene. Nicht die Wirkungen auf die ABM-Beschäftigten und damit auf die Individuen stehen im Mittelpunkt sondern die Wirkungen von ABM auf Strukturen.

Die für den ABM-Einsatz ausschlaggebenden Akteure formulierten keine quantifizierten Zielvorgaben in Bezug auf das Ziel Strukturwirksamkeit. Die Entwicklung eines eigenen Evaluationsmaßstabes zur Feststellung der Zielerreichung trifft dabei auf konzeptionelle Schwierigkeiten und datentechnische Restriktionen. Auch deshalb sind die strukturpolitischen Wirkungen von ABM bisher nicht allzu umfangreich wissenschaftlich untersucht worden.¹²¹ Vorliegende Forschungsarbeiten zur Strukturwirksamkeit setzen häufig kleinräumig an und stellen meist beispielhaft konkrete infrastrukturelle Effekte von ABM, SAM oder auch BSI dar.¹²² Infolge der so konturierten Untersuchungsansätze fehlt bislang eine Definition und Operationalisierung von Strukturwirksamkeit.

Die Quantifizierung der strukturpolitischen Effekte von ABM stößt aber auch auf datentechnische Restriktionen. So ist die Erfassung der Nachfrageeffekte von ABM auch auf Grund der Datenlage bei den Arbeitsagenturen nicht möglich. Nimmt man die zehn für die Implementa-

¹²¹ Vergleiche dazu die entsprechenden Darstellungen in Kapitel 4 des Berichtes vom 30. Juni 2005.

¹²² So etwa Kühnert, Uwe / Wahl, Berti (2004): Infrastruktur in der Region entwickeln – Fallbeispiele erfolgreicher Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturentwicklung in Ost- und Westdeutschland, LA-SA-Studie Nr. 42, Potsdam.

tionsanalysen ausgewählten Agenturbezirken zum Maßstab, lassen die verfügbaren Angaben keine vollständige Erfassung der durch die Finanziere bzw. Kofinanziere getragenen gesamten Maßnahmekosten zu.

Die Erfassung der materiell-physischen Dimension von Struktureffekten stößt bei der in der Geschäftsstatistik der BA vorgenommenen statistischen Abgrenzung der ABM-Beschäftigtenzahlen nach Maßnahmebereichen ebenfalls an Grenzen. Die Maßnahmebereiche lassen darüber hinaus nur bedingt Ansatzpunkte für die mit den einzelnen Maßnahmen verfolgten lokalen oder regionalen strukturpolitischen Ziele, geschweige denn für die Ergebnisse der ABM erkennen, so dass die Abbildung materieller oder immaterieller Struktureffekte ebenfalls an enge datentechnische Grenzen stößt. Eine umfassende bundesweite und den gesamten Untersuchungszeitraum der Jahre 1999 bis 2005 abdeckende Quantifizierung von Struktureffekten war deshalb im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht leistbar.

Im Folgenden werden ein Ansatz zur Unterscheidung von verschiedenen Dimensionen des Zieles Strukturwirksamkeit entwickelt sowie mögliche Ansätze zu ihrer Operationalisierung vorgestellt. In diesem Zusammenhang wird auch danach gefragt, welche Veränderungen die „Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ für die Zieldimensionen der Strukturwirksamkeit von ABM hatten.

Es können u. E. systematisch zwei voneinander zu unterscheidende **Zieldimensionen von Strukturwirksamkeit** ausgemacht werden:

Erstens gibt es zahlreiche ABM, die über die unmittelbaren temporären Nachfrageeffekte durch Einkommen der geförderten Personen hinaus, befristet auch eine zusätzliche **regionale Nachfrage** in anderen Bereichen induzieren. Zu derartigen Struktureffekten gehören vor allem jene Effekte, die durch die Finanzierung von Sach- und Qualifizierungskosten auf Grund der Förderung hervorgerufen werden. Da Arbeitsmaterial, Arbeitsgeräte, Qualifizierungsdienstleistungen für ABM größtenteils auf regionalen Märkten eingekauft werden, kommen diese durch die ABM-Förderung hervorgerufenen Nachfrageeffekte in erster Linie der regionalen Wirtschaft zugute.¹²³ Insbesondere in den 90er-Jahren hatten ABM in Ostdeutschland derartige Folgewirkungen. So kommt etwa *Spitznagel* zu dem Schluss: „In den neuen Bundesländern ... werden vielfach investive Maßnahmen mit vergleichsweise hohem Sachkostenanteil gefördert. Hier entstehen größere mittelbare Wirkungen durch die Vorleistungsverflechtung.“¹²⁴

Dieser regional wirksame nachfrageseitige Struktureffekt ist somit direkt abhängig von den ABM-Finanzierungsanteilen, die jenseits der ABM-Lohnbestandteile für Sach- und Qualifizierungskosten eingesetzt werden und lässt sich grundsätzlich anhand des eingesetzten Finanzierungsvolumens für diese Kosten – zumindest grob – abschätzen. Aber selbst die vorliegenden Daten aus den zehn ausgewählten Agenturbezirken lassen jedoch keine vollständige

¹²³ Vergleiche dazu beispielsweise Schuldt, Karsten / Warich Bert G. (1995): Nachfragepotentiale von Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg, Bremen/Rostock/Teltow.

¹²⁴ Spitznagel, Eugen (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 280-281, Nürnberg

dige Erfassung der gesamten Maßnahmekosten zu, so dass eine Abschätzung der zusätzlich induzierten regionalen Nachfrage nicht möglich war.

Zweitens wird Arbeit in ABM immer an einem Gegenstand oder einer Person verrichtet. Jede ABM hat somit einen Effekt auf Strukturen, der "außerhalb" des/der ABM-Beschäftigten liegt und sich physisch-materiell in einer Dienstleistung oder einem Produkt niederschlägt. Ein beträchtlicher Teil der ABM-Tätigkeiten, vor allem in Ostdeutschland, ist unmittelbar auf den Erhalt, die Verbesserung oder den Aufbau von Infrastrukturen unterschiedlichster Art ausgerichtet.

Eine Operationalisierung dieser **Dimension der materiell-physischen Strukturwirksamkeit** steht dabei zumindest vor den beiden folgenden Problemen: Aus der Heterogenität der Maßnahmeinhalte ergibt sich erstens das Erfordernis ihrer Reduzierung. Zweitens hängen die tatsächlichen Strukturwirkungen letztendlich vom Nutzungskontext der mit ABM angebotenen bzw. geschaffenen Strukturen ab und liegen damit jenseits der eigentlichen ABM. Diese tatsächliche Strukturwirksamkeit kann letztendlich nur qualitativ, durch Einzelfallbetrachtungen und NutzerInnenbefragungen sinnvoll erhoben werden. Andererseits lassen sich die Ergebnisse und Produkte einer ABM nicht beliebig in verschiedene Nutzungskontexte setzen. Insofern determiniert der Output – also das erstellte Produkt oder die erbrachte Leistung – einen bestimmten Nutzungskorridor und damit einen Korridor der möglichen materiell-physischen Strukturwirksamkeit. Deshalb wird hier ein Ansatz zur Operationalisierung von materiell-physischen Struktureffekten gewählt, der an den Outputs von ABM als analytischen Ausgangspunkt für eine Wirkungsbetrachtung ansetzt. In der tabellarischen Übersicht 17 wird daher zunächst zwischen vier Ebenen bzw. möglichen analytischen Ansatzpunkten unterschieden, um die materiell-physische Dimension von Strukturwirksamkeit zu operationalisieren:

- den gesetzlich definierten und intendierten **Wirkungsfeldern** von ABM (und SAM), wie z. B. die Verbesserung der sozialen Infrastruktur, der freien Kulturarbeit und des Umweltschutzes etc.; sie dienen primär dazu, den Wirkungsraum zu definieren, in denen das Infrastrukturangebot durch den Einsatz von ABM zusätzlich verbessert werden soll und drücken damit einen intendierten Effekt auf die Angebote von (Infra-)Strukturen aus.
- den **Tätigkeitsinhalten** von ABM: Auf dieser Ebene ist danach zu fragen, welche konkreten Arbeiten während der ABM ausgeübt werden, um (infra-)strukturelle Angebote zu verbessern. Gleichwohl lassen diese Tätigkeitsinhalte offen, welcher Output und welche Effekte mit der angebotenen (Infra-)Struktur verbunden sind.
- dem Output als diejenigen **Leistungen und Produkte**, die als unmittelbares Ergebnis (während und nach der ABM) vorliegen. Dieser Output ist der direkte Effekt der durch ABM angebotenen (Infra-)Strukturen;
- den **tatsächlichen Struktureffekten**, die vom Nutzungskontext abhängig sind. Ihre Erfassung bedarf einer Analyse der Nutzung der mit ABM realisierten Strukturen und Outputs.

Übersicht 17: Ansatzpunkte für eine Typisierung von materiell-physischen Struktureffekten von ABM

Gesetzlich intendierte Wirkungsfelder ¹²⁵	Tätigkeitsfelder für ABM-Beschäftigte ¹²⁶	unmittelbare Ergebnisse	Tatsächliche Strukturwirksamkeit
Verbesserung der sozialen Infrastruktur Förderung von Arbeiten im öffentlichen Interesse Umweltschutz Angebotsverbesserung des Breitensports Angebotsverbesserung freier Kulturarbeit Denkmalschutz und Denkmalpflege Städtebauliche Erneuerung Wohnumfeldverbesserung Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur Verbesserung der touristischen Infrastruktur	Umwelt Handwerk Bau Betreuung Büro Archivierung Dienstleistung	Gegenstandbezogener Output (materielle Infrastrukturen, Güter) Erhalt, Unterhalten Erneuern für eine andere Nachnutzung neu schaffen von Produkten und Infrastrukturen Dienstleistungs-Output (immateriell): Personenbezogenen Output (DL für Menschen) organisationsbezogene Dienstleistungen (Gemeinkosten-Typ) Ideeller Output (Konzepte, Blaupausen, Innovationen)	Ist abhängig vom konkreten Nutzungskontext für den Maßnahmeoutput Nicht-intendierte negative Effekte können auftreten und den positiven Effekt konterkarieren, wie z. B.: Zweckentfremdungseffekte Verdrängungs- und Substitutionseffekte Mitnahmeeffekte
Intendierter Effekt auf das Angebot an (Infra-)Strukturen Definition der Förderkriterien	Tätigkeiten zur Verbesserung der (Infra-)Strukturen	Unmittelbarer Effekt der (Infra-)Struktur: Output definiert einen möglichen Nutzungskorridor und ist damit Grundlage zur Einschätzung der Strukturrelevanz und -wirkung	Tatsächlicher Effekt der (Infra-)Strukturen

Quelle: Eigene Darstellung

Es lässt sich dabei nicht umstandslos von der einen Ebene auf die andere schließen. Die Wirkungsfelder determinieren nicht eindeutig die Art der Tätigkeiten und die Tätigkeitsinhalte. So kann die Tätigkeit Tischlerarbeit an einem Holzgerät auf einem Kinderspielplatz, an einer Wanderwegbeschilderung oder beim Recycling von Möbeln – also zur Produktion verschiedener Produkte sinnvoll eingesetzt worden sein. Ebenso wenig determiniert die Art der Tätigkeit eindeutig den Output und dieser wiederum nicht eindeutig die tatsächliche Strukturwirksamkeit. Letztere ist vor allem vom jeweiligen Nutzungskontext abhängig.

Um angesichts der Heterogenität des stofflichen Outputs von ABM dennoch annäherungsweise die materiell-physischen Struktureffekte von ABM zu systematisieren, kann der potenzielle Output einer ABM nach den folgenden Typen unterschieden werden:

¹²⁵ Vgl. Koße/Lusche/Schmitz-Mandreia/Trube/Weiß 2003, S. 7.

¹²⁶ Vgl. Zwischenbericht vom 30.6.2005, S. 128. Die Tätigkeiten wurden dabei - nicht immer ganz überschneidungsfrei – zu sieben Tätigkeitsfeldern zusammen gefasst.

- gegenständlicher Output, indem Produkte und Infrastrukturen neu geschaffen oder erhalten werden;
- dienstleistungsbezogene Outputs, die sowohl personenbezogene als auch organisationsbezogene Dienstleistungstätigkeiten umfassen können;
- ideell-konzeptioneller Output, indem ein neues Konzept oder eine Innovation über eine ABM entwickelt, erprobt und ggf. verallgemeinert wird.

Diese Unterscheidung knüpft daran an, ob die Struktureffekte im Bereich der materiellen oder der immateriellen (Infra-)Strukturen angesiedelt sind. Sie haben jeweils unterschiedliche Wirkungskanäle: Die Tätigkeiten zum Erhalt, zur Verbesserung oder zum Aufbau materieller Infrastrukturen schaffen einen Output, der von langfristiger, strukturbildender Wirkung sein kann. Dies gilt insbesondere für größer dimensionierte Arbeiten bei der Sanierung ehemaliger Braunkohletagebaue, Uranlagerstätten oder aufgelassener Industriestandorte sowie deren Erschließung – häufig für eine gewerbliche Nachnutzung – ebenso wie für mittlere oder auch kleinere Maßnahmen (z. B. beim Bau von Radwegen und Wasserwanderrastplätzen oder bei der Anlage touristischer Hinweisschilder). Davon sind jene Wirkungsmechanismen von ABM im Bereich immaterieller, v. a. betreuungsorientierter Infrastrukturangebote zu unterscheiden. Die Effekte auf die Ausweitung des Angebots an Beratungsinfrastrukturen gehen nicht über die Laufzeit der jeweiligen Maßnahmen hinaus. Sie enden mit der ABM. Dennoch greift auch in diesen Fällen eine Bewertung, die sich nur auf den im Maßnahmezeitraum unmittelbar erreichten Nutzen bezieht, zu kurz. Der Output bzw. längerfristige Struktureffekte von dieser Art ABM erfolgen über andere Wirkungskanäle: Sie schlagen sich in den beratenen Personen und ihren ggf. dadurch ausgelösten Verhaltensänderungen nieder und tragen dazu bei, soziale Strukturen zu stabilisieren oder zu verbessern. Desweiteren haben Untersuchungen in den neuen Bundesländern gezeigt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung im Bereich soziokultureller Dienste teilweise zum nachhaltigen Aufbau von Dienstleistungsinfrastrukturen geführt hat; indem derartige zunächst befristete Angebote nach Ablauf der Förderung in die Regelfinanzierung von Gebietskörperschaften übernommen wurden.¹²⁷

Struktureffekte, die von den stofflich sehr unterschiedlichen unmittelbaren Ergebnissen oder Outputs der ABM ausgehen, können nach ihren Veränderungsimpulsen auf die jeweiligen Strukturen hin unterschieden werden.

Gegenständliche Outputs können verschiedene Grade von Wirkungstiefen bzw. Veränderungsimpulsen und damit potenziellen Strukturwirksamkeitsreichweiten und -effekten haben:

- Unterhalten/erhalten einer Infrastruktur: Eine Infrastruktur muss er- oder unterhalten werden, um einen angestrebten Zustand aktiv wieder herzustellen. Beispiele hierfür sind land- und gartenwirtschaftliche Pflegearbeiten, Hausmeistertätigkeiten und Renovierungsarbeiten. D. h. die Strukturwirksamkeit dieser Outputs besteht darin, dass ein negativer Struktureffekt verhindert wird oder – positiv formuliert – ein bestehender und bekannter Struktureffekt erhalten bleibt. Durch diese Art der Maßnahme wird kein neuer oder zusätzlicher Struktureffekt erzielt, sondern „nur“ der Status quo erhalten.

¹²⁷ So etwa Reschke, Steffen / Wagner, Gerald (2003): Evaluierung der Landesförderung von Strukturangepasungsmaßnahmen nach SGB III im Freistaat Thüringen, Halle (Saale), S.77

- Wiederherstellen einer Infrastruktur oder eines Gegenstandes: Ein Gegenstand oder eine Infrastruktur nutzt sich ab, verfällt oder wird aktiv zerstört wie z. B. öffentliche Güter (Böden, Gewässer etc.). ABM kann dazu beitragen, diese Infrastruktur oder diesen Gegenstand wieder herzustellen, aber nicht mehr in seinem alten, ursprünglichen Zustand. Die Infrastruktur oder die Gegenstände werden dahingehend verändert, dass eine andere Nach- oder Neunutzung möglich wird. Dieser Wirkungstyp betrifft z. B. die Tätigkeitsbereiche des Reparierens und des Recyclings von Gebrauchsgütern, der Umwelt- und Flächensanierung, Renaturierung, Rekultivierung, z. T. auch des Denkmalschutzes. Durch das Recycling und Reparieren wird unmittelbar Müll vermieden und mittelbar eine Weiternutzung ermöglicht. Gebäude- und infrastrukturbezogene Arbeiten stellen als unmittelbaren Effekt einen bestimmten Zustand wieder her und schaffen so die Voraussetzungen für eine Neunutzung als mittelbaren Effekt.
- Neu produzieren eines Produktes oder einer Infrastruktur: Hier ist der unmittelbar intendierte Effekt die Veränderung. Es wird unmittelbar ein neuer strukturwirksamer Impuls gesetzt. Beispiele sind neue Rad- und Wanderwege, die Produktion von neuen Gebrauchsgütern, der Bau eines Kinderspielplatzes und dergleichen mehr.

Dienstleistungen oder auch immaterielle Outputs lassen sich in personen- und organisationsbezogene Dienstleistungen unterscheiden:

- Personenbezogene Outputs sind Ergebnisse von Beratungs-, Betreuungs-, Pflege-, soziokulturellen u.a. Dienstleistungen. Sie haben kein unmittelbares stoffliches Substrat. Die Veränderung bzw. der Struktureffekt dieser Art der Tätigkeit schlägt sich in den beratenen oder betreuten Personen nieder und führt ggf. zu einer Verhaltensänderung. Als mittelbarer Effekt auf die gesellschaftlichen Strukturen lassen sich soziale Teilhabe oder eine höhere Lebensqualität benennen.
- Dienstleistungstätigkeiten, die notwendige Arbeiten zum Erhalt einer Struktur oder Organisation sind, wie z. B. Bürotätigkeiten, EDV, Archivierungen lassen sich als organisationsbezogene Dienstleistungen bezeichnen. Sie sind ähnlich den gemeinkostenbezogenen Aufgaben in einer Organisation notwendige Leistungen, tragen aber nur mittelbar zur Herstellung eines möglichen Struktureffektes bei.

Ideelle Outputs (Konzepte, Blaupausen, Innovationen): Koße et. al. 2003 weisen mit der Entwicklung von neuen Konzepten und Ideen auf einen weiteren Struktureffekt hin. Die Innovation wird in der ABM erprobt (wie z. B. ökologische Kriterien beim Kinderspielplatzbau) und dann transferiert, indem z. B. künftig alle anderen Spielplätze – auch ohne eine ABM-Finanzierung – in der Kommune nach diesen Kriterien gebaut werden.¹²⁸

¹²⁸ So ist nach Auffassung von Koße et. al. 2003 nur dann von gegenstandsfeldbezogenen Wirkungen die Rede, „wenn die Förderung nach Einschätzung der befragten Akteure und Experten *nachhaltige Fernwirkungen* entfalten konnte, d.h., dass die Projektziele der ABM bzw. die aus der Maßnahme gewonnenen Erkenntnisse oder die dort erarbeiteten Produkte von langfristigem Nutzen bzw. institutionalisierter Wirkung für das jeweilige Gegenstandsfeld waren.“ (Koße et. al. 2003, S. 9). Damit weisen sie auf einen anderen „Struktureffekt“ und Wirkungskanal hin, dass nämlich auch mit ABM neue Konzepte erprobt werden können und dann als Gesamtmodell oder in Teilen in die Praxis übergehen können bzw. gemainstreamt werden können.

Die tabellarische Übersicht 18 stellt die verschiedenen Output-Typen und ihre Effekte und Veränderungsimpulse auf die (Infra)Strukturen zusammen.

Übersicht 18: verschiedenen Typen von ABM-Output und ihre Strukturwirksamkeit

<i>Output-Typen</i>	<i>Intendierter Effekt auf das Infrastrukturanangebot</i>	<i>Veränderungsimpulse des Outputs auf Strukturen</i>
Gegenstandsbezogener Output	Beginnt mit dem Ende der ABM	
Unterhalten einer Infrastruktur	Erhält ein bestehendes Infrastrukturanangebot	Status quo bleibt erhalten, ein Negativeffekt wird vermieden
Sanieren einer Struktur oder Reparieren eines Gegenstandes	Transformiert eine bestehende Struktur	ermöglicht Nachnutzung oder Neunutzung
Neu erstellen eines Gegenstandes/Infrastruktur	Schafft eine neue Struktur	Neue Impulse werden gegeben
Dienstleistungsbezogener Output	Beginnt und endet mit der ABM	
Personenbezogener Output	Angebot und Nutzung fallen zeitlich zusammen	Veränderungsimpuls schlägt sich in den beratenen Individuen nieder
Organisationsbezogener Output	Schafft eine notwendige Voraussetzung für Infrastrukturanangebote in anderen Bereichen	nur mittelbarer Struktureffekt
Ideeller Output	Erprobt eine Innovation	Impuls für neue Strukturen

Quelle: Eigene Darstellung

Notwendige Voraussetzung um eine Quantifizierung – zumindest im Sinne einer Abschätzung – der beiden Dimensionen von Strukturwirksamkeit (Nachfrage- und Struktureffekt) vornehmen zu können, ist eine Verbesserung der Datenlage. Für die Dimension der regionalen Nachfrageeffekte ist eine Erfassung der Gesamtfinanzierung bzw. -kosten bei ABM erforderlich, um aus den Sach- und Qualifizierungskosten die potenziell regional nachfragewirksamen Ausgaben einer ABM zumindest abschätzen zu können.

Um die materiell-physische Dimension von Strukturwirksamkeit abzubilden, wird als Minimalanforderung vorgeschlagen, die Strukturveränderungsimpulse, die sowohl materielle als auch immaterielle (Infra-)strukturbezogene ABM haben, zu erfassen. Ein Ansatzpunkt hierfür kann der schriftliche ABM-Endbericht sein, den die ABM-Träger am Ende der Maßnahme erstellen. Entlang der entwickelten Strukturimpulse sind die gegenständlichen, dienstleistungsbezogenen oder ideell-konzeptionellen Struktureffekte zu identifizieren und ggfs. entsprechend zu quantifizieren. Dies ermöglicht zumindest die Identifizierung und grobe Abschätzung des Struktureffektes einer ABM. Der Ansatz geht dabei über die bloße Erfassung

der gesetzlich intendierten Wirkungsfelder hinaus, bleibt aber hinter einer auf den jeweiligen Einzelfall bezogenen Kosten-Nutzen-Analyse zurück.¹²⁹

Im Untersuchungszeitraum von 1999 bis 2005 haben sich die fördertechnischen, v. a. finanziellen, Rahmenbedingungen für die Erreichung des Ziels der Strukturwirksamkeit sukzessive verschlechtert. Hauptsächlich verantwortlich dafür ist erstens die Verringerung der Sachkostenförderung durch die Arbeitsagenturen. Die Reduktion der Sachkostenfinanzierung schränkt auf verschiedenen Wegen die Strukturwirksamkeitseffekte von ABM ein, indem sachkostenintensive ABM und damit bestimmte Einsatzfelder von ABM so nicht mehr finanzierbar sind und indem die regionalen Nachfrageeffekte durch den Einkauf sächlicher Arbeitsmittel und -gegenstände reduziert wird.

Ein zweites Ursachenbündel ist in der schrittweisen Reduzierung der Kofinanzierung von ABM durch die Bundesländer zu sehen. Mit der landesseitigen oder kommunalen Kofinanzierung von ABM hatten die regionalen Akteure potenziell Einfluss auf die Steuerung von ABM und deren Einsatzfelder. In den Fällen, in denen die Länder mit ihrer Kofinanzierung ihre Interessen artikulierten und konkret operationalisierten, konnten die Arbeitsagenturen bei der Bewirtschaftung von Landesmitteln mit sehr dezidierten Kriterien, beispielsweise hinsichtlich besonders zu unterstützender Einsatzfelder oder Zielgruppen, arbeiten und damit spezifische Landesinteressen durchaus berücksichtigen.¹³⁰

Drittens veränderte sich mit den Hartz-Reformen die Zuweisungspraxis. Neben einem Rückgang der absoluten Zahlen an ABM im Rechtskreis des SGB III rückten die Ziele der Beschäftigungsfähigkeit und der Zielgruppenerreichung bei der Zuweisungspraxis in den Vordergrund.

Dennoch kann zusammenfassend auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen¹³¹ von folgenden strukturpolitischen Effekten bei ABM ausgegangen werden.

- Sowohl in Ost- auch in Westdeutschland sind durch die Sachkostenförderung der Maßnahmen temporäre Nachfrageeffekte aufgetreten, die zum größeren Teil der Wirtschaft in den Durchführungsorten bzw. Durchführungsregionen zu Gute kamen.
- Um die materiell-physischen Struktureffekte der so geschaffenen (Infra-)Strukturen zu erfassen und zu operationalisieren, kann der Output bzw. das unmittelbare Ergebnis der ABM einen Zugang bilden. Es definiert einen Korridor für die mögliche Nutzung dieser Strukturen. Auf Grund der Heterogenität der Effekte von ABM können sie nach den verschiedenen Veränderungsimpulsen für die Infrastrukturen unterschieden werden. Sie reichen vom Erhalt der Infrastruktur bis hin zur Schaffung völlig neuer Strukturen oder Produkte, die gegenüber dem Status quo den größten Veränderungsimpuls nach sich ziehen.
- Der größte Teil der ABM beinhaltet nach den Ergebnissen von Träger- und Beschäftigtenbefragung sinnvolle Betätigungsfelder, so dass davon auszugehen ist, dass die Maß-

¹²⁹ Wie z. B. Trube 1997: Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes, Münster anhand einzelner BSHG-Maßnahmen die Effekte quantifiziert.

¹³⁰ Vgl. den zweiten Bericht vom 30. Juni 2005: S. 34

¹³¹ Vergleiche hierzu auch die Ergebnisse der Trägerbefragung ebenso wie die Befunde der ABM-Beschäftigterhebung in den Abschnitt 6.4.1 und 6.4.2 des Berichts vom 30. Juni 2005.

nahmen in relevantem Umfang entweder zum Erhalt, zur Verbesserung oder zum Aufbau materieller Infrastrukturen beigetragen haben oder aber der Bereitstellung immaterieller Betreuungs- und Dienstleistungsangebote dienen. Entsprechend den unterschiedlichen Maßnahme- und Trägerstrukturen sind dabei für Ostdeutschland in stärkerem Maße als in Westdeutschland auch nachhaltig strukturbildende Effekte zu konstatieren. Dagegen stehen in Westdeutschland, auf Grund der stärkeren Ausrichtung von ABM auf Zielgruppeninklusion und Arbeitsmarktintegration, vor allem temporäre Effekte für das Betreuungs- und Dienstleistungsangebot im Vordergrund.

- Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass sich im Untersuchungszeitraum 1999-2005 die fördertechischen, v. a. finanziellen, Rahmenbedingungen für die Erreichung des Ziels der Strukturwirksamkeit sukzessive verschlechtert haben. Hauptsächlich verantwortlich dafür ist zum Einen die Verringerung der Sachkostenförderung durch die Arbeitsagenturen und zum Anderen der schrittweise Rückgang der Kofinanzierung von ABM durch die Bundesländer.

4.2.5 Zielgruppeninklusion

Dass einzelne Förderinstrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik speziell für ganz bestimmte Personengruppen vorgehalten werden, ist eine allgemein bekannte Tatsache.¹³² Dies trifft insofern auch auf ABM zu, als der Gesetzgeber im § 263 SGB III ausgeführt hat, dass die mit diesem Instrument zu fördernden Personen dann „förderungsbedürftig (sind), wenn sie arbeitslos sind und allein durch eine Förderung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können ...“. Damit werden für den für eine ABM-Förderung in Frage kommenden Personenkreis andere Förderinstrumente indirekt ausgeschlossen. Gleichwohl sind damit keine konkreten soziodemografischen Merkmale genannt, mit deren Hilfe sich die Gruppe der „besonders förderungsbedürftigen Personen“ weiter operationalisieren ließe.

Eine gewisse Konkretisierung liefert § 11 des SGB III: Danach zählen insbesondere Langzeitarbeitslose, schwer behinderte Menschen, Ältere mit Vermittlungerschwernissen, Berufsrückkehrende und gering Qualifizierte zu den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen. Und in den Eingliederungsbilanzen sind die Verbleibs- und Eingliederungsquoten für diese Personengruppen gesondert auszuweisen. Damit ist der Rahmen abgesteckt, in dem auch in dieser Evaluierung von ABM der besonders förderungsbedürftige Personenkreis definiert wurde. Diesem Personengruppe wurden in der vorliegenden Untersuchung folgende fünf Personengruppen zugerechnet:

- Langzeitarbeitslose;
- Gering Qualifizierte;
- Ältere über 50 Jahre;
- schwer Behinderte und

¹³² Dabei sehen einige Autoren in einer präzisen Zielgruppenorientierung durchaus ein effizienzsteigerndes Kriterium. Vgl. u. a.: Schneider, H.; Bergemann, A.; Fuchs, O.; Kempe, W.; Kolb, J.: Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen, Halle, Juli 2000.

- Berufsrückkehrende.

Wenn man diese Gruppenbildung als Maßstab für das Erreichen des Ziels der Zielgruppeninklusion nimmt, ist jedoch Folgendes zu berücksichtigen: Einerseits erfordert die Feststellung einer besonderen Förderungsbedürftigkeit eigentlich eine Bestandsaufnahme von individuellen Stärken und Schwächen bzw. Vermittlungshemmnissen. In Form des so genannten Profiling soll die Vermittlungspraxis diesem Anspruch zunehmend gerecht werden. Ein solcher Evaluationsmaßstab ist jedoch mit dem vorliegenden Design einer Instrumentenevaluierung nicht zu realisieren. Mit anderen Worten: Auf dieser Untersuchungsebene müssen andere Hilfsgrößen als Evaluierungsmaßstab herangezogen werden. Vor diesem Hintergrund wurde das Erreichen der o. g. Personengruppen als Maßstab für der Bewertung des Erreichens dieser Zieldimension herangezogen.

Andererseits haben die Akteursgespräche zur Zielgruppenerreichung insbesondere für die Jahre 2004 und 2005 eine Spezifik gegenüber dem davor liegenden Untersuchungszeitraum offen gelegt: Seit Einführung der Segmentierung der Arbeitslosen in so genannte Kundengruppen ist es im Wesentlichen die Gruppe der Betreuungskunden, die mit Hilfe von ABM gefördert werden kann. Dabei sind es dann wiederum Untergruppen, für die im Speziellen dieses Förderinstrument eingesetzt werden soll. Im Jahr 2005 war es vor allem die Gruppe der Langzeitarbeitslosen und im Jahr 2006 – noch einmal stärker als in vergangenen Jahren – die der schwer behinderten Menschen. Damit kommt diesen beiden Personengruppen zumindest für die Zeit nach der Reform des Förderinstruments ein besonderer Stellenwert zu. Eine ausführliche Analyse der Berücksichtigung dieser beiden – und auch anderer – Zielgruppen ist bereits im Kapitel 3 dieses Berichts diskutiert worden.¹³³ An dieser Stelle werden daher die wesentlichen Befunde dieser Untersuchung resümierend zusammengefasst.

Insgesamt haben die Untersuchungen gezeigt, dass über den Untersuchungszeitraum hinweg die Zielgruppeninklusion – gemessen an den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen – in hohem Maße erreicht wurde. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Einritten in ABM betrug mit Ausnahme des Jahres 2003 im gesamten Untersuchungszeitraum etwa 40 %. Der vergleichbare Anteilswert bei Personen im Alter von 50 und mehr Jahren lag in diesem Zeitraum bei über 30 %. Der Anteil schwer behinderter Menschen an den Einritten in ABM ist zwischen 1999 und 2005 sogar von etwa 5 auf über 8 % gestiegen, wobei dieser Anteil – auf Grund bewusster Steuerung durch die BA – an den Einritten in ABM im Jahr 2005 im Rechtskreis des SGB III mit über 23 % extrem hoch war – und wesentlich höher als der Anteil von etwa 4 % im Rechtskreis des SGB II.

Insgesamt konzentrierte sich die Förderung von Beschäftigten in ABM im gesamten Untersuchungszeitraum – deutlich mehr als bei anderen Instrumenten aktiver Arbeitsförderung¹³⁴ – auf die im SGB III genannten besonders förderungsbedürftigen Personengruppen. Hervorzuheben sind hierbei insbesondere Langzeitarbeitslose, Ältere und schwer behinderte Menschen. Mit Ausnahme des Jahres 2003 lag der Anteil dieser Personengruppen immer über 75 %. Etwa in Drittel dieses besonders förderungsbedürftigen Personenkreises war durch mehrere Vermittlungshemmnisse gekennzeichnet. Mit anderen Worten, es wurden weitest-

¹³³ Vgl. Kapitel 3 „Der Einsatz von ABM im Untersuchungszeitraum – ein quantitativer Überblick“ des vorliegenden Berichts.

¹³⁴ Abgesehen von speziellen Förderinstrumenten für den Personenkreis schwer behinderter Menschen.

gehend jene Arbeitslosen erreicht, die „... allein durch eine Förderung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können ...“ (§ 263 Abs. 1 SGB III).

4.3 Effektivität und Wirksamkeit der ABM-Förderung aus Sicht der Akteure – Ergebnisse der Implementationsanalysen

Stellenwert von ABM nach den sog. Hartz-Reformen

Aus Sicht der befragten Akteure in den zehn untersuchten Arbeitsagenturen haben ABM nach dem SGB III spätestens seit der Umsetzung der letzten Welle der sog. Hartz-Gesetze in den Jahren 2004/2005 nur noch eine ausgesprochen marginale Bedeutung und spielen meist nur noch als ein Restinstrument für eine kleine Randgruppe von Arbeitslosen eine Rolle. Als Gründe für diese Entwicklung werden von den Akteuren die folgenden vier Aspekte genannt:

Erstens ist durch die Rechtskreistrennung in SGB III und SGB II der größte Teil der bisher mit ABM geförderten Arbeitslosen aus dem Zuständigkeitsbereich der Agenturen verschwunden. Die Rechtskreistrennung führte so zwangsläufig dazu, dass ABM im Rechtskreis des SGB III ab- und in dem des SGB II aufgebaut wurden. Ein Großteil der bisherigen Zielgruppen von ABM befindet sich nun im Rechtskreis des SGB II und wird von den Argen bzw. optierenden Kommunen betreut.

Zweitens schränkt die Orientierung der ABM-Förderung auf Schwerbehinderte in 2006 den für eine ABM in Frage kommenden Personenkreis von vornherein außerordentlich stark auf eine relativ kleine Gruppe von Arbeitslosen ein. ABM wird in den Agenturen also nicht mehr als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Senkung der Arbeitslosigkeit eingesetzt, sondern lediglich als eine Art sozialpolitisches Instrument für eine kleine Gruppe gesundheitlich besonders beeinträchtigter Arbeitsloser, die mit dem eigentlichen Problem bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik – der Massenarbeitslosigkeit – bestenfalls am Rande etwas zu tun haben.

Ein dritter von den Akteuren angeführter Grund für den Bedeutungsverlust von ABM ist die sukzessive Schlechterstellung des Instruments ABM über die letzten Jahre hinweg (Stichworte hierfür sind Pauschalierung der Zuschüsse, Verkürzung der Zuweisungsdauer, Wegfall der Kofinanzierung, Abschaffung von Qualifizierungs- und Betreuungsanteilen, Abschaffung der Versicherungspflicht), die zusammen mit der Rechtskreistrennung und der Einführung des Instrumentes AGH zu einer Konkurrenzsituation zwischen ABM und AGH einerseits und zwischen den Arbeitsagenturen und den Argen/optierenden Kommunen andererseits geführt haben. Insbesondere die Attraktivität von ABM im Rechtskreis SGB III gegenüber ABM im Rechtskreis des SGB II und AGH für die Träger hat damit deutlich abgenommen – mit der Folge, dass einige Arbeitsagenturen sogar Probleme haben, für ihre wenigen noch verbliebenen AB-Maßnahmen überhaupt ausreichend geeignete und v. a. interessierte Träger zu finden. Eine solche Situation, in der sich die Arbeitsmarktpolitik letztlich selbst verschuldet in die Abhängigkeit des Trägermarktes begibt, ist höchst problematisch.

Der vierte Grund, den die befragten Akteure für den Bedeutungsverlust von ABM anführen, ist schließlich die betriebswirtschaftliche Steuerungslogik der BA in Kombination mit der ausschließlichen Messung des Erfolges der verschiedenen Instrumente am Integrationserfolg und den aufgewandten Kosten. Dadurch werden die verschiedenen zur Verfügung stehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente auch innerhalb der Agenturen in ein Konkurrenzverhältnis gestellt, das inhaltlich nicht zu rechtfertigen ist und ABM per se als ‚zu teuer‘ und uneffektiv erscheinen lässt, weil man es an den falschen Maßstäben misst. Dies passt insbesondere nicht mit der gesetzlichen Orientierung von ABM auf die Ziele Beschäftigungsfähigkeit und Marktersatz zusammen, die im Untersuchungszeitraum nochmals ausdrücklich bekräftigt wurde. Zudem betonen die Akteure, dass Marktersatzmaßnahmen nie integrationswirksam waren und dies prinzipiell eigentlich auch nicht sein können.

Die regionalen Akteure haben in den Gesprächen diese Entwicklung mehrheitlich bedauert. Dabei wurde betont, dass angesichts der nach wie vor schlechten Arbeitsmarktlage in Deutschland die Klientel, für die ABM ein sinnvolles Instrument war, keineswegs verschwunden und dass sie zudem auch im SGB III noch wesentlich breiter ist als die Gruppe von Arbeitslosen, die heute noch in diesem Rechtskreis mit ABM gefördert werden kann. Die durch die Rechtskreistrennung hervorgerufene Gewichtsverlagerung von der Agentur zu den Argen und von ABM zu AGH wird dabei zwar einerseits vor dem Hintergrund der mittlerweile gegebenen förderpolitischen Rahmenbedingungen aus Kostenerwägungen als zwangsläufig angesehen, von der Mehrheit der Akteure aber keineswegs begrüßt. Vielmehr wird hervorgehoben, dass AGH, die quantitativ mittlerweile in die Größenordnungen aus den Hochzeiten der ABM-Förderung vorstoßen, eher nicht geeignet sind, die bisher mit ABM verfolgten Zielstellungen zu verfolgen.

Zielhierarchie und Zielerreichung

Die herausgearbeiteten fünf Zieldimensionen von ABM gelten nach Auffassung der regionalen Akteure prinzipiell zwar weiterhin, jedoch mit starkem Bedeutungsverlust der Ziele Integration, Strukturwirksamkeit und Marktersatz. Die Zielhierarchie hat sich deutlich zu Gunsten des Ziels Beschäftigungsfähigkeit verschoben.

Insgesamt können die Ziele des Gesetzgebers auf Grund der Einschränkung sowohl der Ressourcenausstattung (auch auf Grund der weggefallenen Kofinanzierung z. B. durch die Länder) von ABM als auch des zu fördernden Personenkreises aus Sicht der Akteure nur noch sehr eingeschränkt erreicht werden. Sozialpolitische Zielsetzungen aber auch die Ziele Marktersatz und Strukturwirksamkeit lassen sich insbesondere auf Grund der veränderten Geschäftspolitik der BA mit ABM kaum noch verfolgen. Lediglich das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit ist demnach auch bei einer kleinen Zahl von mit ABM geförderten Arbeitslosen sinnvoll verfolgbar und erreichbar.

Zieht man zudem die verbliebene Größenordnung von ABM in Betracht, scheinen die einmal mit ABM verbundenen Ziele in den Augen der steuernden Akteure auf Bundesebene und in der BA keine wirklich wichtige Rolle mehr zu spielen. Zusammen mit der Tatsache, dass der Charakter des Instruments durch den Untersuchungszeitraum hindurch mehrfach in beträchtlichem Maße verändert worden ist, macht dies die Bewertung und Beurteilung der Effektivität

und Wirksamkeit von ABM als einem arbeitsmarktpolitischen Instrument sehr schwierig bzw. erfordert eine ausgesprochen differenzierte Betrachtung.

Beschäftigungsfähigkeit

Der Erhalt und die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit sind in vielen Agenturbezirken mittlerweile das hauptsächlich mit ABM verfolgte Ziel. Als sinnvoll wird v. a. eine Kombination mit Vermittlungs- und Qualifizierungselementen eingeschätzt.

Bei der Beurteilung der Erreichung dieses Ziels durch ABM eröffnet sich in den Einschätzungen der Akteure allerdings ein Widerspruch: Einerseits wird von einer ganzen Reihe von Akteuren konstatiert, das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit sei mit ABM sehr gut zu erreichen. Andererseits wird aber eingeräumt, dass es hier an einer Operationalisierung fehle und es bisher kein hinreichend geeignetes Instrument gebe, das Erreichen dieses Ziels im operativen Geschäftsbetrieb auch tatsächlich zu überprüfen. In den Agenturen werde versucht, die Zielerreichung zu kontrollieren, indem man die Träger zur Beurteilung der Teilnehmenden verpflichtet, die dann nach den Maßnahmen durch die Vermittlungskraft mit den geförderten Personen besprochen werden. Außerdem werde die Einordnung in die Kundengruppen vor und nach einer Maßnahme und alle sechs Monate überprüft – so z. B. in Dresden. Trotz dieses Widerspruchs lässt sich insgesamt festhalten, dass ABM aus Sicht der befragten Akteure der allgemeinen Stabilisierung der Teilnehmenden diene. Dies ist nicht zuletzt auch durch die Teilnehmendenbefragung bestätigt worden, in deren Ergebnis gezeigt werden konnte, dass sowohl die berufsfachliche als auch die psychosoziale und gesundheitliche Dimension von Beschäftigungsfähigkeit während bzw. durch ABM gestärkt werden und nach der Maßnahme nur leicht unter dem Ausgangsniveau vor der Maßnahme liegen. Nimmt man die durch Arbeitslosigkeit generell zu erwartende Verschlechterung dieser drei Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit zum Vergleichsmaßstab, kann hier durchaus von einer erfolgreichen Erreichung des Ziels Erhalt bzw. Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit gesprochen werden.

Gleichzeitig haben die Reduzierung der finanziellen Ressourcen für begleitendes und betreuendes Personal, die Verkürzung der Maßnahmedauer und insbesondere das Zurückfahren der Qualifizierungsanteile von ABM in der Einschätzung der Akteure vor Ort den Grad der möglichen Zielerreichung eingeschränkt. Eine Verbesserung der Bedingungen für ABM in diesen Bereichen würde im Umkehrschluss auch die Erreichbarkeit des Ziels Beschäftigungsfähigkeit optimieren.

Für eine beachtliche Anzahl besonders jüngerer Behinderter und auch Lernbehinderter ist ABM zudem oft die erste und einzige Möglichkeit, berufliche/soziale Erfahrungen jenseits von Spezialeinrichtungen (Sonderschule, besondere Berufsausbildungsmaßnahmen etc.) zu sammeln.

Die Einteilung der Arbeitslosen in vier Kundentypen mit der Konsequenz, dass Arbeitslose zumindest in zwei Kundensegmenten im SGB III nicht mehr und damit erst „nach einem Jahr des Abwartens“ im Rahmen des SGB II mit ABM gefördert werden können, ist nach Auffassung der befragten Akteure wenig sinnvoll. Vielmehr schließt es v. a. jene Personen aus, de-

nen noch relativ gute Vermittlungschancen zugesprochen werden (Marktkunden) bzw. die aus der Perspektive der Vermittlungskraft keine Chancen mehr haben (Betreuungskunden). Beide Personengruppen werden ggf. erst dann mit Hilfe öffentlich geförderter Beschäftigung unterstützt, wenn die Beschäftigungsfähigkeit im Zuge langandauernder Arbeitslosigkeit bereits gesunken und deshalb auch die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erschwert ist. Gleichzeitig habe die Agentur – so andere Gesprächspartner in der BA – mit den Kundengruppen ein Mittel zur Erfolgskontrolle von Maßnahmen und zur zielgerichteteren Zuweisung von Personen in die verschiedenen zur Verfügung stehenden Instrumente hinzugezogen.

Zur Bewertung der Zieldimension Marktersatz

Die Einschätzungen der Akteure zur Zieldimension Marktersatz sind ambivalent. Einerseits spielt Marktersatz schon auf Grund der geringen Fallzahlen vor dem Hintergrund der nach wie vor sehr hohen Arbeitslosigkeit im Zielsystem von ABM kaum mehr eine Rolle. Gleichzeitig sind sich die Akteure vor Ort – auch bei den Arbeitsagenturen – der Tatsache bewusst, dass ABM eigentlich eine Marktersatzmaßnahme ist und wegen der schlechten Arbeitsmarktlage mehr denn je auch als solche eingesetzt werden müsste. Andererseits könne der für die Beschäftigung auf einem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt in Frage kommende Personenkreis auf Grund der Zielgruppenvorgaben der BA-Geschäftspolitik und der Rechtskreistrennung mit ABM im SGB III nicht mehr erreicht werden. Lediglich im Bereich des SGB II – so die Sicht von Agenturvertretern – wäre dies derzeit noch möglich. Dort werden aber in Größenordnungen v. a. Arbeitsgelegenheiten eingesetzt, die evtl. auch die Funktion des Marktersatzes erfüllen könnten, diesen aber mit ihren geringen Entgelten, ihrer kurzen Dauer etc. ad absurdum führen.

Die Legitimität des Ziels Marktersatz ist insbesondere zwischen Akteuren in Ost- und Westdeutschland umstritten. In den neuen Bundesländern wird Marktersatz häufig als genuines Ziel von ABM aufgefasst, das nur unter den derzeitigen förderpolitischen Voraussetzungen mit ABM nicht mehr wie in früheren Jahren verfolgt werden könne. Gerade Akteure in Ostdeutschland fordern in diesem Zusammenhang ein klareres Bekenntnis der Politik zur Notwendigkeit eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, dessen Größenordnung der in den östlichen Bundesländern nach wie vor besonders hohen Arbeitslosigkeit angemessen sein sollte. In Westdeutschland trifft man hingegen häufiger auf die Einschätzung, ABM als Marktersatz sei bestenfalls zur Überbrückung konjunktureller Schwächephasen geeignet, nicht aber bei struktureller Arbeitslosigkeit. Angesichts der sich regional auch in den alten Bundesländern tendenziell verschlechternden Arbeitsmarktsituation wird aber auch dort in den von höherer Arbeitslosigkeit betroffenen Gebieten bei befragten Akteuren der Ruf nach öffentlich geförderter temporärer Beschäftigung lauter.

Zielgruppenerreichung

Die Erreichung von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik wird von befragten Akteuren unisono als gut bis sehr gut eingeschätzt. Gleichzeitig seien diese aber durch die Geschäftspolitik der BA vorgegeben und Spielräume vor Ort sind daher kaum noch vorhanden. Kritisiert wird, dass durch die Rechtskreistrennung und die Orientierung auf Schwerbehinderte ein beachtli-

cher Kreis von Arbeitslosen, für die ABM ein hilfreiches und sinnvolles Instrument wären, nicht mehr unterstützt werden könnten. Beispielsweise könne mit ABM eine Perspektive für Jugendliche erarbeitet werden, was in der Form mit Arbeitsgelegenheiten keinesfalls möglich sei.¹³⁵ Nach Auffassung von Agenturvertretern sind Zielgruppen in dem Sinne heute kein offizielles Kriterium mehr für die Definition zu fördernder Personengruppen. Der Instrumenteneinsatz konzentrierte sich inzwischen im Wesentlichen an den „Kundengruppen“, wobei ABM, wenn überhaupt, dann zumeist nur noch für Betreuungskunden in Frage kommen. Erst auf dieser Stufe spielt dann die weitere Zielgruppenorientierung eine Rolle – im Jahr 2005 mit einem Fokus auf Langzeitarbeitslose und schwer Behinderte sowie im Jahr 2006 noch einmal verstärkt auf schwer behinderte Menschen.

Im Vergleich zurzeit vor dem Jahr 2005 stellt diese Beschränkung von ABM auf eine kleine Gruppe von Arbeitslosen mit besonderen individuellen Benachteiligungen insbesondere für ostdeutsche Agenturbezirke eine klare Umorientierung der Förderung dar. Bis dahin wurden ABM in Ostdeutschland auf Grund der deutlich höheren Arbeitslosigkeit – wie bereits im Bericht 2005 herausgearbeitet – auch und in größerem Maße für lediglich marktbenachteiligte Personen eingesetzt, während ABM in Westdeutschland auch bisher schon v. a. auf besonderes förderungsbedürftige Personen zugeschnitten waren. Das bereits im Bericht 2005 erwähnte Problem, dass eine klare Zielgruppenorientierung in Ostdeutschland angesichts der hohen Arbeitslosigkeit nicht angemessen ist und eigentlich Instrumente notwendig wären, die der Breite der in dieser Region anzutreffenden Arbeitslosigkeit Rechnung tragen, wurde durch die neuerliche Zuspitzung der Zielgruppenorientierung auf die o. g. zwei Personengruppen aus dem Kreis der Betreuungskunden weiter verschärft.

Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Das Ziel der Arbeitsmarktintegration kann nach im Grunde einhelliger Auffassung der Akteure bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage und vor dem Hintergrund der starken Veränderung des Instruments ABM legitimerweise eigentlich nicht (mehr) verfolgt werden. ABM sollte deshalb auch nicht an der Erreichung dieses Ziels gemessen werden. Integration in den ersten Arbeitsmarkt durch ABM ist nur bei einem intakten regionalen Arbeitsmarkt möglich. Aus diesem Grund steht das Integrationsziel bei den interviewten Akteuren meist sehr weit hinten in der Hierarchie des Zielsystems (Platz 4 oder 5). Ein Agenturvertreter vertrat sogar die Meinung, dass etwas an der Eingruppierung des Arbeitslosen nicht stimmen könne, wenn das vorrangige Ziel einer ABM Integration sein solle und der Fehler dann wahrscheinlich beim Vermittler läge.

Wie bereits im Bericht 2005 herausgearbeitet wurde, sind die Begründungen für diese negative Einschätzung der Erreichbarkeit von Arbeitsmarktintegration mittels ABM dabei regional verschieden und von der jeweiligen Arbeitsmarktlage abhängig: Akteure in Westdeutschland und insbesondere auf gut funktionierenden Arbeitsmärkten sehen die Ursache für die geringe Integrationswirkung von ABM vor allem in der Tatsache begründet, dass dort schon seit längerer Zeit in erster Linie besonders marktferne Arbeitslose mit ABM gefördert würden, die

¹³⁵ Hierbei wurde speziell auf das Instrument „Arbeiten und Lernen“ bzw. die so genannten 50 : 50-Maßnahmen verwiesen, in denen schulumüde Jugendliche im Rahmen praktischer Arbeitstätigkeiten (50 %) und entsprechender Lernanteile (50 %) ihren allgemein bildenden Schulabschluss nachholen konnten.

auf Grund von personenbezogenen Merkmalen und besonderen Vermittlungshemmnissen per se schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar seien. Im Osten Deutschlands hingegen wird individuellen Merkmalen der Arbeitslosen nur ein sehr geringer Anteil an den Ursachen für die geringe Integrationsleistung von ABM zugeschrieben. Hier sind es nach Auffassung der Akteure in den sehr stark von Arbeitslosigkeit betroffenen Agenturbezirken zuerst und v. a. die fehlenden offenen Stellen, die das Ziel der Arbeitsmarktintegration ins Leere laufen lässt.

Diesen Erfahrungen der Akteure widerspricht die neue Forderung der BA, mit ABM müsste eine zehnpromtente Vermittlungsquote erreicht werden. Diese Erwartung ist nach Auffassung der befragten Akteure ehrlicherweise nicht erfüllbar. Der Erfolg von an die Träger zahlbaren Vermittlungsprämien erscheint deshalb äußerst fraglich. Gleichzeitig sei durch die Rechtskreistrennung die durch ABM nach dem SGB III erreichbare Klientel marktnäher geworden, was die Erreichung des Integrationsziels zwar wahrscheinlicher mache, aber durch die Beschränkung auf die Gruppe der schwer Behinderten in 2006 konterkariert wird.

Aus Trägersicht behindern mehrere konkrete derzeit gültige Ausgestaltungen von ABM die Integration: Forderung der Wirtschaftsferne und Zusätzlichkeit, geringe Sachkostenfinanzierung, zu kurze Laufzeit, Wegfall der Qualifikationsanteile. Insbesondere das Zusätzlichkeitskriterium ist nach Auffassung von Trägervetretern ein Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration, da dadurch die Teilnehmenden nicht mit der realen Marktsituation der heutigen Arbeitswelt konfrontiert und wieder an diese gewöhnt würden. Gleichzeitig wird hier ein grundsätzlicher Widerspruch der v. a. von Vertretern der Unternehmensverbände eingeforderten Zusätzlichkeit der ABM deutlich, sind es doch nicht zuletzt Unternehmen, die häufig die Marktferne von zuvor ABM-Beschäftigten beklagen. Ein weiterer problematischer Aspekt aus der Perspektive der ABM-Träger ist die Konkurrenz durch andere arbeitsmarktpolitische Instrumente, die die Integrationswirkung von ABM verringerten; genannt wurden hier insbesondere Lohnkostenzuschüsse, die für potenzielle Arbeitgeber wesentlich attraktiver seien.

Strukturwirksamkeit

In den Agenturbezirken der neuen Bundesländer spielen lokal-, regional- und strukturpolitische Intentionen, z. B. die Schaffung dauerhaft gesellschaftlicher Werte oder die temporäre Sicherung kommunaler Aufgaben, beim ABM-Einsatz eine größere Rolle als in denjenigen der alten Bundesländer. Darüber hinaus nehmen die ostdeutschen Akteure vor Ort überdurchschnittlich oft umfassendere gesellschaftliche Perspektiven ein, wie etwa „Wohlstandsmehrung und Stärkung regionaler Kaufkraft“, „sozialer Ausgleich“ und „Erhaltung des sozialen Friedens“. Des Weiteren denken die ostdeutschen Arbeitsagenturen beim Einsatz von ABM häufiger als die westdeutschen in lokal-, regional-, struktur- und gesellschaftspolitischen Wirkungsdimensionen.

Einige der ostdeutschen Bundesländer verfolgen dezidiert lokal-, regional- und strukturpolitische Intentionen beim ABM-Einsatz (z. B. die temporäre Bereitstellung von personenbezogenen Dienstleistungen oder die Schaffung nachhaltiger materieller Infrastrukturen im Bereich des Tourismus, wie etwa von Radwegen), wobei dies im Fall von Thüringen weniger für die Kofinanzierung von ABM als vielmehr für die landespolitische Flankierung von SAM galt.

Den Kommunen geht es mit der Kofinanzierung von ABM darum, freiwillige Aufgaben zu erfüllen oder aber – absehbar nicht finanzierbare und mittels ABM förderfähige – vorgezogene Pflichtleistungen zu erbringen.

Auf Seiten der ABM-Beschäftigten sehen 77,1 % der befragten ABM-Beschäftigten in dem Ziel „etwas Sinnvolles tun“ das wesentliche Ziel von ABM und rücken damit lokal-, regional- und strukturpolitisch sinnvolle Maßnahmen in den Mittelpunkt.

Entsprechend den unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen bei den Zielen und in Folge der Maßnahmestrukturen von ABM (zumeist auf individuelle Förderbedarfe zugeschnittene Maßnahmen in den alten und häufig auf regional-, lokal- und strukturpolitische Ziele ausgerichtete in den neuen Bundesländern) können Strukturwirkungen in erster Linie für die ostdeutschen Agenturbezirke konstatiert werden. Die unterschiedliche Höhe der Arbeitslosigkeit als Voraussetzung des unterschiedlichen Umfangs von ABM in den beiden Teilen der Bundesrepublik wie auch die infrastrukturellen Herausforderungen Ostdeutschlands sind dafür die entscheidenden Erklärungsmuster.

In den zehn ausgewählten Agenturbezirken konnten ABM durch die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, Kommunen, Trägern oder auch den jeweiligen Bundesländern gezielt zur Bewältigung kommunaler Aufgaben eingesetzt werden (z. B. Grünflächenreinigung, Schulsanierung, Aufarbeitung der Stadtgeschichte usw.). Zudem wurden mit Hilfe von ABM nicht selten nachhaltig wirkende materielle Infrastrukturen geschaffen bzw. entwickelt (Rad- und Wanderwege, Flächensanierung für die gewerbliche Nachnutzung), die insbesondere in Ostdeutschland zum Teil systematischer Bestandteil regional-lokaler oder auch sektoraler Entwicklungsstrategien waren. Außerdem wurde durch Akteure in den ostdeutschen Agenturbezirken auf die wohlstandsmehrende Funktion, die Stärkung regionaler Kaufkraft sowie den Beitrag zu sozialem Ausgleich und der Erhaltung des sozialen Friedens durch ABM hingewiesen.

In diesem Zusammenhang unterstreichen die Akteure einerseits den gesellschaftlichen Nutzen öffentlich geförderter Beschäftigung, verweisen gleichzeitig aber darauf, dass durch ABM möglicherweise Bedarf verdeckt bzw. Arbeitsplätze des allgemeinen Arbeitsmarktes schleichend verdrängt wurden. Aus Sicht einiger Träger im Osten sei Strukturförderung, Vorbereitung von investiven Maßnahmen hingegen sogar oberstes Ziel sowohl von ABM als auch von AGH, nur werde das absichtlich nicht öffentlich kommuniziert, um die Debatte um Verdrängungseffekte am 1. Arbeitsmarkt zu vermeiden.

Neben diesen negativen und vom Gesetzgeber nicht intendierten Effekten von ABM wurde von GesprächspartnerInnen vor Ort zugleich auch das grundlegende Legitimationsproblem betont, derartige im öffentlichen Interesse bzw. im Falle der Kommunen auch nur in deren Partikularinteresse liegende Aufgaben durch Mittel der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren und deshalb für eine breitere und gerechtere Finanzierungsgrundlage plädiert. Die durch den Gesetzgeber geforderte „Zusätzlichkeit“ der Beschäftigung im Rahmen von ABM stellt dabei sehr häufig eine grundsätzliche Aporie dieses Instruments dar, wenn zugleich mit den eingesetzten finanziellen Mitteln sinnvolle Aufgaben finanziert und den Beschäftigten außer-

dem eine sinnvolle, ihre Aussichten auf dem Arbeitsmarkt verbessernde Tätigkeiten angeboten werden sollen.

Zusammenfassend ist aber festzuhalten, dass auf Grund der mittlerweile äußerst geringen Größenordnung von ABM und der Ausrichtung auf schwer behinderte Menschen das Ziel der Strukturwirksamkeit kaum noch in größerem Maße verfolgt und erreicht werden kann. Gleichzeitig gehen von ABM in der einen oder anderen Weise grundsätzlich immer regional- und strukturwirksame Effekte aus.

5. Effizienzanalyse

5.1 Einführung

In der Effizienzanalyse werden alle positiven und negativen Wirkungen von ABM mit den dafür aufgebrauchten Mitteln bilanziert. Der zentrale Ausgangspunkt der Effizienzanalyse ist die Relation zwischen allen mit ABM erreichten Wirkungen und allen dafür eingesetzten Mitteln. Wenn erstere insgesamt höher zu bewerten sind als die aufgebrauchten Ressourcen, kann man von einem positiven Wirkungsgrad sprechen.

Eine Effizienzanalyse erfordert noch einen weiteren Schritt. Bei einer positiven Nutzen-Kosten-Relation von >1 (positiver Wirkungsgrad) könnte ein anderer Einsatz der Ressourcen noch stärkere Wirkungen erbringen oder umgekehrt, könnten die erzielten Wirkungen mit einem geringeren Ressourceneinsatz erreicht werden.¹³⁶ Der Wirkungsgrad muss folglich mit den Wirkungsgraden für die alternativ möglichen Maßnahmen verglichen werden, im einfachsten Fall der Wirkungsgrad, der mit einer Maßnahme erzielt wird, im Vergleich zum Wirkungsgrad ohne eine solche Maßnahme.¹³⁷

Diese Grundzüge einer Effizienzanalyse zeigen die Unterschiede zur vorangegangenen Effektivitätsanalyse: Anders als in der Effektivitätsanalyse geht es erstens nicht nur um diejenigen Wirkungen, auf die der Gesetzgeber mit den ABM explizit gezielt hat.¹³⁸ Das Wirkungsspektrum wird um alle weiteren (Neben-)Wirkungen erweitert und damit vervollständigt. Und zweitens wird in der Effizienzanalyse der Vergleich von Handlungsalternativen angestrebt.

Die Gesamtbewertung von ABM-Wirkungen ist untrennbar mit dem Blickwinkel und mit dem Interessenstandpunkt verknüpft, von dem aus die Effekte bewertet werden. Denn positive und negative Wirkungen einer ABM sind zwischen den Akteuren unterschiedlich verteilt, die Betroffenheiten können positiv oder negativ und stärker oder schwächer sein. Daraus ergeben sich von den Akteursstandpunkten her unterschiedliche Bilanzierungen. Auch in diesen Fällen wird von Kosten-Nutzen-Bilanzierungen gesprochen. Sie sind jedoch insofern beschränkt als sie nur diejenigen Wirkungen berücksichtigen, welche die jeweiligen Akteure betreffen.

Im Gegensatz zu akteursbezogenen Bilanzierungen wird in diesem Kapitel eine volkswirtschaftliche Effizienzanalyse angestrebt. Darin liegt eine weit reichende Konsequenz. Partialinteressen werden in einer volkswirtschaftlichen Analyse weitgehend negiert. Unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe fließen nicht ein, Verteilungseffekte bleiben zunächst unberücksichtigt. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ist es – zumindest vorerst – unerheblich, wie sich die Wirkungen einer Maßnahme auf die Akteure verteilen. Von Interesse ist in erster Linie die

¹³⁶ Minimaler Faktoreinsatz für einen bestimmten Output oder maximaler Output bei bestimmtem Faktoreinsatz

¹³⁷ Ohne einen Vergleich von Handlungsalternativen kann man – vereinfacht gesagt – nur feststellen, wie der Netto-Nutzen einer Handlung oder Maßnahme ist. Man kann aber nicht ohne weiteres sagen, welche Kosten und Nutzen die Unterlassung der Handlung / Maßnahme oder eine andere Handlung / Maßnahme demgegenüber hätte.

¹³⁸ ABM als Marktersatz, zum Erhalt und zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, zur Erzielung von regionalen Struktureffekten und zur Erreichung der Zielgruppen; vgl. Kapitel 4

Summe (der Saldo) der Wirkungen. In dieser überindividuellen Sicht gleicht die Effizienz- der Effektivitätsanalyse.

Der Zweck einer Effizienzanalyse ist es, komplexe Entscheidungssituationen transparenter zu machen und zu einem höheren Grad an Entscheidungssicherheit beizutragen. Je weiter gehend die methodischen Anforderungen eingelöst werden können, umso mehr tragen sie zu einer Objektivierung der Entscheidungsgrundlagen für die politisch Verantwortlichen bei. Auch in diesem Punkt dienen Effektivitäts- und Effizienzanalyse demselben Ziel.

Eine Effizienzanalyse kann die Entscheidung selbst nicht ersetzen oder vorgeben, da ein vollkommen eindeutiges Ergebnis ohne weiteren Abwägungsbedarf nur in Ausnahmefällen erreicht werden kann. Ferner müssen die politisch Verantwortlichen selbst die Effizienzanalyse als Hilfsmittel in der Entscheidungsfindung und nicht etwa als Legitimation eigener Standpunkte und Entscheidungen begreifen.

5.2 Kosten-Nutzen-Analyse als Effizienzanalyse von ABM nach dem SGB III

Für die Effizienzanalyse wird hier auf die Methodik der Kosten-Nutzen-Analyse zurückgegriffen. Denn die Vielfalt von Wirkungen, die mit ABM verbunden sind, erfordert nicht nur, die erzielten Wirkungen zu erfassen und zu quantifizieren, sondern auch, sie auf einer gemeinsamen Skala untereinander und mit dem Mitteleinsatz vergleichbar zu machen. Dies geschieht durch die Monetarisierung der einzelnen Effekte und der aufgebrauchten Ressourcen.¹³⁹

5.2.1 Theoretischer Hintergrund und Methodik von Kosten-Nutzen-Analysen

Die Anwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse ist vor ihrem wohlfahrtstheoretischen Hintergrund und ihren methodischen Anforderungen zu reflektieren.¹⁴⁰ Grundlage der Bewertung sind individuelle Wohlfahrtsmaße. Mit diesen selbst und mit deren Aggregation sind verschiedene methodische Probleme verbunden, die mit unterschiedlichen Konzepten gelöst werden sollen.¹⁴¹ Die Aggregation der individuellen Nutzen zu einer gesellschaftlichen Wertschätzung ist mit weiteren methodischen Problemen behaftet.

Von besonderer Bedeutung ist die methodische Umgangsweise mit und Bewertung der Wirkungsverteilung.¹⁴² Pareto-Effizienz liegt dann vor, wenn kein Individuum (Akteur) besser gestellt werden kann ohne ein anderes Individuum (einen anderen Akteur) schlechter zu stellen. Es gibt sehr viele Situationen mit sehr unterschiedlichen Verteilungen, die paretoeffizient sind. Wohlfahrtstheoretisch können diese Situationen nicht miteinander vergleichend

¹³⁹ Ausdrücklich zurückgewiesen werden Methoden der Nutzwertanalyse, da sie intransparent und mit zu vielen subjektiven Werturteilen befrachtet sind.

¹⁴⁰ Vergleiche Mishan, E. J. (1976): Cost-Benefit-Analysis. 2nd. ed., New York, Hanusch, H. (1987): Nutzen-Kosten-Analyse. München und Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1980): Public Finance in Theory and Practice, New York

¹⁴¹ Genannt seien die Diskussion um die Konsumentenrente, die Trennung von Substitutions- und Einkommenseffekten sowie kompensierte Wohlfahrtsmaße. Vgl. Schumann, J. (1992): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, Berlin u.a.

¹⁴² Vgl. Weise, P., Brandes, W., Eger, Th., Kraft, M. (1991): Neue Mikroökonomie. 2. Auflage, Heidelberg, S. 318 ff.

bewertet werden. Andererseits gibt es in pareto-effizienten Situationen keine Handlungsmöglichkeiten, bei denen es nur Gewinner und nicht auch Verlierer gibt. Dies führt zu einer Verstärkung der jeweiligen Situation, zu Starrheit und Inflexibilität.

Um Handlungsfähigkeit zu erhalten, wird häufig – und im Folgenden auch hier – das schwächere Kaldor-Hicks-Effizienzkriterium herangezogen. Danach dürfen sich die Maßnahmeneffekte auf Gewinner und Verlierer verteilen, solange die Gewinne so hoch sind, dass daraus die Verlierer prinzipiell entschädigt werden können.¹⁴³ In der Praxis spielt es bei der Anwendung des Kriteriums allerdings keine Rolle, ob die Kompensation tatsächlich erfolgt. Maßnahmeneffizienz nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium kann also sowohl ohne als auch mit extremen Umverteilungswirkungen verbunden sein, ohne dass dies in der Bewertung zum Ausdruck kommt.

Auf diese beschränkte Aussagekraft sei ausdrücklich hingewiesen. Denn aus der Einkommensverteilung können gerade bei polarisierenden und segregierenden gesellschaftlichen Trends gravierende soziale und politische Probleme resultieren, die das gesamte soziale Gefüge destabilisieren können. Während die Verteilung von Kosten und Nutzen monetär prinzipiell nachgezeichnet und analysiert werden kann, ist eine objektive Bewertung dieser Verteilung in der Analyse ausgeschlossen. Hier endet die Entscheidungshilfe einer Kosten-Nutzen-Analyse für die Politik. Die Kosten-Nutzen-Analyse nimmt einen Standpunkt ein, der die Partialinteressen nicht berücksichtigt. Im Falle gesamtwirtschaftlicher Nettoerträge (Kaldor-Hicks-Kriterium) können jedoch Verhandlungsspielräume aufgezeigt werden, so dass Kosten und Nutzen nicht einseitig verteilt werden und das Gemeinwohl nicht gefährdet wird.

Neben theoretisch-methodischen Problemen gibt es eine Reihe von praktischen Erschwernissen für Kosten-Nutzen-Analysen. Die Erfassung der Wirkungen erweist sich auf den zweiten Blick als komplizierter als man dies zunächst vielleicht vermutet. Denn es reicht nicht aus, Wirkungen nur zu benennen. Sie müssen in einem komplexen Wirkungszusammenhang isoliert werden, d. h. es müssen z. B. additive, kumulative oder gegenläufige Wirkungen berücksichtigt werden. Eine partialanalytische Vorgehensweise – wie vom Auftraggeber gewünscht – negiert letztlich die Einflüsse anderer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die ABM im Rechtskreis des SGB III.¹⁴⁴ Additive und kumulative Effekte verschiedener Faktoren verweisen außerdem darauf, dass die Wirkungen von ABM nicht immer und überall dieselben sein werden, sondern in Abhängigkeit von Umfeldkonstellationen und entsprechenden Wechselwirkungen variieren.

Quantifizierte Wirkungen müssen bewertet werden. Die individuellen Nutzen der Wirkungen sind nicht bekannt und müssen annähernd aus Preisen oder Schattenpreisen erschlossen werden. Zudem werden marktexterne Wirkungen allzu leicht übersehen. Wenn z. B. das gesellschaftliche Problem anhaltender Arbeitslosigkeit bei den betroffenen Personen zu einer dauerhaften Einschränkung der Lebensqualität führt, so ist die Entlastung durch ABM als

¹⁴³ Hicks, J. R. (1943): The Four Consumer's Surpluses, in: Review of Economic Studies, vol. 15, S. 27-33; Kaldor, N. (1939): Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Welfare, in: Economic Journal, vol. 49, S. 549-552; Weise, P., Brandes, W., Eger, Th., Kraft, M. (1991): Neue Mikroökonomie. 2. Aufl., Heidelberg, S. 319

¹⁴⁴ Im Rahmen der so genannten Hartz-Evaluierung insgesamt ist die Integration der Ergebnisse der Einzelberichte eine gesonderte Aufgabe.

Nutzenzugewinn bei den Teilnehmenden zu erkennen und anzuerkennen; mithin nicht mit Null zu bewerten, obwohl es dafür keinen Marktpreis gibt. Desgleichen sind soziale Verantwortung und soziale Sicherung als Grundprinzipien des gesellschaftlichen Zusammenhalts bei nicht direkt beteiligten Dritten zu bedenken. Auch für Effekte im Umweltbereich gibt es in der Regel keine Marktpreise. Für die Bewertung solcher Wirkungen kommen eine Reihe unterschiedlicher, insgesamt jedoch aufwändiger Bewertungsverfahren in Frage.¹⁴⁵

In einer idealtypischen Konzeption einer Kosten-Nutzen-Analyse könnte nach Lösung der angeschnittenen Probleme die Effizienz von ABM ermittelt werden. Dabei würden den monetarisierten Maßnahmekosten der ABM die monetarisierten Nutzeffekte gegenübergestellt und zusammenfassend in ihrer Differenz oder ihrer Relation ausgedrückt.

5.2.2 Spezifische Anforderungen für eine Kosten-Nutzen-Analyse von ABM

Neben diesen allgemein gültigen Schwierigkeiten von Kosten-Nutzen-Analysen gibt es im konkreten Fall jedoch einige weitere Fragen, die für eine Effizienzanalyse von ABM geklärt werden müssen:

- Wir haben es hier nicht mit der Bewertung einer ABM zu tun, für die Kosten und Nutzen konkret erfasst werden sollen, sondern mit der Bewertung des Instruments ABM, das sich konkret in zahlreiche verschiedenartige Maßnahmen unterteilt. Die Befunde aus einer Maßnahme oder einem Beispiel können nicht auf das gesamte Instrument sondern allenfalls auf ABM vergleichbaren Typs und in vergleichbaren Konstellationen übertragen werden. Dann kann man in relativ homogenen Untergruppen von ABM näherungsweise mit Durchschnittswerten rechnen. Eine geeignete Differenzierung der ABM ist in den verfügbaren statistischen Daten aber nicht gegeben. Der Verallgemeinerung von Befunden aus Fallbeispielen sind deshalb enge Grenzen gesetzt. Letztlich sind nur grobe Aussagen in hoch aggregierter Form möglich.
- Zusätzlich wurde die Ausgestaltung des Instruments ABM in den letzten Jahren wiederholt und drastisch verändert, von den Finanzierungsquellen und -höhen über die Teilnehmendengruppen und die Förderdauer bis zu den Einsatzfeldern¹⁴⁶, so dass man weder von gleich bleibenden Kosten noch von gleich bleibenden Nutzen ausgehen kann. Selbst im selben Einsatzfeld wird eine ABM im Laufe der letzten Jahre deshalb unterschiedliche Kosten und Nutzen zeitigen. Um dies auch nur grob nachzuzeichnen, fehlen Daten.
- Die Wirkung von ABM ist nicht isoliert sondern in einem gesellschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Gesamtzusammenhang zu sehen, weil z. B. von wechselseitigen Abhängigkeiten der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auszugehen ist. Nun haben sich durch die Hartz-Reformen Änderungen ergeben, die einem Strukturbruch in der Arbeitsmarktpolitik gleichkommen. Die dadurch ausgelösten Effekte auf den Einsatz und auf die

¹⁴⁵ Vgl. dazu beispielsweise: Johannson, P.-O. (1987): *The Economic Theory and Measurement of Environmental Benefits*, Newcastle upon Tyne, Marggraf, R. / Streb, S. (1997): *Ökonomische Bewertung der natürlichen Umwelt. Theorie, politische Bedeutung, ethische Diskussion*, Heidelberg und Berlin; Endres, A. / Holm-Müller, K. (1998): *Die Bewertung von Umweltschäden. Theorie und Praxis sozioökonomischer Verfahren*, Stuttgart u.a.; Getzner, M. (1999): *Die monetäre Bewertung der Natur aus Sicht der ökologischen Ökonomie*, In: *Jahrbuch Ökologische Ökonomie*, Bd.1, Marburg, S. 219-242

¹⁴⁶ Vgl. Kapitel 3

Wirkung von ABM sind quantitativ nicht erfasst. Wie durch die Änderung der arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen die Effekte von ABM beeinflusst werden, bleibt somit im Dunkeln.

- Besonders einschneidend ist der Fakt, dass ABM seit Beginn des Jahres 2005 in zwei Rechtskreisen zu unterschiedlichen Bedingungen mit unterschiedlichen Zielgruppen eingesetzt werden. Durch den Auftrag wird die Untersuchung auf den Bereich des SGB III beschränkt. Aussagen zur Effizienz sind damit in dieser Hinsicht begrenzt.
- Erhebliche Datendefizite erschweren eine Kosten-Nutzen-Analyse zusätzlich. So fehlen ausgewertete Dokumentationen, auf Grund derer die Wirkungen von ABM nach Einsatzfeldern erfasst werden könnten. Selbst die amtlichen Daten reichen nicht aus, um alle Anforderungen des Auftraggebers erfüllen zu können. Die späte Verfügbarkeit von Daten ist im Vergleich dazu nur ein nachrangiges Problem.
- Während die Kosten von ABM im Wesentlichen auf den Zeitraum ihrer Förderung beschränkt sind, greifen die Nutzen von ABM über den Förderzeitraum weit hinaus. Die Teilnehmenden der Maßnahme können davon ihr weiteres Erwerbsleben lang und selbst im Rentenalter davon beeinflusst sein. Soweit die Arbeit während der Maßnahme investive Elemente enthält – und das kann auch bei Tätigkeiten im sozialen Bereich der Fall sein – sind damit auch bei Dritten nicht nur einmalige sondern lang anhaltende Nutzenströme verbunden. Die später anfallenden Effekte müssen prognostiziert und diskontiert werden.¹⁴⁷
- Untersuchungsraum ist Deutschland insgesamt. Die Bewertung von Nutzen und Kosten auf Grund aggregierter individueller Wohlfahrtsmaße können in den Teilräumen auf Grund der unterschiedlichen Ausgangssituationen beträchtlich variieren. Die gleichen geltenden Fördersätze z. B. sind in Regionen mit divergierenden Einkommensniveaus real unterschiedlich attraktiv und werden entsprechend anders bewertet. Dieser Aspekt wird in Kosten-Nutzen-Analysen in den seltensten Fällen berücksichtigt. Die Heterogenität der Teilräume bleibt außen vor.

Die generell hohen Anforderungen an eine Kosten-Nutzen-Analyse und die besonderen Schwierigkeiten im konkreten Fall lassen keine umfassende Effizienzanalyse zu. Darüber besteht in der arbeitsökonomischen Literatur Übereinstimmung. Bereits die Probleme der Wirkungserfassung und der Datenverfügbarkeit werden dort als überwältigend angesehen.¹⁴⁸ Die praktische Bewältigung der methodischen Probleme im politischen Entscheidungsprozess erfordert ein weit gehendes Abgehen von dem theoretischen Ideal.¹⁴⁹

Um den qualitativen Unterschied zu einer Kosten-Nutzen-Analyse zu verdeutlichen, wird für die weitere Bearbeitung der Begriff „Kosten-Nutzen-Betrachtung“ verwendet. Auch hierzu sind noch einige Anmerkungen nötig:

¹⁴⁷ Zur Frage der Diskontierung und geeigneter Diskontierungsverfahren vgl. Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M., Mishan, E. J. (1981): Introduction to Normative Economics, New York Oxford und Bimbacher, D. (1988): Verantwortung für zukünftige Generationen, Stuttgart.

¹⁴⁸ Vgl. z. B. Hagen, T., Steiner, V. (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik. ZEW Wirtschaftsanalysen. Bd. 51. Baden-Baden.

¹⁴⁹ Schönig, W. (2002): Kosten-Nutzen-Analyse aktiver Arbeitsmarktpolitik. Forschungsstand und Ansatzpunkte der Evaluation im Rahmen des Modellprojektes „Kosten-Nutzen-Analyse für mehr Beschäftigung statt Alimentation“ als Teil des Gesamtprojektes „BiK - Beschäftigungsförderung in Kommunen“ der Bertelsmann Stiftung, Köln, Schönig, W. (2001): Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. WSI-Mitteilungen 9/2001.

Durch den Auftraggeber wird ein Kosten-Nutzen-Vergleich mit anderen Instrumenten, speziell mit ABM im Rechtskreis des SGB II und mit MAE-Beschäftigungen explizit ausgeschlossen. Auch die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Instrumenten können nicht näher beleuchtet werden. Es ist aber evident, dass es hier z. B. zu Konkurrenzsituationen und Substitution kommt. Und es sei daran erinnert, dass auch die Kombination von ABM mit anderen Förderprogrammen nicht betrachtet wird. Hierbei würde zusätzlich das Problem der Zuordnung von Effekten auf einzelne Instrumente entstehen.

5.3 Kosten-Nutzen-Betrachtungen zu ABM nach dem SGB III

Wenn im Folgenden Abstriche in der Zielsetzung und in der Anwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse gemacht werden müssen, so erfolgt dies jedoch nicht willkürlich oder zufällig, sondern soll eine systematische Einordnung der Ergebnisse in ein Konzept ermöglichen. In einem ersten Schritt werden exemplarisch die fiskalischen Maßnahmenkosten analysiert. Einerseits erwartet hier der Auftraggeber Ergebnisse in einer Weise, die den Vergleich mit den Ergebnissen der anderen Module erlaubt. Andererseits müssen den reinen Ausgaben induzierte Rückflüsse an Geldern und die anderweitig durch ABM eingesparten Mittel gegenübergestellt werden. Erst der sich daraus ergebende Saldo gibt die tatsächlichen fiskalischen (Netto-)Kosten wieder. In einem zweiten Schritt werden dann exemplarisch Wirkungen von ABM benannt, quantifiziert und monetarisiert. Damit soll erstens die prinzipielle Vorgehensweise demonstriert werden, die bei besserer Datenlage zu ergänzenden Bewertungselementen des Instruments ABM genutzt werden kann. Und zweitens sollen damit bereits erste Hinweise auf die Relation der eingesetzten Mittel und der damit erzielten Wirkungen gegeben werden.

Im Folgenden werden dargestellt und bewertet:

- die fiskalische Kosten-Refinanzierung von ABM,
- die Bewertung von Effekten im Umweltbereich,
- die Bewertung von nicht-intendierten Effekten im Gesundheitssektor,
- die Bilanzierung von Kosten und Nutzen aus Sicht einer Kommune.

5.3.1 Fiskalische Maßnahmekosten

5.3.1.1 Fiskalische Perspektive der Bundesagentur

Für einen Vergleich zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktinstrumenten wird eine Berechnung gefordert, aus der die Maßnahmenkosten einschließlich der Verwaltungskosten hervorgehen und aus der ersichtlich ist, um wie viele Monate sich die Arbeitslosigkeit verkürzen müsste, damit die Maßnahmen sich amortisieren. Damit wird die Effizienz aus einem definitiv fiskalischen Standpunkt, dem der Bundesagentur, betrachtet. Belange weiterer Akteure und reale Wirkungen von ABM bleiben unberücksichtigt.

Die vorliegenden amtlichen Zahlen sind in Übersicht 19 zusammengefasst. Danach sinkt die Anzahl der ABM Beschäftigten in den Jahren von 1999 bis 2005 auf etwa 20 % des Ausgangswerts. Dabei liegen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für eine Beschäftigte / einen Beschäftigten in ABM im Durchschnitt über die Jahre 1999 bis 2003 ziemlich konstant

etwas über oder knapp unter 1.400 € pro Monat. Für das Jahr 2004 ist auch bei den monatlichen Ausgaben pro ABM-Beschäftigung ein deutlicher Rückgang festzustellen. Und für das Jahr 2005 ergibt sich eine unterschiedliche Entwicklung für die beiden Rechtskreise. Während im Rechtskreis des SGB II die monatlichen Ausgaben wieder auf ein Niveau von etwa 1.400 € ansteigen, fallen im Rechtskreis des SGB III die monatlichen Ausgaben gegenüber denen des Jahres 2004 weiter auf nur noch 845 €.

Dazu sind zwei Anmerkungen zu machen: Erstens fällt der Monatsbetrag im SGB III unter die unterste Grenze der Pauschalierung. Die Richtigkeit der Zahlen vorausgesetzt¹⁵⁰, erklärt sich dies wohl nur mit einem hohen Anteil von Teilzeit-ABM. Das erscheint insofern plausibel als im Rechtskreis SGB III einerseits eine besondere Bedeutung schwerbehinderten Menschen zukommen könnte und diese nicht zu Vollzeit-ABM in der Lage sind, und andererseits die Agenturen zur Vermeidung des Aussteuerungsbetrags auf Teilzeit-ABM zurückgreifen könnten. Diese Erklärungen sind jedoch kurzfristig nicht nachprüfbar. Da keine Angaben über den Umfang von Teilzeit-ABM vorliegen, können die Ausgaben auch nicht auf Vollzeit-Äquivalente umgerechnet werden. Die Angaben lassen offen, welche Arbeitszeit im Durchschnitt gilt.

Zweitens ist anzumerken, dass die Maßnahmenkosten bis 2004 und im Rechtskreis des SGB III 2005 von der Bundesagentur für Arbeit getragen wurden. Hier sind die Ausgaben seit 2003 um über 40 % gesunken. Dagegen ist für die Finanzierung im Rechtskreis des SGB II mit den relativ konstanten Ausgaben gegenüber 2003 und den Jahren davor der Bund zuständig.

Übersicht 19 Entwicklung der Ausgaben für ABM (BA bzw. Bund)

Jahr	ABM-Beschäftigte (Jahresdurchschnitt)	ABM-Ausgaben (in Mio. €)	pro Beschäftigtem und Jahr (€)	pro Beschäftigtem und Monat (€)
1999	234.073	3.991	17.050	1.421
2000	215.311	3.680	17.093	1.424
2001	178.807	2.976	16.644	1.387
2002	134.254	2.333	17.377	1.448
2003	96.403	1.676	17.381	1.448
2004	85.731	1.212	14.141	1.178
2005 SGB III	25.748	261	10.173	845
2005 SGB II	21.000	355	16.892	1.408

Quelle: Angaben der Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen

¹⁵⁰ Eine Anfrage zur Richtigkeit der amtlichen Zahlen war aus Zeitgründen nicht mehr möglich.

Genauere Angaben darüber, in welcher Höhe Verwaltungsausgaben den ABM zuzurechnen sind, liegen nicht vor. Man kann sich auf zweierlei Art behelfen und die Verwaltungsausgaben proportional zu den Gesamtausgaben oder zur Anzahl der registrierten Arbeitslosen berechnen. Von den Ausgaben der BA (ohne Aussteuerungsbetrag und ohne Ausgaben im Rahmen des SGB II) entfallen 8,67 % auf Verwaltungsausgaben¹⁵¹. Im ersten Fall (vgl. Übersicht 20) ergeben sich damit für die Jahre 1999 bis 2003 monatliche Gesamtkosten pro ABM-Beschäftigung zwischen 1.500 und 1.600 €, und dann anschließend bis 2005 um über 40 % gegenüber 1999 zu sinken.

Übersicht 20 Ausgaben der BA für ABM mit Verwaltungskosten

Jahr	Monatliche Ausgaben (€)	
	ohne Verwaltungskosten	mit Verwaltungskosten
1999	1.421	1.556
2000	1.424	1.559
2001	1.387	1.519
2002	1.448	1.585
2003	1.448	1.585
2004	1.178	1.290
2005	845	925

Quelle: Angaben der Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen

Legt man die Verwaltungsausgaben entsprechend des Anteils der ABM-Beschäftigten an allen registrierten Arbeitslosen um, so ergibt sich für das Jahr 2005 ein Anteil der ABM von 1,5 %. Dies ist dem starken Rückgang der ABM-Beschäftigten unter den Kunden der BA geschuldet, der sogar den Wegfall der Arbeitslosenhilfe Beziehenden überkompensiert (vgl. Übersicht 21). Für das Jahr 1999 wären nach diesem Umlageverfahren den ABM noch 6,7 % der Verwaltungsausgaben zuzuordnen gewesen. Nach diesem Umlageverfahren errechnen sich den ABM zuordenbare Verwaltungsausgaben in Höhe von 58,5 Mio. €, die sich – auf die Anzahl der Beschäftigten umgelegt – pro Monat auf 189 € belaufen. In 2005 wären damit pro Monat 1.034 € Gesamtkosten zu veranschlagen.

Die höheren Verwaltungskosten aus der Umlage nach dem Arbeitslosenanteil als nach dem Ausgabenanteil resultiert aus den höheren Ausgaben für ABM-Beschäftigte als für Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfeempfangende.

¹⁵¹ Errechnet aus den Soll-Zahlen des Bundeshaushalts 2006.

Übersicht 21 Kundenstruktur der BA und Anteil an der ABM-Beschäftigten

Jahr	Empfangende von		ABM-Beschäftigte	Insgesamt	Anteil der ABM-Beschäftigten
	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe			
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	von 1
1999	1.828.729	1.430.278	234.073	3.493.080	0,067
2000	1.694.576	1.439.945	215.311	3.349.832	0,064
2001	1.724.543	1.475.564	178.807	3.378.914	0,053
2002	1.898.585	1.690.399	134.254	3.723.238	0,036
2003	1.919.079	1.994.444	96.403	4.009.926	0,024
2004	1.845.012	2.193.878	85.731	4.124.621	0,021
2005	1.728.592		25.748	1.754.340	0,015

Quelle: Angaben der Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen

Im Durchschnitt hatte die BA im Jahr 2005 somit für einen Monat ABM-Beschäftigung¹⁵² je nach Ermittlung der anteiligen Verwaltungskosten zwischen 925 und 1.034 € aufzubringen. Um diese Beträge zu amortisieren, müsste die Arbeitslosigkeit durch ABM im Jahr 2005 um 1,2 bis 1,34 Monate verkürzt werden. In diesen Beträgen sind keinerlei fiskalische Mittelrückflüsse berücksichtigt. In diesem Sinn handelt es sich um Brutto-Ausgaben.

Diese geforderte Berechnung enthält nur einen Teil einer fiskalischen Betrachtung. Denn den Ausgaben sind die Einsparungen gegen zurechnen, die sich etwa beim Arbeitslosengeld oder (bis 2004) bei der Arbeitslosenhilfe ergeben haben, wenn ein Arbeitsloser / eine Arbeitslose in eine ABM wechselt. Und außerdem sind Rückflüsse zu berücksichtigen, die sich aus der ABM selbst ergeben.

Unterstellt man eine Refinanzierungsquote wie im Jahr 1999 in Höhe von 89 %, dann ergeben sich unter Berücksichtigung der anteilig umverteilten Verwaltungskosten im Jahr 2005 monatliche (Netto-) Ausgaben pro ABM-Beschäftigung in Höhe zwischen 102 und 114 €. Um diese Beträge zu amortisieren, hätte die Arbeitslosigkeit durch ABM lediglich um 0,13 bis 0,15 Monate verkürzt werden müssen. Allerdings begünstigen die Mittelrückflüsse nicht nur die BA, sondern verteilen sich auf mehrere öffentliche Haushalte.

Die monatlichen Netto-Ausgaben liegen im Jahr 2005 bei etwa der Hälfte dessen, was für das Jahr 1999 berechnet wurde¹⁵³. Dies kann in Leistungskürzungen wie Pauschalierung und Wegfall der Arbeitslosenversicherungsbeiträge, zusätzlich evtl. auch in einer Zunahme von Teilzeit-ABM begründet sein. Daher sind fiskalische Brutto- und Nettokosten aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive für alle öffentlichen Haushalte gemeinsam darzustellen. Dadurch wird neben der Refinanzierung auch die Umverteilung zwischen den Haushalten ersichtlich und die Bedeutung veränderter Regelungen im Umgang mit ABM. Dies geschieht

¹⁵² Ohne genau spezifizierte durchschnittliche Arbeitszeit

¹⁵³ Spitznagel, Eugen / Bach Hans-Uwe (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtwirtschaftliche Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 33. Jg., Heft 3/2000, S. 500-517

im folgenden Abschnitt. Der Vollständigkeit halber werden auch die Träger von ABM berücksichtigt, obwohl sich darunter auch private Organisationen befinden.

5.3.1.2 Fiskalische Perspektive der öffentlichen Haushalte insgesamt

Grundlage für die Berechnung der fiskalischen Maßnahmekosten sind die Brutto-Maßnahmekosten der verschiedenen Akteure. Diese Kosten sind um die durch ABM vermiedenen Kosten der Arbeitslosigkeit zu bereinigen. Außerdem sind die direkten und indirekten fiskalischen Erträge zu berücksichtigen, die mit ABM verbunden sind (vgl. Übersicht 22). Der (negative) Saldo aus den drei Komponenten der fiskalischen Wirksamkeit, d. h. die fiskalischen Netto-Kosten, ist als Minimum dessen zu bezeichnen, was durch positive Wirkungen aus ABM zu kompensieren ist, damit den ABM ein positiver Wirkungsgrad zugeschrieben werden kann.¹⁵⁴

Aus der Übersicht ist unmittelbar zu erkennen, dass sich die fiskalischen Kosten-Nutzen-Bilanzierungen der einzelnen Akteure im Ergebnis deutlich unterscheiden. Es gibt – lässt man die ABM-Beschäftigten selbst außer Acht – fiskalische Gewinner und Verlierer.

Ferner ist ersichtlich, dass es bei manchen Bilanzierungselementen nur um Umverteilung geht. Deutlich ist dies bei den Sozialversicherungsbeiträgen, die aus einem Haushalt in einen anderen fließen.

¹⁵⁴ „Gesamtwirtschaftlich verursacht Arbeitsmarktpolitik nur in dem Maße Zusatzausgaben, wie die Kosten der Arbeitsmarktpolitik die Kosten der Arbeitslosigkeit übersteigen, die sonst anfallen würden.“ (Spitznagel, E., Bach, H.-U. (2000), S. 509

Übersicht 22: Fiskalische Ausgaben und Einnahmen von ABM nach Akteursgruppen

Akteure <i>Fiskalische Belastungen (-) und Entlastungen (+)</i>	<i>Bund</i>	<i>Bundes- arbeits- agentur incl. Arbeits- agenturen</i>	<i>Sozialver- sicherungen</i>	<i>Länder</i>	<i>Kommunen</i>	<i>Träger</i>	<i>Summe</i>
Brutto-Maßnahmekosten							
ABM-Entgelt		-					-
verstärkte Förderung		-					-
für ABM zu zahlende Sozialversicherungsbeiträge		-	+				0
Förderung der Länder u.a. Dritter				-			-
Lohn- und Sachkosten der Träger						-	
Vermiedene fiskalische Kosten durch ABM							
Vermiedenes Arbeitslosengeld		+					+
Vermiedenes Arbeitslosenhilfe	+						+
entfallende Sozialversicherungsbeiträge bei Arbeitslosigkeit	+	+	-				0
eingesparte Sozialhilfe					+		+
eingespartes Wohngeld					+		+
Fiskalische Rückflüsse aus ABM							
Lohn- und Einkommensteuer	+			+	+		+
indirekte Steuern	+			+	+		+
induzierte Sozialversicherungsbeiträge			+				+
Summe der fiskalischen Be- und Entlastungen	+	-	+	+	+	-	- 155

Quelle: Eigendarstellung auf Grundlage von Spitznagel, E., Bach, H.-U. (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 33, H. 3, Nürnberg

¹⁵⁵ Der negative fiskalische Gesamteffekt ergibt sich aus der Selbstfinanzierungsquote von unter 100 Prozent, die Vorzeichen der anderen Spaltensummen aus den Ergebnissen von Spitznagel, Eugen / Bach Hans-Uwe (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 33. Jg., Heft 3/2000, S. 500-517

Für die fiskalischen Effekte von ABM liegen Ergebnisse vor, die sich auf das Jahr 1999 beziehen.¹⁵⁶ Diese werden exemplarisch wiedergegeben. Bei einer Aktualisierung ist nicht nur auf neues Datenmaterial sondern auch auf Veränderungen in den gesetzlichen Regelungen zu achten, die eine Anpassung der Übersicht 23 erforderlich machen können (z. B. Wegfall der Arbeitslosenhilfe im Rechtskreis des SGB III).

Als Ergebnisse aus dieser Untersuchung seien festgehalten:

1. Für das Jahr 1999, das erste Jahr unseres Untersuchungszeitraums, sind für ABM fiskalische Selbstfinanzierungsquoten zwischen 87 % (Ostdeutschland) und 95 % (Westdeutschland) ermittelt worden (vgl. Übersicht 23). Sie errechnen sich aus den Maßnahmekosten abzüglich der direkten Minderausgaben bei Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialversicherungsbeiträgen (Saldo), Sozialhilfe und Wohngeld sowie der aus den Einkommen erzielten direkten Mehreinnahmen an Lohn- und Einkommensteuer und indirekten Steuern. Zusätzlich sind für die genannten Positionen auch indirekte Effekte zu berücksichtigen, die sich aus Vorleistungs- und Multiplikatoreffekten ergeben.¹⁵⁷

Übersicht 23 Fiskalische Selbstfinanzierung von ABM im Jahr 1999

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
ABM-Kosten (in Mio. €)	1.633	3.691	5.324
Minderausgaben und Mehreinnahmen (in Mio. €)	1.553	3.197	4.750
Netto-Kosten (in Mio. €)	80	494	574
Selbstfinanzierungsquote (in %)	95	87	89

Quelle: Spitznagel/Bach 2000; eigene Berechnungen

Die Unterschiede der Selbstfinanzierungsquoten zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben sich aus gegenläufigen Effekten. Die geringeren Maßnahmekosten je Teilnehmenden in Ostdeutschland werden überkompensiert durch geringere Entlastungseffekte (vgl. Übersicht 24).¹⁵⁸

Übersicht 24 Direkte und indirekte Selbstfinanzierung von ABM im Jahr 1999

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
Minderausgaben und Mehreinnahmen je Teilnehmenden (in €)	23.430	19.018	20.266
Anteil der direkten Effekte (in %)	69	77	74
Anteil der indirekten Effekte (in %)	31	23	26

Quelle: Spitznagel/Bach 2000; eigene Berechnungen

¹⁵⁶ Spitznagel, Eugen / Bach Hans-Uwe (2000)

¹⁵⁷ Ebenda, S. 510 f.

¹⁵⁸ Beispielsweise höherer Anteil von Arbeitslosenhilfeempfängern, geringere Multiplikatorwirkungen

2. Die Netto-Kosten der Beschäftigten belaufen sich auf Grund der unterschiedlichen fiskalischen Selbstfinanzierung in Westdeutschland auf rund 1.200 € pro ABM-Beschäftigten und Jahr, in Ostdeutschland auf mehr als das Doppelte, nämlich auf rund 2.900 € (vgl. Übersicht 25). Umgerechnet belaufen sich die monatlichen Kosten in Ostdeutschland im Durchschnitt auf 245 €, in Westdeutschland auf 100 € pro ABM-Beschäftigten.¹⁵⁹ Es wäre zu aktualisieren, wie sich diese Zahlen durch die zahlreichen Veränderungen in den ABM-Regelungen in den Folgejahren entwickelt haben. Diese Netto-Kosten fallen für die öffentlichen Haushalte zusammen letztlich an und sind statt der Brutto-Maßnahmekosten eine geeignete Grundlage für politische Entscheidungen. Denn „gesamtwirtschaftlich verursacht die Arbeitsmarktpolitik nur in dem Maße Zusatzausgaben, wie die Kosten der Arbeitsmarktpolitik die Kosten der Arbeitslosigkeit übersteigen, die sonst anfallen würden.“¹⁶⁰

Übersicht 25 Nettokosten pro ABM-Beschäftigten im Jahr 1999

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
Netto-Kosten (in Mio. €)	80	494	574
Anzahl der ABM-Beschäftigten (in 1.000.)	66,3	168,1	234,4
Netto-Kosten pro Teilnehmenden und Jahr (in €)	1.207	2.939	2.449
Netto-Kosten pro Teilnehmenden und Monat (in €)	101	245	204

Quelle: Spitznagel/Bach 2000; eigene Berechnungen

Es sei darauf hingewiesen, dass mit der fiskalischen Netto-Betrachtung noch nicht der direkte reale Nutzen von ABM und der mögliche indirekte Nutzen berücksichtigt sind, die bei ABM im Unterschied zur Arbeitslosigkeit anfallen. Über den fiskalischen Vergleich hinaus sind diese Wirkungen für eine Effizienzbetrachtung noch in Erwägung zu ziehen. Denn die durch ABM erbrachten Leistungen nicht zu bewerten hieße letztlich, sie mit Null zu bewerten. Dies würde dem Gros der Maßnahmen ganz offensichtlich nicht gerecht werden, so dass mit einer solchen Nullsetzung die Entscheidungsgrundlage zum Nachteil von ABM verzerrt würde.

3. ABM belasten bzw. entlasten die verschiedenen öffentlichen Budgets in unterschiedlichem Umfang, so dass sich erhebliche Umverteilungen zwischen den Haushalten ergeben (vgl. Übersicht 26). Bei der Bundesagentur für Arbeit fallen die höchsten zusätzlichen Ausgaben an, der Bundeshaushalt wird dagegen am stärksten entlastet. Auch die Haushalte der Bundesländer, der Gemeinden und der Sozialversicherungen werden deutlich entlastet. Bei neuerlichen Untersuchungen würden sich auch wegen des Wegfalls der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung die Verteilungswirkungen etwas anders darstellen.

¹⁵⁹ Wir schließen uns – solange keine detaillierten Daten vorliegen – der Argumentation von Spitznagel/Bach (2000: 509) an, wonach die Verwaltungsausgaben für ABM nicht berücksichtigt werden. Es ginge hier um den Differenzbetrag zur „normalen“ Verwaltung der Arbeitslosigkeit, für dessen Schätzung keine Anhaltspunkte vorliegen. Die Verwaltungskosten aber einseitig in Betracht zu ziehen, würde das Ergebnis vermutlich noch wesentlich stärker verzerren.

¹⁶⁰ Spitznagel/Bach 2000, S. 508

Außerdem wird deutlich, dass die Länder und Gemeinden in Ostdeutschland durch ABM, gemessen an der Verteilung der Kosten wie auch der Beschäftigtenzahlen, insgesamt relativ weniger entlastet werden als diejenigen in Westdeutschland. Und insbesondere die Haushalte der Sozialversicherungen profitieren überproportional von den ABM in Westdeutschland.¹⁶¹

Übersicht 26 Netto-Belastungen (+) und Netto-Entlastungen (-) der öffentlichen Haushalte durch ABM im Jahr 1999

	West- deutschland	Ost- deutschland	Deutschland	West : Ost
	in 1.000 €			In %
Bundesagentur für Arbeit	+721.872	+2.082.008	+2.803.936	35
Bund	-686.312	-1.782.479	-2.468.725	39
Länder	-111.323	-151.355	-262.584	74
Gemeinden	-126.510	-154.277	-280.801	82
Sozialversicherungen	-215.392	-196.134	-411.554	110
Träger	+497.768	+696.008	+1.193.794	72
nachrichtlich: Anzahl ABM-Beschäftigte	66.300	168.100	234.400	39

Quelle: Spitznagel/Bach 2000; eigene Berechnungen

Diese Verteilungsergebnisse spiegeln einen latenten Konflikt wider, da die ungleiche Verteilung von Belastung und Entlastung unter den politischen Akteuren von den „Verlierern“ auf Dauer nicht akzeptiert wird. Hier sind mithin politische Regelungen zu suchen, die den „Zahlern“ entgegenkommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Finanzierung Beschäftigung schaffender Maßnahmen in den beiden Rechtskreisen des SGB III und des SGB II grundsätzlich anders darstellt. Im Rechtskreis des SGB II werden die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, anders als im Rechtskreis des SGB III, weitgehend aus Bundesmitteln finanziert. Dieser Finanzierung aus Bundesmitteln stehen jedoch Einnahmen aus dem von der Bundesagentur für Arbeit aus Beitragsmitteln zu finanzierenden Aussteuerungsbetrag gegenüber.¹⁶²

5.3.2 Wirkungen von ABM

Im Folgenden werden die Wirkungen diskutiert, die von ABM ausgehen können. Die Wirkungen sind zunächst zu identifizieren und zu systematisieren, dann zu quantifizieren und aus Gründen der Vergleichbarkeit wenigstens grob zu monetarisieren. Ziel ist es, die Größen-

¹⁶¹ Die Verteilungswirkungen hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, etwa vom Status der Teilnehmenden, von der Arbeitszeit in ABM, von Einkommensabsenkungen usw.. Vgl. auch hierzu Spitznagel/Bach 2000.

¹⁶² Und die Einnahmen des Bundes aus dem Aussteuerungsbetrag übersteigen bisher seine Ausgaben für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ gemäß SGB II.

ordnungen der Nutzen zu umreißen, die durch ABM der Gesellschaft zufließen. Wenn sich daraus folgern lässt, dass die Nutzeneffekte die fehlende fiskalische Refinanzierung ausgleichen oder überkompensieren können, dann ist den Ausgaben für ABM zumindest ein positiver Wirkungsgrad zuzuschreiben.

Die Wirkungen werden grob danach unterteilt, ob sie vom Gesetzgeber ausdrücklich als Ziel mit ABM in Verbindung gebracht werden oder ob sie sich als nicht bedachte Nebeneffekte ergeben (vgl. Übersicht 27). Unter den Nebenwirkungen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass außerhalb der im Gesetz und von den handelnden Akteuren vorgesehenen und beabsichtigten Wirkungen noch weitere Effekte auftreten. Mit den negativen Nebenwirkungen werden Kritikpunkte aufgegriffen, die häufig gegenüber ABM vorgebracht werden: Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte, Stigmatisierung, arbeitsmarktferne Sozialisation, nachlassende Such- und Bewerbungsanstrengungen.

Obwohl die Sichtweise einer Kosten-Nutzen-Analyse prinzipiell gesamtgesellschaftlich ist, sind wie bei der fiskalischen Betrachtung die Partialinteressen an und die Betroffenheiten durch ABM-Wirkungen zu berücksichtigen. Im Fall von ABM müssen deshalb die wichtigsten Akteure und ihre primären Interessen unterschieden werden. Dies sind:

- die Bundesregierung, die ihre Politik realisiert sehen will,
- die Bundesagentur für Arbeit, die gehalten ist, ihre Mittel im Interesse der Beitragszahlenden effizient einzusetzen,
- die Bundesländer, die sich teilweise an der Finanzierung beteiligen und von den Wirkungen profitieren,
- die Kommunen, die in den Argen mittlerweile mit über 60 % aller Arbeitslosen konfrontiert sind und hierfür Mittel aufzuwenden haben, und die selbst vom Einsatz von ABM profitieren,
- die Arbeitsagenturen, die im Wettbewerb um Ressourcen ihre Zielvorgaben zu erfüllen trachten,
- die Träger von ABM, die ABM durchführen und für die sich in den letzten Jahren die Bedingungen für sowie die Alternativen zu ABM laufend geändert haben,
- die Arbeitslosen, die in zwei Regelkreise mit sehr unterschiedlichen Lebensbedingungen aufgeteilt sind,
- die ABM-Beschäftigten selbst,
- sonstige Akteure, die direkt oder indirekt von ABM betroffen sind.

Diese Akteure bewerten Maßnahmen wie ABM aus jeweils unterschiedlicher Perspektive und Interessenlage. Sie haben für sich selbst einen eigenen, partiellen Effizienzbegriff und eine eigene Bewertung.¹⁶³ D. h. sie bilanzieren – aus ihrer Interessenlage heraus nachvollziehbar – nicht alle Kosten und Nutzen. Im Extremfall werden nur die Kosten- oder Nutzenarten zur Kenntnis genommen, die den Akteur selbst betreffen. Eine praxisorientierte Effizienzanalyse sollte auch solche partialanalytischen Bewertungen in Betracht ziehen – einer-

¹⁶³ Schmid / Schömann / Schütz unterscheiden hierbei zwischen individuellen und sozialen Kosten-Nutzen-Bilanzen und bei letzteren zwischen volkswirtschaftlichen und institutionellen Kosten-Nutzen-Bilanzen. Schmid, G., Schömann, K., Schütz, H. (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik – Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, WZB Discussion Paper FS I 97-204, Berlin

seits um auf die Entscheidungsstrukturen und -parameter hinzuweisen, andererseits um evtl. Verhandlungsspielräume im Sinn der Kaldor-Hicks-Effizienz zu identifizieren.

5.3.2.1 Tableau von Kosten und Nutzen sowie Interessen

Die Systematisierung der Maßnahmenkosten und der Wirkungen von ABM wird nachfolgend um eine weitere, quasi quer liegende, Dimension der Inzidenz ergänzt. Sie bezieht sich darauf, wo und bei wem die Effekte auftreten. Im folgenden Schema wird das unter Bildung von Akteursgruppen systematisiert (vgl. Übersicht 27). Das Tableau hat für das Anliegen der Kosten-Nutzen-Analyse einige Vorteile:

Die letzte Zeile der Übersicht 27 ergibt für die jeweilige Akteursgruppe die Netto-Effekte über alle Wirkungen. Sie entspricht den individuellen oder institutionellen Wirkungs-Bilanzen.¹⁶⁴ – Die rechte Spalte der Übersicht ergibt die jeweiligen Netto-Effekte der einzelnen jeweiligen Wirkung, d. h. hier sind mögliche gegenläufige Effekte zwischen den Akteursgruppen herausaldiert. Die rechte Spalte der Übersicht entspricht der volkswirtschaftlichen Wirkungs-Bilanzierung. Die Zelle rechts unten ergibt die summarische Bewertung der ABM-Wirkungen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht.

¹⁶⁴ Vgl. Ebenda.

Übersicht 27: Betroffenheiten durch ABM-Wirkungen

Akteure	ABM-Teilnehmende	Bund	Bundes-arbeitsagentur incl. Arbeitsagenturen	Sozialversicherung	Länder	Kommunen	Träger	Sonstige Akteure	Gesellschaft (Summe aller Akteure)
Positive und negative Wirkungen (Kosten- und Nutzen)									
Gesetzlich intendierte Wirkungen									
Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt	+		+	+					+
Förderung von Personen mit besonderen Vermittlungerschwernissen	+		+	+					+
Förderung zusätzlicher Arbeiten		+			+	+	+	+	+
Arbeitsmarktentlastung			+						+
Schaffung von Dauerarbeitsplätzen			+						+
Berufliche Stabilisierung und Qualifizierung	+			+					+
Psychische Stabilisierungseffekte				+			+		+
Erhalt u. Verbesserung von (Schlüssel-) Qualifikationen			+				+	+	+
Verbesserung der sozialen Infrastruktur	+			+	+		+	+	+
Förderung von Arbeiten im öffentlichen Interesse	+			+	+		+	+	+
Umweltschutz				+	+			+	+
Angebotsverbesserung des Breitensports				+				+	+
Angebotsverbesserung freier Kulturarbeit				+				+	+
Denkmalschutz und Denkmalpflege				+				+	+
Städtebauliche Erneuerung				+	+			+	+
Wohnumfeldverbesserung				+	+			+	+
Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur				+	+			+	+
Verbesserung der touristischen Infrastruktur				+	+			+	+
Nebenwirkungen (nicht-intendierte Effekte), z. B.									
Volkswirtschaftl. o. lokalökonomische Wertschöpfungseffekte								+	+
Soziale Inklusions- und Kohäsionseffekte							+	+	+
Gerechtigkeitsempfinden, soziale Verantwortung								+	+
Verdrängungs- und Substitutionseffekte								+/-	-
Mitnahmeeffekte	-	-	-	-	-			+/-	-
Stigmatisierungseffekte							-		-
Sozialisation arbeitsmarktferner Verhaltens- und Qualifikationsmuster							-		-
Locking-in-Effekte							-		-
Summe der Effekte	+	+	+	+	+	+	+	(+)	(+)

Quelle: Eigendarstellung auf Grundlage von Schmid / Schömann / Schütz (1997) und Koße et al. (2003):

Es ist erkennbar, dass rein zahlenmäßig die positiven Wirkungen von ABM weit überwiegen. Dies bezieht sich vor allem auf die vom Gesetzgeber intendierten Wirkungen, die kaum zu negativen Betroffenheiten führen können. Allenfalls wenn das Gebot der Zusätzlichkeit missachtet wird, kann es zu Verdrängungs- oder Mitnahmeeffekten kommen. Dem wird im unteren Teil der Übersicht Rechnung getragen.

Insgesamt lässt sich aus Übersicht 27 folgern, dass von ABM sehr wahrscheinlich positive volkswirtschaftliche (gesamtgesellschaftliche) Effekte ausgehen. Weiterhin wird deutlich, dass das entwickelte Wirkungsraster implizit verschiedene Ebenen der Wirkungsinzidenz enthält. So sind etwa unter den „psychischen Stabilisierungseffekten“ Wirkungen sowohl auf der individuellen Ebene (Zugewinn an Lebensqualität) als auch auf der gesellschaftlichen Ebene (z. B. vermiedene Krankheitskosten) zu berücksichtigen. Ferner werden mit der Übersicht teilweise auch Probleme der Erfassung, Quantifizierung und Bewertung von Effekten sortiert. Auf der Ebene der Individuen etwa ist häufig mit weicheren Bewertungsverfahren vorlieb zu nehmen.

Aus dem Schema wird außerdem unmittelbar deutlich, dass sich die Wirkungen im Zeitverlauf ändern können, z. B. wenn die Einsatzfelder von ABM verändert werden. Einzelne Wirkungselemente können je nach Ausgestaltung der ABM ergänzt oder gestrichen werden. Damit kann die notwendige Flexibilität des Bewertungsinstruments gesichert werden. Und es kann daran nachvollzogen werden, wie sich die Wirkungen und ihre Verteilung ändern, wenn die ABM-Förderung geändert wird. Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass Übersicht 25 auch für Kosten-Nutzen-Analysen bei anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten Orientierung geben kann.

5.3.2.2 Fallbeispiele für die Bewertung von ABM

Die Wirkungen in Übersicht 27 können nicht vollständig analysiert und bewertet werden. Stattdessen soll anhand von zwei Fallbeispielen die Bedeutung von intendierten und nicht-intendierten Wirkungen dargelegt und die Möglichkeiten ihrer Erfassung und Monetarisierung demonstriert werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Beispiele isoliert nebeneinander stehen. Eine Verbindung ist nicht ohne weiteres möglich. So wurde im Kapitel 4 des vorliegenden Berichts gezeigt, dass die einzelnen Ziele, die der Gesetzgeber mit ABM verbindet, durchaus zueinander in Konflikt treten können. Solche gegenseitigen Abhängigkeiten bleiben unberücksichtigt. Ferner stammen die Beispiele aus unterschiedlichen Zusammenhängen. Ob sie bei einer Differenzierung z. B. nach regionalen Strategietypen noch ihre Gültigkeit haben, ist jeweils eigens zu prüfen. Gesetzliche Veränderungen wurden nicht berücksichtigt, ebenso wenig die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Trägern und die Zusammensetzung der soziodemografischen Struktur der Teilnehmenden.

Nutzen aus der Durchführung von ABM – das Beispiel Naturschutz (intendierte Wirkung)

Eine Effizienzbewertung von ABM hat zu berücksichtigen, dass durch die Tätigkeit im Rahmen der Maßnahmen gezielt Güter und Dienstleistungen entstehen, die zu bewerten und als Nutzererträge den Kosten gegenüberzustellen sind. Solche Erträge entstehen im Einsatzbereich von wirtschaftsnaher und von sozialer Infrastruktur, von Städtebau und Denkmalpflege, von Umweltschutz u. ä.. Nachstehend wird am Beispiel der Naturschutzwacht im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin im Land Brandenburg erläutert, in welchen Dimensionen sich diese Erträge bewegen können.¹⁶⁵

Die Aufgaben der Naturschutzwacht liegen im Schutz der ausgewiesenen Ökosysteme, in der Entwicklung der Landnutzung, in der Umweltforschung und Umweltbeobachtung sowie in der Ausbildung und Umwelterziehung. Für die Naturwacht im vorliegenden Beispiel (Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin) resultiert daraus „die Aufgabe, mittels Aufsicht ... , Besucherlenkung ... , Pflege ... sowie mittels Öffentlichkeitsarbeit und Umwelterziehung ... Schutz und Entwicklung des Gebietes zu realisieren bzw. zu fördern. Die Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Akteuren im Schutzgebiet (Behörden, Landnutzer und ihre Organisationen) gilt dabei als Bedingung zur Erreichung der Schutz- und Entwicklungsziele.“¹⁶⁶

Elger / Schluchter ermitteln einen „direkten ökonomischen Nutzen“, der sich durch die Begrenzung und Vermeidung von Schäden und Belastungen des Gebietes sowie durch Pflege- und Biotopschutzmaßnahmen, durch die Einsparung von Aufwänden, die ansonsten an anderer Stelle entstehen würden (z. B. für Behörden) sowie durch die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder (z. B. in Form des so genannten Vertragsnaturschutzes) ergibt. Des Weiteren stellen sie einen „Nutzen immaterieller Art“ fest, zum einen in Form von Dienstleistungen für AnwohnerInnen und BesucherInnen, zum anderen in Form von naturschutzbezogenen Informationen und Bildungsangeboten.

Den direkten ökonomischen Nutzen berechnen sie mit 2,75 Mio. DM jährlich¹⁶⁷, den Nutzen immaterieller Art mit mindestens 29 Mio. DM jährlich.¹⁶⁸ Diesen Nutzen von über 31 Mio. DM

¹⁶⁵ Eine extreme Position besagt, dass Leistungen, für die keine kaufkräftige Nachfrage vorhanden ist, mit Null zu bewerten seien; so etwa *Schultz (2002)*. Im Allgemeinen wird aber nicht nur akzeptiert, dass Marktpreise als Indikatoren herangezogen oder durch andere Behelfe wie Vermeidungs-, Wiederherstellungskosten, häufig auch Zahlungsbereitschaftsanalysen, ersetzt werden. Im Sinn einer effizienten Verwendung von Ressourcen werden solche Bewertungen sogar gefordert; so von *Hampicke* oder *Marggraf/Streb (1997)*. *Elger/Schluchter* haben für die Naturschutzwacht Schorfheide-Chorin eine KNA vorgelegt. Es konnten darüber hinaus eine Reihe anderer Arbeiten herangezogen werden, etwa die Arbeit von *Hampicke* zu den Kosten des Naturschutzes.

¹⁶⁶ *Elger, U. / Schluchter, W. (1996): Der Wert der Naturwacht am Modell des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin, o.O., S. 2*

¹⁶⁷ „Dieser Betrag errechnet sich a) aus Leistungen, die im Zusammenhang der Aufsichtstätigkeiten der Naturwacht erbracht werden (Reinigungsarbeiten, Reparaturarbeiten, Hilfeleistungen), b) aus der Vermeidung von Schäden und Verlusten, soweit solche absehbar und berechenbar sind (Verhinderung von Wurzelverletzungen an Alleebäumen, Verhinderung von Fischsterben etc.), c) aus Sicherungs- und Beratungsleistungen bei der Verwendung öffentlicher Gelder (Vertragsnaturschutz) sowie aus d) der Zahlungsbereitschaft der Besucher für das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin und die Naturwacht-Aktivitäten.“ *Ebenda, S. 11.*

¹⁶⁸ „Er setzt sich zusammen aus a) Wiederherstellungskosten für Biotope und b) Ausweichkosten für erhöhte Reiseaufwendungen. Die Ermittlung dieses Werts geht von der – empirisch gestützten – Annahme aus, dass ohne eine effektive Beaufsichtigung und Betreuung des Schutzgebietes eine allmähliche Entwertung desselben stattfinden wird.“ *Ebenda.*

stehen rund 3 Mio. DM Personalkosten für die Naturschutzwacht-MitarbeiterInnen gegenüber. Der Nutzen übersteigt die Kosten in diesem Beispiel um ein Mehrfaches.

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die Tätigkeiten der Naturschutzwacht nicht in jedem Fall mit den Bedingungen vereinbar sind, unter denen ABM stattfinden. Insbesondere sind die meisten Tätigkeiten auf eine Dauerbeschäftigung angelegt und mit jährlichen Neubesetzungen oder Ungewissheiten der Weiterführung schwer zu bewältigen. Außerdem sind Qualifizierungen erforderlich, die nicht in kurzer Zeit wieder ungenutzt verkümmern sollen.

Bei Beachtung der Kosten-Nutzen-Relation von 1 : 10 erscheint es allerdings sinnvoll, solche Tätigkeiten statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren und künftig Umweltschutzmaßnahmen bei ABM einen hohen Stellenwert einzuräumen.

Kosten vermeidende Wirkungen von ABM – das Beispiel Gesundheitskosten (nicht-intendierte Wirkung)

Die bisher dargestellten Analysen berücksichtigen bereits in großem Umfang die mit ABM verbundene Vermeidung von Kosten. Dies kann aber noch nicht als erschöpfend bezeichnet werden. Im Folgenden wird dies anhand von Krankheitskosten demonstriert, die zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen beträchtlich differieren. Weitere Felder von Kostenvermeidung sind denkbar, etwa im Bereich der Justiz.

Es gibt eine Reihe von Untersuchungen, die sich mit dem unterschiedlichen Gesundheitszustand von Erwerbstätigen und Arbeitslosen befassen.¹⁶⁹ Eine aktuelle Studie des Robert-Koch-Instituts kommt zum Ergebnis, dass die Situation von Arbeitslosen nicht nur hinsichtlich Einkommenssituation, Wohnsituation, Familiensituation und sozialen Bindungen schlechter ist als die Situation von Erwerbstätigen, sondern dass Arbeitslose im Durchschnitt einen schlechteren Gesundheitszustand haben und sich weniger gesundheitsbewusst verhalten.¹⁷⁰ Dadurch sind mit Arbeitslosigkeit in vielfältiger Hinsicht höhere Gesundheitskosten verbunden, die durch ABM (zumindest teilweise) vermieden werden können.

Eine KNA muss sich deshalb der Frage stellen, ob mit ABM über die Vermeidung von Arbeitslosigkeit auch die gesundheitliche Situation der Teilnehmenden verbessert wird und ob Krankheitskosten eingespart werden. Insbesondere bei den Krankenhausaufenthalten können enorme Beträge entstehen. Jedoch sind zwischen Arbeitslosigkeit und Krankheit Wechselwirkungen zu vermuten, die einer einfachen kausalen Wirkungsrichtung widersprechen. Aus vorliegenden Untersuchungen die vermiedenen Kosten zu errechnen, ist deshalb nicht

¹⁶⁹ Als erste diesbezügliche Arbeit wird regelmäßig die Marienthal-Studie von 1933 zitiert. Im Folgenden wird auf *Grobe/Schwartz* Bezug genommen. Grobe, T.G. / Schwartz F.W. (2004): Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 13, Hrsg.: Robert-Koch-Institut

¹⁷⁰ Die gesundheitliche Situation wird nach einer subjektiven Selbsteinschätzung, nach objektiven Messwerten und nach Krankenhausaufenthalten – bezogen auf einzelne Diagnosen oder Diagnosegruppen – beurteilt. Während die objektiven Messwerte für Körpergewicht Unterschiede ergeben, differieren die Werte für Cholesterin und Blutdruck nicht statistisch signifikant. Sowohl die subjektiven Selbsteinschätzungen als auch die Dauer der Krankenhausaufenthalte ergeben jedoch deutliche Unterschiede. Die mit Abstand deutlichsten Unterschiede zeigen sich hinsichtlich stationärer Aufenthalte wegen psychischer Störungen: Arbeitslose Männer verbringen nahezu siebenmal mehr Tage mit einer entsprechenden Diagnose im Krankenhaus als Nicht-Arbeitslose, unter Frauen beträgt das Verhältnis 3 : 1.

ohne die Gefahr von Fehldeutungen.¹⁷¹ Im Verlauf der KNA soll dieser Problematik weiter nachgegangen werden.

Hier seien – unter dem genannten methodischen Vorbehalt und mit Hinweis, dass die Ergebnisse auf vorläufigen überschlägigen Berechnungen und auf Durchschnittswerten basieren – zur Veranschaulichung einige Beispiele genannt, die sich allerdings nur auf Westdeutschland beziehen. Danach werden allein durch die Vermeidung von stationären Behandlungskosten¹⁷² in Westdeutschland mit ABM 4,6 Mio.€ eingespart bei psychischen und alkoholbedingten Verhaltensstörungen, weitere 2,3 Mio.€ bei Schizophrenie, weitere 0,8 Mio.€ bei somatischen Reaktionen auf schwere Belastungen, weitere 0,5 Mio.€ bei „depressiven Episoden“ und 0,6 Mio.€ bei akuter Pankreatitis (vgl. Übersicht 28).

Übersicht 28 Beispiele für die Vermeidung von Krankenhauskosten in Westdeutschland im Jahr 2000

	Differenz an Krankenhaustagen (Arbeitslose; Erwerbstätige)	vermiedene Kosten pro Jahr (Mio. €)
F10: psychische und Verhaltensstörungen durch Alkohol	19.373	4,6
F20: Schizophrenie	9.793	2,3
F32: depressive Episode	2.122	0,5
F43: Reaktionen auf schwere Belastungen	3.269	0,8
K85: akute Pankreatitis	2.745	0,6
weitere Krankheitsklassen

Quelle: Grobe/Schwartz; Statist. Bundesamt; eigene Berechnungen

Die Reihe an Krankheiten ließe sich weiter fortsetzen. Geht man davon aus, dass die Beispiele auf Ostdeutschland in ähnlicher Wirksamkeit übertragen werden können, so werden dort wegen der zahlreicheren ABM noch erheblich mehr Kosten eingespart. Sie verdeutlichen, dass es sich bei den durch ABM vermiedenen Gesundheitskosten um Größenordnungen handelt, die man nicht vernachlässigen darf. Aus heutiger Sicht ist allein bei der Vermeidung von Krankenhauskosten für das gesamte Deutschland ein hoher zweistelliger Mio.-Betrag zu erwarten. Auch die Kosten für ambulante Behandlung sind hier noch nicht berücksichtigt.

¹⁷¹ Grobe/Schwartz haben versucht, die Kausalität der Arbeitslosigkeit für Erkrankungen zu isolieren, und finden deutliche Belege dafür, dass es nur zu einem geringeren Anteil um einen schlechten Gesundheitszustand als Ursache für die Selektion zur Freisetzung/Arbeitslosigkeit handelt. Auch die mit Dauer der Arbeitslosigkeit zunehmende Krankheitshäufigkeit spricht dafür, dass Arbeitslosigkeit ursächlich ist für manche Erkrankungen. Ebenda, S. 19f.

¹⁷² Die Differenzen zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen beziehen sich auf 2000 und werden für 1999 übernommen.

5.3.3 Kosten-Nutzen-Betrachtung von ABM am Beispiel einer Kommune

Bisher wurden die fiskalischen Kosten und Kostenentlastungen erörtert, die mit ABM bei verschiedenen Akteuren der öffentlichen Hand in unterschiedlicher Weise anfallen (Abschnitt 5.3.1) und anschließend exemplarisch Wirkungen (Netto-Nutzen) von ABM dargestellt. Die Gegenüberstellung von Netto-Kosten und Netto-Nutzen erlaubt Aussagen zur Effizienz.

Auf volkswirtschaftlicher Ebene ist dies nicht möglich. Stattdessen wird nachfolgend eine Kosten-Nutzen-Betrachtung aus Sicht von Kommunen dargestellt (vgl. Übersicht 29). Damit kann einerseits die Methodik für eine Kosten-Nutzen-Bilanzierung dargestellt werden. Andererseits dürfte das Beispiel stellvertretend für viele Kommunen gültig sein. Nach den vorstehenden Untersuchungsergebnissen (Abschnitt 5.3.1.2) wurden die kommunalen Haushalte im Jahr 1999 durch ABM in beachtenswertem Umfang entlastet. Verdeutlicht wird dieses Ergebnis im Folgenden durch ein westdeutsches Beispiel, in welchem die fiskalische Sicht noch durch eine vorsichtige Abwägung anderer Kosten und Nutzen ergänzt wird. Zu beachten ist dabei, dass die Lage der Beispielkommune in einem Ballungsraum dazu führt, dass die Teilnehmenden der unterstützten Maßnahmen nicht einmal zur Hälfte aus der Stadt selbst kommen, mehr als die Hälfte hingegen aus dem Umland. Die Berechnung entstand im Zuge der Überprüfung von Ausgabenpositionen im Kommunalhaushalt. Aus dem konkreten Beispiel ergeben sich folgende Ergebnisse und Schlussfolgerungen:

- Die auf den ersten Blick vermuteten Einsparmöglichkeiten durch Abschaffung aller ABM erwiesen sich bei genauerer Betrachtung für die Stadt wie für das Umland als kontraproduktiv, da die direkten Kosten sich letztlich in positive Netto-Erträge verwandeln. Dies gilt bereits dann, wenn man die fiskalischen Effekte allein heranzieht, und verstärkt sich zusätzlich durch weitere, eher weiche Faktoren. Stadt wie Umland erhalten ihre Zuschüsse mehr als ersetzt, das Umland im Beispiel sogar doppelt.
- Stadt und Umland profitieren nicht im gleichen Maß. Die Stadt gibt den höheren Zuschuss, ist aber wegen der geringeren Teilnehmendenzahl an den Einsparungen und Rückflüssen weniger beteiligt als das Umland. Bei gemeinsamen Finanzierungen könnte ein nachträglicher Finanzausgleich vereinbart werden.
- Die positiven Effekte, die sich bei den ABM-Beschäftigten individuell ergeben, sind in der Kosten-Nutzen-Aufstellung noch nicht berücksichtigt. Sie würden den Netto-Ertrag weiter erhöhen.

Übersicht 29 **Kosten-Nutzen-Aufstellung kommunaler Gebietskörperschaften – Beispielkommunen**

	Stadt	Umkreis
Kommunaler Zuschuss	-740.000	-700.000
Rückfluss aus Lohn- und Einkommenssteuer	123.800	125.800
Eingesparte Sozialhilfe	275.450	290.000
Eingesparte Unterbringung	141.000	188.000
Zugewinne ¹⁷³	372.900	582.000
Steuereinnahmen aus Aufträgen	57.800	79.500
Zwischensumme: Netto-Entlastung	230.950	565.300
Rechnerische Einsparung Sozialberatung	143.100	198.600
Verbesserung der Infrastruktur	181.500	0
Beratungsleistung für die Kommune	35.000	15.000
Kosten-Nutzen-Vergleich der Kommune	590.550	778.900
weitere Nutzen auf individueller Ebene		
Reduzierung psycho-somatischer Störungen		
materielle Entlastung		
geringere soziale Isolation		
höhere Lebensqualität		

Quelle: Angaben einer Beschäftigungsagentur in kommunaler Trägerschaft

Zu beachten ist, dass einem Teil dieser fiskalischen Erträge der Beispielkommunen bei anderen Akteuren, z. B. dem Land, durch Kofinanzierungsbeiträge höhere fiskalische Kosten gegenüberstehen. Gesamtwirtschaftlich saldieren sich diese Wirkungen, es darf in der Berechnung nicht zu überhöhten Erträgen oder Kosten kommen. Unter Verteilungsaspekten ist es aber wichtig, die Brutto-Ströme zu erfassen, wenn sie sich auf unterschiedliche Akteure beziehen.

5.3.4 Notwendige Aktualisierung der Teilergebnisse

Die in den vorstehenden Abschnitten vorgestellten Zahlen beziehen sich auf den Beginn des Untersuchungszeitraumes. Seither sind eine Reihe von Änderungen eingetreten, durch welche sowohl die Ausgaben als auch die Refinanzierung und auch die Verteilung der Kosten und Nutzerträge berührt wurden. Es liegen allerdings keine Zahlen vor, welche die Berechnungen für Ende des Jahres 2004 wiederholen und die Ergebnisse vergleichen ließen. Im Folgenden wird deshalb nur die Richtung angegeben, in der die wichtigsten Änderungen ein aktualisiertes Ergebnis beeinflussen werden.

¹⁷³ Hierbei handelt es sich z. B. um Wertsteigerungen von Liegenschaften und erhöhte Erlöse beim Verkauf, oder um verbesserte Förderkonditionen aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme.

Durch die Änderungen sinken einerseits die Brutto-Ausgaben der öffentlichen Haushalte für ABM; so werden geringere Löhne und keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mehr bezahlt. Die Maßnahmen werden verkürzt, häufiger nur Teilzeitbeschäftigung finanziert und die Sachkosten reduziert. Die Bundesländer steigen aus der ABM-Finanzierung fast gänzlich aus. Andererseits wird auch die Refinanzierung vermindert, etwa durch die Senkung der Einkommensteuersätze. Entsprechend der Lohnsenkungen sind auch die Einnahmen der Kranken- und der Rentenversicherungen rückläufig.

Per Saldo sind die Brutto-Kosten pro ABM-Beschäftigten im Vergleich zum Beginn des Untersuchungszeitraumes um etwa die Hälfte gesunken. Zu bedenken ist, wie unter den veränderten Rahmenbedingungen sich die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen verändern. Man muss davon ausgehen, dass auch die daraus resultierenden Netto-Erträge rückläufig sind. Kurzlaufende ABM, und das oftmals in Teilzeit, dürften etwa mit ernsthaften strukturpolitischen Wirkungen nur schwer zu verbinden sein.

Insgesamt wird deutlich, dass es auch bei den ABM nicht ausreicht, nur die Ausgaben senkung eines Akteurs als handlungsleitend zu nehmen; dies kann u.U. sehr wohl volkswirtschaftlich kontraproduktiv wirken.

5.4 Zwischenfazit zu den Kosten-Nutzen-Betrachtungen bei ABM

Ziel von Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) ist es, Entscheidungsgrundlagen für Handlungsalternativen zu schaffen. Im konkreten Fall geht es um die Frage, ob unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten die Finanzierung von ABM gegenüber der völligen Abschaffung dieses Instruments vorteilhaft ist.

Die polarisierte, von Eigeninteressen und Ideologien geprägte Diskussion um die Effizienz von ABM¹⁷⁴ kann nach unserer Meinung bei einem systematischen Herangehen an die Frage etwas entschärft werden. So kann expliziert werden, dass keine ausreichenden Ergebnisse für ein Gesamturteil vorliegen. Vielmehr wird ersichtlich, dass der Kontext und die Ausgestaltung von ABM weiter zu differenzieren sind. Die im Gesetz vorgegebenen fünf Ziele von ABM sollten nicht auf das einzige Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt reduziert werden.

Mit den Übersichten 4 und 9 wird ein Überblick über die Kosten und über die möglichen Wirkungen (Nutzen) von ABM und die Verteilung dieser Wirkungen gegeben. Daraus wird auch deutlich, dass reine Verteilungseffekte sich saldieren und in der gesamtgesellschaftlichen Bewertung aus ökonomischer Sicht keine Rolle spielen. Die hier anzusetzende Bewertung – man mag die jeweilige Umverteilung begrüßen oder ablehnen – ist nicht ökonomisch zu fundieren.

Ausschlaggebend für eine Annäherung an die Effizienzbewertung ist die Frage, ob durch die Verwendung von öffentlichen Mitteln für ABM insgesamt – nach Abzug dieser Kosten – ein

¹⁷⁴ „Jene notwendigen Bewertungsentscheidungen eröffnen der politisch motivierten Manipulation ein weites Betätigungsfeld, so dass an die Integrität der Forscher wie auch die Unvoreingenommenheit der Politiker sehr hohe – und bisweilen unerfüllte – Anforderungen zu stellen sind.“ (Schönig 2002, S. 12)

positiver Netto-Effekt erzielt wird, der sonst nicht zu Stande käme. Verteilungseffekte spielen dabei keine Rolle. Und in einem weiteren Schritt wären die Effekte alternativer Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel zu ermitteln. Dann erst kann – ökonomisch belegt – beurteilt werden, ob und welche Änderungen bei ABM angebracht erscheinen.

Es ist einleuchtend, dass der Gesetzgeber und die Regierung trotzdem entscheiden müssen. Aus Sicht der Effizienzanalyse kann dabei nur darauf hingewiesen werden, dass – abgesehen von der hohen Refinanzierungsquote – ernst zu nehmende Indizien darauf hinweisen, dass mit ABM positive Netto-Effekte und ein positiver Wirkungsgrad erzielt werden. Die angeführten Beispiele belegen die großen Nutzen-Dimensionen, die unterstellt werden dürfen. Dies gilt umso mehr, je stärker der Kontext von ABM differenziert werden kann.

Als ein wichtiges Kriterium ist bei der Vergabe von ABM darauf zu achten, dass die damit durchgeführten Projekte tatsächlich den Charakter der Zusätzlichkeit haben. Denn dann werden im Wesentlichen durch Umverteilung von Finanzmitteln brach liegende Ressourcen verwendet, um zusätzliche Wertschöpfung zu schaffen. Damit verbindet sich jedoch ein kritischer Punkt: Soweit die öffentlichen Akteure im Zuge von Haushaltssanierungen ihre Pflichtleistungen eingeschränkt haben, kann in diesen Bereichen von einer Zusätzlichkeit bei ABM nicht mehr die Rede sein. Dann geraten die ABM zu einer kostengünstigeren Finanzierung von Aufgaben der öffentlichen Hände. Eine solche Tendenz scheint erkennbar zu sein.

In Zeiten knapper Kassen und allgegenwärtiger Kostenminimierung gewinnt die Frage an Brisanz, auf welche Haushalte und auf welche Akteure die Kosten und Nutzen von ABM in welchem Umfang verteilt werden. Für die politischen Entscheidungsträger ergeben sich danach zwei wichtige Aufgaben: Sie müssen erstens einen Weg finden, auf dem die gesamtwirtschaftlich positiven Netto-Effekte zahlreicher ABM nicht den Verteilungsstreitigkeiten zum Opfer fallen. Und sie müssen zweitens entscheiden, wie in Zeiten anhaltender Arbeitsmarkt-Ungleichgewichte mit (zumindest regionaler) Massenarbeitslosigkeit verfahren werden soll. Es könnte sich dabei herausstellen, dass auch die ABM-Fälle mit quantifizierten negativen Netto-Erträgen das kleinere Übel gegenüber denkbaren Handlungsalternativen darstellen, etwa wenn man noch die (bisher nicht monetarisierbare) subjektive Lebensqualität der ABM-Beschäftigten bzw. Arbeitslosen vergleicht und mögliche Störungen des sozialen Friedens und Zusammenhalts sowie mögliche politische Radikalisierungen in Betracht zieht.

6. Gesamtbewertung und Handlungsempfehlungen

6.1 Gesamteinschätzung

Im Jahr 2006 Wirkungen und Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung – und hier konkret des Förderinstruments Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – zu bewerten, kann nur vor der Folie der seit Beginn des Jahres 2005 bestehenden neuen gesetzlichen Grundlagen und den daraus resultierenden Konsequenzen für die deutsche Arbeitsförderpolitik erfolgen. Ein zentrales Element dieser tief greifenden Arbeitsmarktreform, von dem vor allem ABM-Förderung nachhaltig beeinflusst wird, ist die Neuaufteilung der Arbeitslosen in Deutschland auf die beiden Rechtskreise des SGB III und des SGB II. Auch wenn der Untersuchungsauftrag explizit die Förderinstrumente des SGB III zum Gegenstand hat – und sich daher die vorgelegten Untersuchungsergebnisse im Kern auch auf diesen Rechtskreis beziehen, bringt es die Spezifik des Untersuchungsgegenstandes mit sich, dass Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen gerade für diesen Bereich der Arbeitsförderung nicht ausschließlich auf den Rahmen des SGB III abstellen können. Vielmehr haben es die Autoren als Herausforderung begriffen, aus den im Rahmen der Förderung nach dem SGB III ermittelten Befunden solche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen abzuleiten, mit denen sich ein Bezug zum Gesamtsystem der Arbeitsförderung in Deutschland herstellen lässt.

Eine wesentliche Erkenntnis des Berichts zum 30. Juni 2005, nämlich dass öffentlich geförderte Beschäftigung – und hier speziell ABM-Förderung – nicht nur einem arbeitsmarktpolitischen Ziel verpflichtet ist, hat sich durch die folgenden Untersuchungen sehr deutlich bestätigt. Auch die Akteure der Förderung nach dem SGB II gehen beim Einsatz dieser Instrumente von einem Mehrebenenzielsystem aus und verfolgen mit dem Einsatz von ABM ebenfalls mehrere Ziele. Somit besitzt dieser bereits im Zwischenbericht diskutierte Befund nach wie vor seine Gültigkeit – auch wenn sich ein solcher Zielkanon in seiner Gesamtheit mit ABM im Rahmen des SGB III auf Grund der aktuell gegebenen förderpolitischen Rahmenbedingungen kaum noch realisieren lässt. Denn die Förderung von ABM wurde im Untersuchungszeitraum drastisch reduziert: Haben im Jahr 2000 in Deutschland noch 266.000 Personen eine ABM-Beschäftigung aufgenommen, so konnten 2005 lediglich noch knapp 79.000 Eintritte gezählt werden. Von diesen ABM-Eintritten im Jahr 2005 erfolgten noch lediglich 20 % im Rechtskreis des SGB III und demzufolge 80 % in dem des SGB II.

In der praktischen Umsetzung der ABM-Förderung spielten folgende fünf Ziele eine zentrale Rolle: Erhaltung bzw. Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit, Schaffung zeitweiliger Beschäftigung im Sinne eines „Marktersatzes“, Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, die Realisierung strukturwirksamer Maßnahmen sowie die Einbeziehung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen.

Diese fünf Ziele stehen nicht grundsätzlich widerspruchsfrei zueinander. Mit anderen Worten: eine optimale Erreichung eines Ziels kann durchaus zu Lasten des Erreichens eines anderen Zieles gehen. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass eine anschließende Integration in ungeforderte Beschäftigung – gemessen als Bruttoeffekt auf Ebene von Verbleibsanalysen oder Eingliederungsquoten – mit zunehmender Anzahl besonders förderungsbedürftiger Per-

sonen in den Maßnahmen immer schwieriger zu erreichen ist. Ebenso lassen sich unter diesen Bedingungen strukturpolitische oder regionalwirtschaftliche Ziele immer schwieriger realisieren. Gleichwohl wirken andere Ziele dieses Kanons durchaus in die gleiche Richtung, da beispielsweise die Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit eine wesentliche Voraussetzung für eine Integration in ungeförderte Beschäftigung darstellt.

Von zentraler Bedeutung für die Beurteilung der Förderergebnisse und Wirkungen ist weiterhin, dass sich die Gewichtung der o. g. Ziele zueinander im Untersuchungszeitraum in den Jahren von 1999 bis 2006 geändert hat: Stand bis zum Jahr 2003 für den Gesetzgeber das Ziel der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Vordergrund, so hat er diese Gewichtung bereits mit der zu Beginn des Jahres 2004 vorgenommenen Neuausrichtung von ABM zurückgenommen und demgegenüber die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung in den Mittelpunkt gerückt. Mit diesem Paradigmenwechsel hat der Gesetzgeber ein in der Umsetzungspraxis bereits stattgefundenen Schwerpunktwechsel juristisch nachvollzogen. Insbesondere durch die Implementationsanalysen konnte herausgearbeitet werden, dass dieser Perspektivwechsel vor allem bei Akteuren in Ostdeutschland bereits in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre einsetzte. Und bei so genannten Mega-ABM standen strukturpolitische Ziele bereits in den 90er-Jahren generell im Vordergrund, während das Integrationsziel demgegenüber als kaum erreichbar eingeschätzt wurde.

Nicht zuletzt ist bei der Einschätzung der Förderwirkungen zu berücksichtigen, dass die Konditionen der ABM-Förderung im Untersuchungszeitraum mehrfach geändert wurden: Hinzuweisen ist hierbei u. a. auf die Umstellung auf pauschalierte Zuschüsse; die Verkürzung der Zuweisungsdauer, den Wegfall der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung und damit der Wegfall von erneuten Anwartschaften sowie einen weit gehenden Ausstieg der Bundesländer aus der Kofinanzierung von ABM. Unter dem Aspekt dieser Veränderungen in den Förderkonditionen und der damit verbundenen Reduzierung seiner Ressourcenausstattung war ABM zu Beginn des Untersuchungszeitraums ein anderes Förderinstrument als gegen Ende. Diese Änderungen in den ABM-Konditionen selbst erschweren vor allem eine vergleichende Beurteilung der Wirksamkeit dieses Förderinstruments vor und nach der Reform.

Gleichwohl stellt das Jahr 2004 eine Zäsur dar, auch wenn Elemente der Reform bereits vor der neuen Rechtsetzung eingeführt worden sind. Diese verschiedenen Ursachenbündel im Hinblick auf ihre jeweiligen Wirkungen zu isolieren und damit die einzelnen Bausteine der Reform in ihren kausalen Wirkungsrichtungen zu identifizieren, war empirisch nicht zu leisten. Für einige Zieldimensionen fehlen – wie im Bericht detailliert herausgearbeitet wurde – schlicht Datengrundlagen, die auch durch die Evaluierung nicht mehr nacherhoben werden können. In diesen Fällen musste sich das gutachterliche Urteil auf Einschätzungen der den Umsetzungsprozess steuernden und durchführenden Akteure verlassen und ihre diesbezüglichen Aussagen auf Plausibilität und Verallgemeinerbarkeit prüfen.

Die Untersuchung des Erhalts bzw. der Wiedererlangung von **Beschäftigungsfähigkeit** – als einer wesentlichen Zieldimension von ABM hat – in der Gesamtbewertung der Untersuchungsergebnisse – zu einem positiven Befund geführt. Durch die Analyse verschiedener Merkmale von Beschäftigungsfähigkeit – der berufsfachlichen, der psychosozialen sowie der

gesundheitlichen Dimension – gelang es, ein differenziertes Bild hinsichtlich der Auswirkungen der ABM-Beschäftigung auf die Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen nachzuzeichnen. In zwei der untersuchten Zieldimensionen, den berufsfachlichen und den gesundheitlichen Merkmalen von Beschäftigungsfähigkeit, kann insgesamt davon ausgegangen werden, dass ABM dazu beigetragen haben, die Beschäftigungsfähigkeit der zu fördernden Personen zu erhalten und vor allem in ihrer berufsfachlichen Dimension teilweise sogar zu steigern. Differenzierter stellt sich die Beurteilung der psychosozialen Dimension von Beschäftigungsfähigkeit dar. Während hier im Verlauf der ABM ein deutlich verbessertes Wohlbefinden zum Ausdruck gebracht wurde, schätzen die Befragten ihre diesbezügliche Situation nach der Förderung negativer als vor Maßnahmebeginn ein. Dieser nachvollziehbare Stimmungsumschwung dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass sich die Erwartungshaltung der Betroffenen, durch und nach einer ABM in eine längerfristige Beschäftigung einmünden zu können, nicht erfüllt hat.

Die Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit ist damit eines der Ziele, das sich mit Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in einem hohen Maße erreichen lässt. Dass sich nach Ende der Maßnahme die psychosoziale Dimension in der – nachträglichen – Einschätzung verschlechtert hat, ist nicht verwunderlich, da sich die Erwartungshaltung der ABM-Beschäftigten nicht erfüllt hat. Um so dringlicher ist es, bereits vor Maßnahmebeginn über die anschließenden (fehlenden) Perspektiven Klarheit zu schaffen und ggf. entsprechende Betreuung anzubieten.

Dem **Integrationsziel** ist mit Hilfe von zwei Untersuchungsansätzen nachgegangen worden: Erstens wurden die Eingliederungsbilanzen hinsichtlich des Verbleibs der ABM-Beschäftigten und damit die diesbezüglichen Bruttowirkungen sowie zweitens die Nettointegrationswirkungen mit Hilfe eines Vergleichgruppenansatzes über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg analysiert. Dabei wurden die Nettointegrationswirkungen sowohl allgemein unter dem Gesichtspunkt einer anschließenden Integration in ungeforderte Beschäftigung als auch speziell unter dem Aspekt einer dauerhaften (über 6 Monate hinweg ununterbrochenen) Integration in ungeforderte Beschäftigung untersucht. Die Untersuchungsergebnisse fallen in ihrer Gesamtheit ambivalent aus:

Bei den **Bruttointegrationswirkungen** – gemessen an den in den Eingliederungsbilanzen veröffentlichten Eingliederungsquoten ohne Folgeförderung – hat sich gezeigt, dass sechs Monate nach ihrer geförderten Beschäftigung etwas mehr als ein Zehntel der ABM-Beschäftigten eine ungeforderte sv-pflichtige Beschäftigung aufgenommen hatten. Damit liegt die Eingliederungsquote unter den Ergebnissen anderer Förderinstrumente. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Förderung auf eine Personengruppe abzielt, die mit besonderen Vermittlungshemmnissen konfrontiert ist und die genau deshalb mit ABM gefördert werden soll. Betrachtet man diese Eingliederungsquoten in verschiedenen Regionen und nach Geschlecht, so zeigen sich folgende Unterschiede: Während die Quote bei Frauen in Westdeutschland deutlich höher liegt als bei Männern, ist dieses Verhältnis in Ostdeutschland genau umgekehrt. Ebenso hat sich gezeigt, dass sich die Integrationswirkungen von ABM in Regionen mit günstigerer Arbeitsmarktlage höher liegen als in jenen mit einer ungünstigeren Arbeitsmarktsituation.

Bei den **Nettointegrationswirkungen** wiederum sind die Befunde gesondert zu bewerten – je nachdem, ob man Integrationswirkungen allgemein oder aber nachhaltig (in der Definition: ununterbrochen 6 Monate andauernd) betrachtet. Die Analyse der allgemeinen Integrationswirkungen haben für einzelne Personengruppen und Untersuchungsregionen – vor allem auch in Abhängigkeit davon, welchen Betrachtungszeitraum man nach Ende der ABM anlegt – durchaus unterschiedliche Befunde erbracht: So konnten für Frauen in westdeutschen Regionen positive Integrationseffekte identifiziert werden. Aber auch bei extrem Langzeitarbeitslosen und Personen mit gesundheitlich bedingten Vermittlungshemmnissen konnten mit ABM positive Nettointegrationseffekte bewirkt werden. Auch zeigen sich in den westdeutschen Untersuchungsregionen III und IV/V in den Jahren 2001 bis 2003 positive Integrationseffekte. Allerdings sind die Nettointegrationseffekte in den neuen Bundesländern über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg negativ. Und diese Ergebnisse dominieren auf Grund des überwiegenden Einsatzes von ABM in Ostdeutschland die Ergebnisse für Deutschland insgesamt. Aus diesen Befunden lässt sich die Schlussfolgerung ableiten, dass mit ABM insbesondere in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage durch gezielte Anwendung bei besonders förderungsbedürftigen Personengruppen durchaus auch Eingliederungseffekte erzielt werden können.

Anders zeigt sich die Situation, wenn man Eingliederungseffekte unter dem Aspekt einer anschließenden über 6 Monate hinweg ununterbrochenen Beschäftigung untersucht: Hier war festzustellen, dass die ABM-Beschäftigten überwiegend keine bessere Integrationswahrscheinlichkeit erzielen als die Gruppe ungeförderter Vergleichspersonen. Auch hier gab es jedoch vereinzelt positive Befunde bei Frauen in westdeutschen Regionen. Im arbeitsmarktpolitischen „Übergangsjahr“ 2004 waren sogar durchgängig positive Effekte zu verbuchen, die gleichwohl aber keine Trendumkehr unter den neuen Bedingungen von ABM darstellen. Vielmehr bestätigt sich, dass die nur um wenige Prozentpunkte ungünstigeren Wahrscheinlichkeiten der Arbeitsmarktintegration für ABM-Beschäftigte vor allem auf Lock-In-Effekte zurückzuführen sind. Die schriftliche Befragung von ABM-Beschäftigten hat dabei ergeben, dass diese Lock-In-Effekte keineswegs nur auf die Einstellung der ABM-Beschäftigten selbst, sondern auch auf eine entsprechende Zurückhaltung der Arbeitsvermittler in Bezug auf die Vermittlung von Stellenangeboten an ABM-Beschäftigte zurück zu führen sind. Hier sind also noch Optimierungsansätze für eine Verbesserung der Nettointegrationswirkung zu erkennen.

Die **Strukturwirkungen von ABM** auf Ebene des Instrumenteneinsatzes insgesamt nachzuzeichnen, ist mit der zur Verfügung stehenden Datenlage aus der Geschäftsstatistik der BA nicht leistbar. Daher wurden bereits im Bericht 2005 strukturpolitische Wirkungen exemplarisch in ausgewählten Interventionsbereichen untersucht und dargestellt. Um Förderergebnisse in dieser Zieldimension auf der Ebene des Förderinstruments insgesamt untersuchen zu können, wurde in diesem Bericht ein diesbezügliches Konzept entwickelt und entsprechende Datenanforderungen formuliert.

Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass auf Grund der mittlerweile randständigen Größenordnung von ABM und der Ausrichtung auf schwer behinderte Menschen das Ziel der Strukturwirksamkeit inzwischen kaum noch realisierbar erscheint. Grundsätzlich aber gehen von ABM in stärkerem oder geringerem Maße regional- und strukturwirksame Effekte aus. Dabei haben die Untersuchungen folgenden Widerspruch offen gelegt: Einerseits wird an

das Instrument die Forderung gerichtet, dass es sowohl marktforn bzw. zusätzlich als auch in öffentlichem Interesse liegen soll. Andererseits sollen aber auch Struktur- und Integrationswirkungen erzielt werden. Nimmt man die gegebene Arbeitsmarktlage tatsächlich ernst und verfolgt gleichzeitig die Ziele Strukturwirksamkeit und Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, dann konfligiert dies ohne Zweifel mit der Forderung nach Zusätzlichkeit und Marktferne.

Dem **Ziel der temporären Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung** – m. a. W. der Schaffung von Marktersatz – wurde anhand des Anteils der ABM-Beschäftigten an den Arbeitslosen insgesamt nachgegangen. Dabei hat sich gezeigt, dass erstens ABM in Agenturbezirken mit überproportional hohen Arbeitslosenquoten in der Tat über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg in stärkerem zahlenmäßigen Umfang eingesetzt worden ist als in jenen, in denen die Arbeitslosigkeit geringer ausgeprägt war. Zweitens wurde ABM jedoch ebenfalls über den Untersuchungszeitraum hinweg – und insbesondere in Ostdeutschland – in drastischer Weise abgebaut, so dass nicht nur das mit ABM geschaffene Marktersatzvolumen, sondern auch die zuvor zu beobachtende Differenzierung nach der besonderen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit kontinuierlich zurückgenommen wurde. Im Gegensatz zu dem vom Gesetzgeber gestärkten Ziel mit ABM einen adäquaten Marktersatzes zu erreichen, für die 2006 verstärkte Einschränkung des Einsatzes von ABM auf die Zielgruppe schwer behinderte Menschen dazu, dass ABM nur noch für eine kleine Personengruppe besonders schwer vermittelbarer Arbeitsloser eingesetzt wird.

Fasst man diese Befunde zu einer Gesamtbewertung zusammen, so ergibt sich das Urteil, dass Arbeitsmarktpolitik dem Marktersatzziel über den Untersuchungszeitraum hinweg immer weniger gerecht geworden ist. Vor dem Hintergrund der nach wie vor anhaltend hohen Arbeitslosigkeit – insbesondere in Ostdeutschland – ist eher ein Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung geboten. Ein solcher Ausbau könnte sich darin widerspiegeln, dass der Umfang von ABM-Beschäftigung in Arbeitsmärkten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit entsprechen höher liegt als in jenen, die nicht in dem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Gleichzeitig sollten ABM künftig auch höheren Ansprüchen an die Qualität der Beschäftigung genügen. Erst bei sozialversicherungspflichtig gestalteten Arbeitsrechtsverhältnissen könnte dann tatsächlich von Marktersatz gesprochen werden.

Im Rahmen der Ausschreibung wurden **Kosten-Nutzen-Betrachtungen** gefordert, mit denen die Frage beantwortet werden kann, um wie viele Monate sich die Arbeitslosigkeit verkürzen müsste, damit sich eine AB-Maßnahme amortisiert. Der Kostenseite waren sowohl die Maßnahme- als auch die Verwaltungskosten der BA zu Grunde zu legen. Eine solche Kosten-Nutzen-Betrachtung berücksichtigt die Interessen der BA (zumindest teilweise) – lässt damit jedoch andere Akteure und ihre Erträge aus ABM unberücksichtigt. Nimmt man für das Jahr 2005 durchschnittliche Maßnahmekosten von ABM in Höhe von 845 € sowie anteilige Verwaltungskosten in Höhe von 189 € pro Monat an, so belaufen sich die durchschnittlichen Gesamtkosten auf 1.034 € pro ABM-Platz und Monat. Um diesen Aufwand zu amortisieren, müsste sich die Arbeitslosigkeit mit Hilfe von ABM um 1,34 Monate verkürzen.

Allerdings sind in dieser Berechnung keinerlei fiskalische Rückflüsse aus der durchgeführten ABM berücksichtigt worden. Unterstellt man eine Refinanzierungsquote wie im Jahr 1999 in Höhe von 89 %, so ergäben sich – unter Berücksichtigung der anteilig umverteilten Verwaltungskosten für ABM – für das Jahr 2005 monatliche (Netto-)Ausgaben in Höhe von 114 €. Um diesen Betrag zu amortisieren, hätte die Arbeitslosigkeit durch ABM lediglich um 0,15 Monate verkürzt werden müssen.

Eine Gegenüberstellung von Kosten und Wirkungen (Nutzen) bei ABM und die Verteilung dieser Wirkungen machen deutlich, dass sich reine Verteilungseffekte saldieren und aus einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung herausfallen. Daher stellt sich auf der Ebene von Kosten-Nutzen-Betrachtungen die Frage, ob durch die Verwendung öffentlicher Mittel für ABM – nach Saldierung aller Kosten und Nutzen – ein positives Ergebnis erzielt wird. Ein solcher Befund konnte schlussendlich nicht ermittelt werden. Gleichwohl deuten die ermittelten Ergebnisse darauf hin, dass ABM unter bestimmten Bedingungen auch gesamtwirtschaftlich ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis erbringen kann.

In Zeiten „knapper Kassen“ und allgegenwärtiger Konsolidierungsbemühungen öffentlicher Haushalte gewinnt die Frage zunehmend an Gewicht, auf welche Akteure und damit auf welche Haushalte die Kosten und die Nutzen von ABM in welchem Umfang verteilt werden. Für politische Entscheidungsträger ergeben sich danach zwei Aufgaben: Erstens müssen sie einen Weg finden, auf dem die gesamtwirtschaftlich positiven Netto-Effekte zahlreicher ABM nicht den Verteilungsstreitigkeiten zum Opfer fallen. Und zweitens können nur sie entscheiden, wie in Zeiten anhaltender Arbeitsmarkt-Ungleichgewichte mit (zumindest regionaler) Massenarbeitslosigkeit verfahren werden soll. Es könnte sich dabei herausstellen, dass auch jene ABM mit quantifizierten negativen Netto-Erträgen das kleinere Übel gegenüber denkbaren Handlungsalternativen darstellen, etwa wenn man noch die (bisher nicht monetarisierbare) subjektive Lebensqualität der ABM-Beschäftigten bzw. Arbeitslosen vergleicht und mögliche Störungen des sozialen Friedens und Zusammenhalts in Betracht zieht.

6.2 Handlungsempfehlungen

Die Erarbeitung folgender Politikempfehlungen wurde u. a. davon bestimmt, dass mit der Neuaufteilung der Arbeitslosen auf die beiden Rechtskreise des SGB III und des SGB II die bisher im Fokus der ABM-Förderung des SGB III stehenden Zielgruppen nunmehr im Wesentlichen im Rechtskreis des SGB II zu finden sind. Dies betrifft speziell Langzeitarbeitslose wie auch generell Arbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen. Weiterhin wurde berücksichtigt, dass die beim Übergang einer Arbeitslosengeldempfängerin bzw. eines Arbeitslosengeldempfängers vom Rechtskreis des SGB III in den des SGB II der BA entstehenden Kosten – Stichwort: Aussteuerungsbetrag – geradezu „erzwingen“, dass ein Förderinstrument der Arbeitsmarktpolitik, welches nicht primär auf Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung ausgerichtet ist und welches darüber hinaus im Vergleich mit anderen Instrumenten – beispielsweise gemessen an Förderfallkosten – eine relativ aufwändige Förderung darstellt, im SGB III nur noch einen quantitativ geringen Stellenwert hat.

Für die Handlungsempfehlungen ergibt sich daraus die Frage, welche Empfehlungen aus den Befunden dieses Evaluierungsprojektes zu den Wirkungen und der Wirksamkeit des ABM-Einsatzes im Rahmen des SGB III aus heutiger Sicht rechtskreisübergreifender Natur sind und welche sich ggf. spezifisch für den Kontext des SGB III bzw. den des SGB II ergeben.

Wie bereits in dem im Jahr 2005 vorgelegten Bericht wird generell empfohlen, den Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung in erster Linie in Abhängigkeit von der Funktionsfähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte zu diskutieren. Mit anderen Worten: In Arbeitsmarktregionen, in denen das Angebot an Arbeitskräften die Nachfrage erheblich übersteigt, sollten Formen öffentlich geförderter Beschäftigung diese Lücke mindern helfen – insbesondere für die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen. In logischer Konsequenz mangelnder Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte sowie der Befunde dieser und anderer Untersuchungen zum anschließenden Verbleib der ABM-Beschäftigten in diesen Regionen sollte dann allerdings mit diesem Förderinstrument das Integrationsziel nicht vorrangig verfolgt werden. In diesen Fällen würde es darum gehen, dass – über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – die zu verrichtenden Arbeiten in einem gesellschaftlichen – konkret regionalen – Interesse liegen und gleichzeitig so ausgerichtet sind, dass sie marktförmige Beschäftigung auf keinen Fall verdrängen können. Letzteres wird sicherlich nur über konkrete Kontrollmechanismen zu erreichen sein. In funktionsfähigen Arbeitsmärkten, wie sie in bestimmten Teilen Westdeutschlands anzutreffen sind, sollte das Instrument ABM demgegenüber in angemessenem Umfang dezidiert auf besonders förderungsbedürftige Personen und durch eine entsprechende Gestaltung der Maßnahmen auf deren Arbeitsmarktintegration ausgerichtet werden.

Der Rückgang der öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während des Untersuchungszeitraums steht in Widerspruch zu den gleichzeitig weiter gewachsenen Problemen am Arbeitsmarkt. Zugleich wurde durch Rechtskreistrengung und Einführung der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in gewissem Sinne ein Konkurrenzinstrument zu ABM geschaffen. Zeitgleich war die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Deutschland weiter rückläufig, während die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau verharrte bzw. weiter anstieg. Damit öffnete sich zwangsläufig die Schere zwischen wachsender Arbeitslosigkeit und deren Folgen in weiten Teilen Deutschlands einerseits und dem kleiner werdenden Angebot an öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – hier ABM – andererseits.

Vor diesem Hintergrund gerät eine Effizienzbewertung von ABM als auch anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen tendenziell in ein Dilemma: So wird es zunehmend schwieriger, zu unterscheiden, ob Erfolge oder auch Probleme bei der Zielerreichung tatsächlich instrumentimmanent sind oder ob sie vor allem der Arbeitsmarktentwicklung geschuldet sind. So haben Gesprächspartner im Zuge der Implementationsanalysen mehrfach betont, dass das Problem am Arbeitsmarkt nicht in erster Linie in Vermittlungshemmnissen von Arbeitslosen oder einer falschen Gestaltung der Instrumente liege, sondern vor allem in der fehlenden Anzahl vorhandener Arbeitsplätze. Vor diesem Hintergrund wäre es aus Sicht der Autoren im Interesse der von Arbeitslosigkeit Betroffenen und im Hinblick auf die gesellschaftlichen Folgekosten angezeigt, den Ausbau und weniger die Reduzierung öffentlich geförderter sozial-

versicherungspflichtiger Beschäftigung zu prüfen. Konkrete Anhaltspunkte könnten die jeweiligen regionalen Arbeitslosenquoten bieten, an deren Entwicklung ein bestimmtes Niveau öffentlich geförderter Beschäftigung gekoppelt werden könnte.

Die Untersuchungen im Rahmen dieses Evaluierungsprojektes – und hier vor allem die Implementationsanalysen – haben auch gezeigt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung für besonders förderungsbedürftige Personengruppen bestimmte Elemente beinhalten sollte, die in erster Linie darauf abstellen, die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen zu erhalten oder vorher sogar erst wiederzuerlangen. Aus diesem Grunde sollten zu den Bestandteilen eines solchen Förderinstrumentes – in Abhängigkeit von den Voraussetzungen der zu fördernden Personen – in der Regel Elemente wie eine begleitende Qualifizierung dieser Personen, ein obligatorisches Praktikum in einem betrieblichen Kontext sowie sozialpädagogische Betreuung gehören.

Wenn mit dem Instrument ABM – oder auch anderen Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung – ein Integrationsziel verfolgt wird, dann sollte bereits bei der Bewilligung einer solchen Maßnahme eine dezidierte Begründung geliefert werden, wie sich die angestrebte Integration der geförderten Personen tatsächlich vollziehen kann. Und nur in diesen Fällen sollte dann auch in der Tat das Ziel der Integration als Erfolgsmaßstab für die Bewertung der Zielerreichung der Förderung Anwendung finden.

Da ABM als eine Form öffentlich geförderter Beschäftigung im Rechtskreis des SGB II in Konkurrenz zu verschiedenen anderen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung steht – und hier vor allem zu den Arbeitsgelegenheiten im Rahmen des SGB II, ist auch diese Situation bei der Ableitung von Handlungsempfehlungen zu berücksichtigen. Dieser Empfehlungsteil ist daher insbesondere auf die Situation im SGB II abgestellt. Hier stehen die Akteure vor der Wahl nach § 16, Abs. 1 SGB II vom Instrument der ABM Gebrauch zu machen oder nach § 16, Abs. 3 SGB II eine der beiden Formen von Arbeitsgelegenheiten – also in der Mehraufwands- oder der Entgeltvariante – anzuwenden. In diesem Entscheidungsrahmen spielen verschiedene Überlegungen eine Rolle: Aus Sicht des operativen Geschäfts sind vor allem die beiden folgenden Aspekte hervorzuheben: die unmittelbar im Rahmen des Eingliederungsbudgets aufzubringenden Kosten für das jeweilige Instrument und die zu erwartenden längerfristigen Wirkungen für den kommunalen Ressourceneinsatz im Anschluss an die Förderung. Unter dem Aspekt der Optimierung sind es vor allem diese beiden Kostenaspekte, die sich im Blick der Akteure befinden.

Daher ist aus der Perspektive dieses ausschließlich auf das SGB III orientierten Forschungsprojektes zu empfehlen, dass eine künftige Evaluierung öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen des SGB II verschiedene Kostenbetrachtungen anstellen sollte. So ist zwar schnell nachzuvollziehen, dass Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung aus Perspektive des Eingliederungsbudgets des SGB II gegenüber ABM – aber auch gegenüber der ebenfalls sv-pflichtige Beschäftigung induzierenden Entgeltvariante – kostengünstiger erscheint. Offen ist jedoch die Frage, ob dies auch dann noch der Fall ist, wenn man diese kassenbezogene Betrachtung überwindet. Stellt man den – sich bei einigen Instrumenten aus verschiedenen Haushaltstiteln zusammensetzenden – Gesamtaufwand für die praktische Durchführung der genannten Instrumente gegenüber, so könnte sich bei ei-

nem so bestimmten Gesamtaufwand im Kostenvergleich zwischen den genannten Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung durchaus ein anderes Bild ergeben. Weiterhin wäre in eine solche Untersuchung auch die Überlegung einzubeziehen, dass sv-pflichtige Beschäftigung erstens die soziale Absicherung der öffentlich geförderten Beschäftigten verbessert und zweitens aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive – das heißt über entsprechende Refinanzierungen – zusätzliche Nutzen- und Einsparungseffekte erbringt.

Empfehlungen ergeben sich auch in forschungspragmatischer Hinsicht: So wird die Bewertung der Zielerreichung für das Gesamtinstrument ABM – wie auch bei den anderen Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung – bei einigen Zielen wie zum Beispiel bei dem der Beschäftigungsfähigkeit oder auch der Strukturwirksamkeit nur gelingen, wenn das Monitoring bereits im Prozessverlauf bestimmte Daten in bestimmten Strukturen erhebt, die dann auch tatsächlich ein unmittelbares Aufsetzen der Wirkungsforschung ermöglichen. Konkret steht hinter dieser Empfehlung die Erkenntnis, dass beispielsweise die Struktur, in der die Finanzierung von ABM erfasst wird, nicht geeignet ist, um daraus Aussagen zur Effizienz der Förderung auf Ebene des Förderinstrumentes ABM insgesamt ableiten zu können. Aber auch die Bewertung des Ziels Beschäftigungsfähigkeit würde sich in Zukunft einfacher gestalten, wenn Angaben zum Profiling der einzelnen Personen vor und nach einer Maßnahme vorliegen würden und Befragungen geförderter Personen in der im Rahmen des Projektes entwickelten Form nur vertiefend herangezogen werden müssten.

Anhang

Kapitel 2:

Übersicht 1 Ermessenlenkende Weisungen der Arbeitsagentur Jena im Zeitraum 1999-2004

Stand	Inhalt Arbeitsagentur Jena
17.12.1999 9	<p>Konzentration der Mittel auf Maßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none">• mit anschließender Übernahme in nicht gefördertes Arbeitsverhältnis,• mit möglichst hoher Eigenbeteiligung des Trägers,• mit die Infrastruktur verbessernden Arbeiten,• in Vergabe mit angemessener Eigenleistung des Trägers und Kostenbegrenzung auf 6.000DM pro Teilnehmenden und Monat.• Bei Maßnahmen im sozialen Bereich Fokussierung auf solche, die bestimmte Personengruppen einbeziehen können. <p>Förderung bis zu 100 %</p> <ul style="list-style-type: none">• wenn Ältere (über 50 Jahre), Langzeitarbeitslose, Jugendliche (bis 25 Jahre) und ohne Berufabschluss sowie Behinderte zugewiesen werden; Zuweisungsdauer i.d.R. dann 6 Monate (Ausnahme Anleiter-/BetreuerInnen);• wenn ArbeitnehmerInnen nach maximal 1 Jahr Maßnahmeverlauf in einen Dauerarbeitsplatz einmünden.
23.10.2001	<p>Mittelkonzentration wie vorstehend</p> <p>Förderung bis zu 100 % bei vorstehend benannten Personengruppen nur bei 90% der Arbeitszeit</p>
09.01.2002	<p>Förderung wie vorstehend</p> <p>Bei Vergabe-ABM Kostenbegrenzung auf 3.000 € pro Teilnehmenden und Monat.</p>
18.03.200	<p>Es sind grundsätzlich nur ALG-EmpfängerInnen zuzuweisen.</p>

Stand	Inhalt Arbeitsagentur Jena
2	<p>Förderung bis maximal 90 % bei 90 % Arbeitszeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • wenn Arbeitslose mind. 9 Monate arbeitslos und von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sowie Langzeitarbeitslose mit noch mind. 3 Monaten ALG-Restanspruch, schwer Behinderte mit ALG-Anspruch, Jugendliche (Zuweisungskriterien wie bei Jugendwerkstätten und ALG-Anspruch) zugewiesen werden; • wenn ArbeitnehmerInnen in einen Dauerarbeitsplatz und ALG-Anspruch einmünden <p>Regelzuweisungsdauer bei Regie-ABM 3 bis max. 9 Monate.</p> <p>Zuweisungsdauer bis 12 Monate nur bei Übernahme in Dauerarbeitsverhältnis und längstens bis Vollendung 60. Lebensjahr.</p> <p>Bei Vergabemaßnahmen richtet sich Zuweisungsdauer nach Maßnahmedauer.</p> <p>Konzentration der Mittel auf Maßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • mit anschließender Übernahme in nicht gefördertes Arbeitsverhältnis, • mit die Infrastruktur verbessernden Arbeiten, • in Vergabe und Kostenbegrenzung auf 2.500 € pro Teilnehmenden und Monat, • bei Trägern mit Vermittlungsauftrag (Zielgröße Verbleibsquote >60 %).
15.02.2004	<p>Maßnahmen Marktersatz sind auf Zielgruppen – Langzeitarbeitslose, Ältere (über 50 Jahre), schwer Behinderte und Jugendliche (bis 25 Jahre) ohne Berufsabschluss mit erheblichen Vermittlungshemmnissen – zu konzentrieren.</p> <p>Anteil schwer behinderter Menschen in ABM ist zu erhöhen; angestrebt wird Anteil von 20%.</p> <p>Bei allen ABM sind Teilzeitmodelle prüfen.</p> <p>Maßnahmen sind nur bis zu 90% der Arbeitszeit zu bewilligen.</p> <p>Zuweisungsdauer i.d.R. 6 Monate. Ältere (über 50 Jahre) und schwer Behinderte können bis 12 Monate zugewiesen werden.</p>

Anhang 1 Ziele der Bundesländer beim Einsatz von ABM und SAM

Bayern: Der Freistaat orientierte sich bei der Landesförderung von ABM an den allgemeinen Intentionen des Gesetzgebers, wobei insbesondere Maßnahmen in den Bereichen Wald- und Landschaftspflege unterstützt werden sollten. Mit Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes wurden bzw. werden seither ABM nur noch ausfinanziert. Im Haushaltsplan 2005/2006 des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen sind für das Haushaltsjahr 2005 noch Mittel in Höhe von 50.000€ eingestellt. Durch Verwaltungsvereinbarung erfolgt die Mittelbewirtschaftung durch die Arbeitsagenturen.

Berlin: Die Berliner Landesarbeitsmarktpolitik basiert auf dem Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm, das seit 1991 fortgeschrieben wird. Darin nimmt öffentlich geförderte Beschäftigung einen relativ großen Stellenwert ein. Das Land verfolgte mit der Kofinanzierung Beschäftigung schaffender Maßnahmen das Ziel, die Integration von förderungsbedürftigen, schwer vermittelbaren Arbeitslosen (speziell der Gruppe älterer Arbeitsloser ab 55 Jahre) zu verbessern. Durchgeführt wurden die Maßnahmen von freien Trägern und – bis 2003 – auch in direkter Trägerschaft des Landes Berlin. Auch nach Inkrafttreten des Dritten und Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wird eine Kofinanzierung seitens des Landes in beiden Rechtskreisläufen (SGB III und SGB II) als notwendig und sinnvoll erachtet. Deswegen hat Berlin in seinem Arbeitsmarktprogramm für 2005 festgelegt, dass neben der Förderung von Arbeitsgelegenheiten auch weiterhin ABM über Landesmittel kofinanziert werden, sowohl im Rechtskreis des SGB II als auch des SGB III. Allerdings ist der Anteil von ABM im Rechtskreis des SGB III relativ gering, da die Arbeitsagentur fast ausschließlich nur noch schwer behinderte Menschen fördert. Über die verstärkte Förderung werden Sachkosten bis zu einer Summe von 300 Euro gefördert; zudem erfolgt eine Förderung von Vergabe-ABM, und zwar bislang mit bis zu 9000 Euro pro Person und Jahr. Auf Grund der hohen Inanspruchnahme wird diese Förderung heruntergefahren, kann dafür aber mit einer verstärkten Förderung (40 % werden vom Land übernommen) kombiniert werden.

Brandenburg: Im gesamten Untersuchungszeitraum lag der Zielfokus bei der Landeskofinanzierung von Beschäftigung schaffenden Förderinstrumenten auf der Unterstützung von Maßnahmen mit langfristigen Struktureffekten, etwa im Bereich der Altlasten-, Braunkohlen- und Umweltsanierung, sowie bei der Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen. Mehrere gemeinsame Förderrichtlinien verschiedener Ressorts (Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen; Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr) waren und sind Ausdruck dieses Versuchs der Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Während die ABM-Grundförderung aus Haushaltsgründen im Jahr 2000 eingestellt wurde, erfolgt nach wie vor die so genannte verstärkte Förderung von ABM; deren Fortsetzung ist auf Grund der hohen Arbeitslosigkeit auch im Jahr 2005 vorgesehen. Der starke strukturpolitische Fokus Brandenburgs beim Einsatz Beschäftigung schaffender Maßnahmen fand bzw. findet sowohl im hohen Anteil von Vergabe-ABM, der bis zu deren Einstellung dezidierten strukturpolitischen Ausrichtung von SAM als auch in der überproportionalen Nutzung Beschäftigung schaffender Infrastrukturmaßnahmen (BSI) seinen förderpolitischen Ausdruck.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Vergleiche dazu ausführlicher: Kühnert, Uwe / Wahl, Berti (2004): Infrastruktur in der Region entwickeln – Fallbeispiele erfolgreicher Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturentwicklung in Ost- und

Bremen: Ziel der Landeskofinanzierung von ABM war es, Arbeitslosigkeit abzubauen, die dauerhafte und qualifikationsgerechte Wiedereingliederung Arbeitsloser zu erreichen und strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten, zu ermöglichen oder zu ergänzen. Ziel der Landesförderung von SAM war die Beschäftigung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen in Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, zur Verbesserung des Angebotes bei den sozialen Diensten und in der Jugendhilfe. Die Bewirtschaft der Landesmittel zur Kofinanzierung von ABM erfolgte bei privatrechtlichen Trägern durch die Arbeitsagenturen, bei öffentlich-rechtlichen Trägern in Landeshoheit. Die Mittelbewirtschaftung der Förderung von SAM erfolgte gänzlich in Landeshoheit. Die beiden Richtlinien zur Förderung von ABM bzw. SAM wurden mit Wirkung zum 1.1.2005 aufgehoben.

Hamburg: Die Hansestadt förderte in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraumes ABM und SAM mit dem Ziel, die Integrationschancen von schwer vermittelbaren (Langzeit-)Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt durch Verbesserung von deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen. Durch die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik Hamburgs im Gefolge der Regierungsneubildung auf Effektivität und Effizienz wurde die Förderung von ABM beginnend 2003 auf Arbeitslose ohne Berufsabschluss fokussiert und der Umfang der bisherigen Förderung deutlich reduziert. Seit 2005 ist die Landeskofinanzierung von ABM auf den Rechtskreis des SGB II begrenzt und wird zudem auf besonders förderungsbedürftige Personengruppen, wie etwa schwer Behinderte, fokussiert. Geplant ist die gänzliche Einstellung der Kofinanzierung von ABM durch die Hansestadt.

Hessen: In Hessen wurden bis 1999 über das jährliche Landesprogramm zur Arbeitsbeschaffung Zuschüsse zur Aufstockung der von den Arbeitsagenturen für ABM zur Verfügung gestellten Mittel geleistet. Durch Verwaltungsvereinbarung wurden die vom Land bereit gestellten Mittel durch die Arbeitsagenturen genehmigt und bewilligt. Ziel dieser Landesaufstockung war es nach der „Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen an öffentliche und freie Träger zur Ergänzung von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der Durchführung von ABM“, vor allem eine Brückenfunktion zum allgemeinen Arbeitsmarkt durch Tätigkeiten in sozial und ökologisch relevanten Bereichen zu leisten und damit Arbeitslose zu fördern, die bereits 18 Monate und länger arbeitslos waren. Da die mit dieser Landesförderung erreichten Integrationserfolge von Hessen als zu gering bewertet wurden, erfolgte im Jahr 1999 die Einstellung der ABM-Kofinanzierung durch das 27. und letzte Hessische Landesprogramm zur Arbeitsbeschaffung. Zuvor bewilligte Maßnahmen wurden lediglich noch ausfinanziert.

Mecklenburg-Vorpommern: Das Land betrachtet Beschäftigung schaffende Maßnahmen angesichts der anhaltend prekären Arbeitsmarktlage nach wie vor als unverzichtbares Element der Landesarbeitsmarktpolitik. Die Ziele des Landes orientierten sich bei der Mitfinanzierung von ABM und SAM bis zur Zusammenlegung dieser beiden Förderinstrumente an den allgemeinen Intentionen des Gesetzgebers. Seit 2004 fokussiert die Landeskofinanzierung von ABM auf die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonderes förderungsbedürftige Personen, v. a. von Langzeitarbeitslosen, Älteren ab 55 Jahren und schwer Behinderten. Darüber hinaus ist es Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw.

wiederherzustellen. Die Umsetzung der Förderung durch das Land erfolgte im gesamten Untersuchungszeitraum über die Landesversorgungsämter.

Niedersachsen: Das über eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen (vertreten durch den Ministerpräsidenten, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales) und der Bundesanstalt für Arbeit (vertreten durch das Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen) umgesetzte Landesprogramm „Zuwendungen des Landes für ABM und Produktive Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit“ verfolgte in erster Linie das Ziel der Wiedereingliederung Arbeitsloser; allerdings waren die konkreten Zielformulierungen sowohl in der Förderrichtlinie des Landes (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen) als auch in der o.a. Verwaltungsvereinbarung eher schwach. Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik Niedersachsens im Gefolge der Regierungsneubildung wie auch im Ergebnis der ESF-Halbzeitbewertung nahm mehrfache kritische Hinweise des Landesrechnungshofes¹⁷⁶ sowie die nur ansatzweise gelungene Zielerreichung zum Anlass, die Kofinanzierung dieser Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente im Jahr 2003 einzustellen.

Nordrhein-Westfalen: Das frühere Landesprogramm „ABM und Stadterneuerung“ zur verstärkten Förderung von ABM verband die gesetzlichen Ziele des ABM-Einsatz mit lokal-, regional- sowie strukturpolitischen Intentionen und wurde seit dem Jahr 2000 nur noch abfinanziert. Die größten Teile der Landesmittel für Arbeitsmarktpolitik wurden im Rahmen von dessen Regionalisierung über Zielvereinbarungen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Regionen umgesetzt, wobei es gegebenenfalls auch zur Kofinanzierung von ABM kam.

Rheinland-Pfalz: Von Beginn des Untersuchungszeitraumes an bis zum Ende des Jahres 2003 erfolgte eine verstärkte Finanzierung von ABM durch Rheinland-Pfalz über eine Verwaltungsvereinbarung „Beschäftigungsförderprogramm“ mit dem damaligen Landesarbeitsamt; diese wurde jährlich angepasst. Ziel der Landeskofinanzierung war die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personengruppen. Im Laufe des Jahres 2005 wird die Landesförderung von ABM eingestellt.

Saarland: ABM wurden von Beginn des Untersuchungszeitraums bis Anfang 2004 nach dem Landesprogramm „Arbeit und Umwelt“ und „Arbeit und Kultur“ vom Land unterstützt. Ziel der Landesförderung ist es, besonders förderungsbedürftigen Personen der temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen und in diesem Rahmen vor allem Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Kultur zu unterstützen. Eine besondere Förderung wird darüber kleinen und finanzschwachen gemeinnützigen Trägern gewährt. Da die Landesregierung ABM bei kommunalen und gemeinnützigen Trägern auch zukünftig als notwendig erachtet, wurde vor dem Hintergrund der veränderten bundespolitischen Rahmenbedingungen zum 1.4.2004 ein neues Landesprogramm zur Unterstützung von ABM wirksam. SAM wurden nach dem SAM- und EGZ-Landesprogramm bis zum Auslaufen dieses Förderinstrumentes im Jahr 2003 vom Saarland mit dem Ziel kofinanziert, temporär zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen zu

¹⁷⁶ Vergleiche dazu: Niedersächsischer Landtag – 14. Wahlperiode, Drucksachen 14/1590 S. 31 f., 14/1646 S. 4 f. und 14/2347 S. 1 f.

schaffen. Um bis zu diesem Zeitpunkt bewilligte SAM ausfinanzieren zu können, bleibt das Landesprogramm bis auf weiteres in Kraft.

Sachsen: Der Freistaat hat im gesamten Untersuchungszeitraum aus Landesmitteln ABM kofinanziert; die Mittelbewirtschaftung erfolgte auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung durch die Arbeitsagenturen. Ziel dieser Landeskofinanzierung war die Eröffnung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen. Die strukturverbessernde und wirtschaftsnahe Ausrichtung von ABM in Sachsen kam im vergleichsweise hohen Anteil von Vergabe-ABM zum Ausdruck: In den Jahren 2001 bis 2004 betrug der Vergabeanteil gemessen an den ABM-Beschäftigten etwa 10 %, womit der Freistaat in diesen Jahren mehr als ein Drittel aller Vergabemaßnahmen bundesweit stellte. Die Weiterförderung von ABM im Jahre 2005 war seitens des Freistaates vorgesehen, konnte jedoch nicht aufrecht erhalten werden.

SAM wurden im Untersuchungszeitraum zunächst nicht von Sachsen kofinanziert. Im Herbst 2002 wurde allerdings ein bis zum bundesweiten Auslaufen dieses arbeitsmarktpolitischen Förderinstruments geltendes Sonderprogramm aufgelegt, welches helfen sollte, die Folgen des Elbe-Hochwassers zu beseitigen. Die Mittelbewirtschaftung für dieses Programm erfolgte auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung durch die Arbeitsagenturen. Darauf hinzuweisen ist, dass der Freistaat im Untersuchungszeitraum darauf hin gewirkt hat, dass in verschiedenen Fachressorts vorhandene investive Mittel mit finanziellen Ressourcen der Arbeitsförderung – so auch bei ABM und den kurzzeitig unterstützten SAM – verknüpft werden sollten. Strukturfördernde Effekte konnten damit insbesondere in den Bereichen Denkmalpflege, Dorfentwicklung, Radwegbau, Sportstättenanierung und Wohnungsrückbau erzielt werden.

Sachsen-Anhalt: Die Landeskofinanzierung von ABM und SAM zielte bis 2003 auf die temporäre Beschäftigung von besonders förderungsbedürftigen Personen ab, womit zugleich die Vorbereitung investiver Vorhaben und die Verbesserung der Infrastruktur angestrebt wurde. Auf Grund der aus Sicht des Landes besseren Ausrichtungsmöglichkeiten von SAM auf strukturwirksame Maßnahmen vollzog sich bis 2003 eine Schwerpunktverlagerung von ABM zu diesem Förderinstrument. Mit Einstellung von SAM wurde in 2004 wiederum ein Richtungswechsel erforderlich. In 2001 wurde überdies vom Land in Zusammenarbeit mit dem Landesarbeitsamt Sachsen-Anhalt/Thüringen das Programm „Aktiv zur Rente“ entwickelt, welches älteren Arbeitslosen ab 55 Jahren im Rahmen von SAM eine bis zu fünfjährige Beschäftigungsmöglichkeit als Übergang in den Altersruhegeldbezug eröffnen sollte. Die Landesförderung von ABM wurde bis 2004 im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen durch die Arbeitsagenturen umgesetzt. Parallel dazu übertrug Sachsen-Anhalt in 2004 im Vorgriff auf die neue, ab 2005 geltende Rechtslage den Landkreisen und kreisfreien Städten Budgets, welche diese nach eigenständig bestimmten Kriterien für verschiedene Förderinstrumente – darunter auch ABM – einsetzen konnten. Ab 2005 kommt nur noch das letztgenannte Umsetzungsverfahren zum Einsatz, so dass es dann für den Rechtskreis des SGB III keine Landeskofinanzierung von ABM mehr gibt. Die Landesförderung von SAM erfolgte über vom Land damit beauftragte Dritte.

Schleswig-Holstein: Seit Beginn des Untersuchungszeitraumes wurden ABM und SAM vom Land unterstützt. Ziel der Landesförderung von ABM war die Eröffnung temporärer Be-

schäftigungsmöglichkeiten, insbesondere für Frauen, Jüngere ohne Berufsabschluss, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und schwer Behinderte. Dadurch sollten die geförderten Personen Anschluss an das Berufsleben finden. Ziel von SAM war aus Landessicht die Eröffnung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Im Zuge der Neuausrichtung der Landesarbeitsmarktpolitik wurde die unmittelbare Kofinanzierung von ABM (ASH 19) und SAM (ASH 20) im Jahr 2004 eingestellt. Die Umsetzung der skizzierten Landesförderung erfolgte über die vom Land beauftragte BSH. ABM werden ggf. nur noch im Rahmen von SGB II kofinanziert.

Thüringen: Die Ziele des Freistaates orientierten sich bei der Mitfinanzierung von ABM, bis zur Zusammenführung von ABM und SAM zu Beginn des Jahres 2004, an den allgemeinen Intentionen des Gesetzgebers. Demgegenüber rührte das finanziell außerordentlich starke Engagement zu Gunsten von SAM aus der landespolitischen Zielstellung her, vorrangig strukturwirksame Maßnahmen zu unterstützen und dieses Ziel mit der Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen zu verbinden.¹⁷⁷ Der unterschiedliche Stellenwert dieser beiden Förderinstrumente kam auch darin zum Ausdruck, dass die Landesförderung von ABM über die Arbeitsagenturen abgewickelt wurde, während die Mitfinanzierung von SAM durch den Freistaat über die landeseigene GFAW erfolgte. Mit dem Wegfall des Förderinstrumentes SAM hat sich die dort verankerte dezidierte strukturpolitische Ausrichtung auf BSI verlagert; nicht zuletzt auch deshalb, weil mit Beginn des Jahres 2004 seitens des Freistaates keine Neubewilligungen von ABM, sondern nur noch Abfinanzierungen erfolgen.

¹⁷⁷ Vergleiche dazu ausführlich Reschke, Steffen / Wagner, Gerald (2003): Evaluierung der Landesförderung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach SGB III im Freistaat Thüringen, Halle
Hinzuweisen ist in diesem Kontext auch darauf, dass vom Freistaat spezielle SAM für ältere Beschäftigte (über 55 Jahre) gefördert wurden.

Tabelle 1: Grundgesamtheit der ABM-Teilnehmenden (N 2005) und Befragungsrücklauf (TN 2005) im ersten Untersuchungszeitraum nach Agenturbezirk und Geschlecht

Agenturbezirk	Anzahl Personen				Anteil in Prozent			
	gesamt		weiblich	Männlich	gesamt		weiblich	männlich
	N 2005	TN 2005	TN 2005	TN 2005	N 2005	TN 2005	TN 2005	TN 2005
Stralsund	2.673	937	402	532	40,7	39,9	39,2	40,3
Dessau	598	209	118	91	9,1	8,9	11,5	6,9
Dresden	1.402	576	231	344	21,3	24,5	22,5	26,0
Jena	1.143	418	176	242	17,4	17,8	17,2	18,3
Verden	5	3	0	3	0,1	0,1	0,0	0,2
Hamm	191	49	29	20	2,9	2,1	2,8	1,5
Frankfurt/M.	255	58	24	34	3,9	2,5	2,3	2,6
Karlsruhe	86	26	9	17	1,3	1,1	0,9	1,3
Regensburg	74	34	18	16	1,1	1,4	1,8	1,2
Schweinfurt	140	40	18	22	2,1	1,7	1,8	1,7
gesamt	6.567	2.350	1.025	1.321	100	100	100	100

Tabelle 2: Grundgesamtheit der ABM-Teilnehmenden (N 2006) und Befragungsrücklauf (TN 2006) im zweiten Untersuchungszeitraum nach Agenturbezirk und Geschlecht

Agenturbezirk	Anzahl Personen						Anteil in Prozent					
	gesamt		weiblich		männlich		gesamt		weiblich		männlich	
	N 2006	TN 2006	N 2006	TN 2006	N 2006	TN 2006	N 2006	TN 2006	N 2006	TN 2006	N 2006	TN 2006
Stralsund	1.574	447	572	188	1.002	258	28,6	27,8	25,7	24,9	30,5	30,4
Dessau	642	210	395	141	247	68	11,7	13,0	17,7	18,7	7,5	8,0
Dresden	1.132	370	426	169	706	198	20,6	23,0	19,1	22,4	21,5	23,3
Jena	1.147	344	501	174	646	169	20,8	21,4	22,5	23,0	19,7	19,9
Verden	7	1	4	1	3	0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0
Hamm	333	64	111	23	222	41	6,0	4,0	5,0	3,0	6,8	4,8
Frankfurt/M.	119	26	33	10	86	16	2,2	1,6	1,5	1,3	2,6	1,9
Karlsruhe	154	39	53	12	101	27	2,8	2,4	2,4	1,6	3,1	3,2
Regensburg	227	63	95	30	132	33	4,1	3,9	4,3	4,0	4,0	3,9
Schweinfurt	172	46	37	8	135	38	3,1	2,9	1,7	1,1	4,1	4,5
gesamt	5.507	1.610	2.227	756	3.280	848	100	100	100	100	100	100

Tabelle 3: Teilnehmende nach Region und Träger der ABM

ABM-Träger	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
öffentlicher Träger	717	32,8	84	52,2	801	34,1	492	34,3	92	52,6	584	36,3
Beschäftigungsgesellschaft	633	28,9	17	10,6	650	27,7	439	30,6	10	5,7	449	27,9
Wohlfahrtsverband	144	6,6	12	7,5	156	6,6	91	6,3	26	14,9	117	7,3
Verein/Initiative	393	18,0	18	11,2	411	17,5	231	16,1	20	11,4	251	15,6
privates Unternehmen	65	3,0	5	3,1	70	3,0	32	2,2	2	1,1	34	2,1
sonstiger Träger	102	4,7	11	6,8	113	4,8	75	5,2	10	5,7	85	5,3
weiß nicht	79	3,6	9	5,6	88	3,7	45	3,1	13	7,4	58	3,6
k.A.	56	2,6	5	3,1	61	2,6	30	2,1	2	1,1	32	2,0
Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 4: Teilnehmende nach Region und Anzahl der Beschäftigten

Anzahl Beschäftigte	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
1 Person	194	8,9	44	27,3	238	10,1	162	11,3	35	20,0	197	12,2
2 bis 5 Personen	736	33,6	38	23,6	774	32,9	537	37,4	41	23,4	578	35,9
6 bis 10 Personen	573	26,2	20	12,4	593	25,2	334	23,3	32	18,3	366	22,7
11 bis 15 Personen	260	11,9	18	11,2	278	11,8	146	10,2	17	9,7	163	10,1
mehr als 15 Personen	420	19,2	39	24,2	459	19,5	248	17,3	47	26,9	295	18,3
k.A.	6	0,3	2	1,2	8	0,3	8	0,6	3	1,7	11	0,7
Gesamt	2.189	100,0	161	100,0	2.350	100,0	1.435	100,0	175	100,0	1.610	100,0

Tabelle 5: Teilnehmende nach Region und Dauer der ABM

Dauer der ABM	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
bis 6 Monate	1431	65,4	28	17,4	1459	62,1	791	55,1	28	16,0	819	50,9
ab 6 Monate bis 1 Jahr	680	31,1	86	53,4	766	32,6	565	39,4	122	69,7	687	42,7
über 1 Jahr bis 2 Jahre	48	2,2	40	24,8	88	3,7	22	1,5	12	6,9	34	2,1
über 2 Jahre bis 3 Jahre	9	0,4	4	2,5	13	0,6	4	0,3	2	1,1	6	0,4
über 3 Jahre	5	0,2	1	0,6	6	0,3	2	0,1	1	0,6	3	0,2
keine Angabe	16	0,7	2	1,2	18	0,8	51	3,6	10	5,7	61	3,8
Gesamt	2.189	100,0	161	100,0	2.350	100,0	1.435	100,0	175	100,0	1.610	100,0

Tabelle 6: Teilnehmende nach Region und Elemente der ABM

Elemente der ABM	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
theoretischer Unterricht	678	31,0	42	26,1	720	30,6	170	11,8	49	28,0	219	13,6
praktische Unterweisung	751	34,3	49	30,4	800	34,0	247	17,2	44	25,1	291	18,1
Praktikum	546	24,9	29	18,0	575	24,5	105	7,3	30	17,1	135	8,4
reine Arbeitstätigkeit	1077	49,2	98	60,9	1175	50,0	1113	77,6	109	62,3	1222	75,9
k.A.	8	0,4	0	0,0	8	0,3	16	1,1	2	1,1	18	1,1
Gesamt	2.189	100,0	161	100,0	2.350	100,0	1.435	100,0	175	100,0	1.610	100,0

Tabelle 7: Teilnehmende nach Region und Tätigkeit in ABM

Tätigkeit in ABM	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
Umwelt	785	35,9	31	19,3	816	34,7	532	37,1	50	28,6	582	36,1
Betreuung	422	19,3	22	13,7	444	18,9	356	24,8	37	21,1	393	24,4
Büro	283	12,9	38	23,6	321	13,7	232	16,2	33	18,9	265	16,5
Bau	253	11,6	14	8,7	267	11,4	125	8,7	18	10,3	143	8,9
Dienstleistungen	305	13,9	49	30,4	354	15,1	91	6,3	37	21,1	128	8,0
Handwerk	162	7,4	15	9,3	177	7,5	279	19,4	40	22,9	319	19,8
Sonstiges	0	0,0	0	0,0	0	0,0	263	18,3	42	24,0	305	18,9
keine Angabe	166	7,6	10	6,2	176	7,5	25	1,7	5	2,9	30	1,9
Gesamt	2.189	100,0	161	100,0	2.350	100,0	1.435	100,0	175	100,0	1.610	100,0

Tabelle 8: Teilnehmende nach Region und Alter der Teilnehmenden zum Maßnahmeeintritt

Alter zum Maßnahmeeintritt	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
bis 24 Jahre	266	12,2	19	11,8	285	12,1	145	10,1	65	37,1	210	13,0
25 bis 44 Jahre	626	28,6	63	39,1	689	29,3	440	30,7	41	23,4	481	29,9
45 bis 54 Jahre	869	39,7	58	36,0	927	39,4	510	35,5	38	21,7	548	34,0
55 bis 64 Jahre	419	19,1	21	13,0	440	18,7	321	22,4	27	15,4	348	21,6
keine Angabe	9	0,4	0	0,0	9	0,4	19	1,3	4	2,3	23	1,4
Gesamt	2.189	100,0	161	100,0	2.350	100,0	1.435	100,0	175	100,0	1.610	100,0

Tabelle 9: Teilnehmende nach Region und Berufsabschluss

Berufsabschluss	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
kein Berufsabschluss	124	5,7	34	21,1	158	6,7	123	8,6	50	28,6	173	10,8
gewerbliche/technische Ausbildung	439	20,1	28	17,4	467	19,9	283	19,8	33	18,9	316	19,7
kaufmännische/Verwaltungsausbildung	307	14,0	23	14,3	330	14,0	215	15,0	23	13,1	238	14,8
Fachschul-/Berufsfachschulabschluss	662	30,2	29	18,0	691	29,4	385	26,9	19	10,9	404	25,1
Universitäts-/Hochschul-/Fachhochschulabschluss	241	11,0	26	16,1	267	11,4	157	11,0	19	10,9	176	11,0
anderer Berufsabschluss	402	18,4	19	11,8	421	17,9	245	17,1	29	16,6	274	17,1
k.A.	14	0,6	2	1,2	16	0,7	24	1,7	2	1,1	26	1,6
Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.432	100	175	100	1.607	100

Tabelle 10: Teilnehmende nach Region und Dauer der vorheriger Erwerbstätigkeit

Dauer der Erwerbstätigkeit	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
weniger als 6 Monate	204	9,3	17	10,6	221	9,4	75	5,2	10	5,7	85	5,3
6 bis 12 Monate	60	2,7	6	3,7	66	2,8	122	8,5	16	9,1	138	8,6
1 bis 5 Jahre	345	15,8	23	14,3	368	15,7	273	19,0	56	32,0	329	20,4
6 bis 20 Jahre	481	22,0	46	28,6	527	22,4	327	22,8	33	18,9	360	22,4
über 20 Jahre	817	37,3	37	23,0	854	36,3	512	35,7	37	21,1	549	34,1
noch nie erwerbstätig	210	9,6	24	14,9	234	10,0	103	7,2	20	11,4	123	7,6
keine Angabe	72	3,3	8	5,0	80	3,4	23	1,6	3	1,7	26	1,6
Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 11: Teilnehmende nach Region und Länge vorheriger Arbeitslosigkeit

Länge der Arbeitslosigkeit	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
weniger als 6 Monate	501	22,9	41	25,5	542	23,1	201	14,0	57	32,6	258	16,0
6 bis 12 Monate	905	41,3	60	37,3	965	41,1	443	30,9	67	38,3	510	31,7
über 1 bis 5 Jahre	657	30,0	47	29,2	704	30,0	625	43,6	43	24,6	668	41,5
über 5 Jahre	58	2,6	5	3,1	63	2,7	155	10,8	4	2,3	159	9,9
keine Angabe	68	3,1	8	5,0	76	3,2	11	0,8	4	2,3	15	0,9
Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 12: Teilnehmende nach Region und gesundheitlicher Beeinträchtigung

gesundheitlich Beeinträchtigung	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
nicht behindert	1999	91,3	117	72,7	2116	90,0	1044	72,8	134	76,6	1178	73,2
gesundheitlich eingeschränkt	0	0,0	0	0,0	0	0,0	201	14,0	19	10,9	220	13,7
schwer behindert	185	8,5	44	27,3	229	9,7	186	13,0	21	12,0	207	12,9
k.A.	5	0,2	0	0,0	5	0,2	4	0,3	1	0,6	5	0,3
Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 13: Teilnehmende nach Region und Migrationshintergrund

Migrationshintergrund	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
ohne Migrationshintergrund	2.140	97,8	135	83,9	2.275	96,8	1.384	96,4	133	76,0	1.517	94,2
Spätaussiedler/in	25	1,1	5	3,1	30	1,3	19	1,3	25	14,3	44	2,7
Ausländer/in	12	0,5	20	12,4	32	1,4	19	1,3	17	9,7	36	2,2
k.A.	12	0,5	1	0,6	13	0,6	13	0,9	0	0,0	13	0,8
Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 14: Teilnehmende nach Region und Einstellungen/Eigenschaften

Einstellung/Eigenschaft	Ausprägung	Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
„habe ein berufliches Ziel“	trifft zu	757	52,8	114	65,1	871	54,1
	trifft nicht zu	304	21,2	31	17,7	335	20,8
	keine Angabe	374	26,1	30	17,1	404	25,1
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
„achte auf meine Gesundheit“	trifft zu	1.056	73,6	132	75,4	1.188	73,8
	trifft nicht zu	105	7,3	21	12,0	126	7,8
	keine Angabe	274	19,1	22	12,6	296	18,4
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
„bin über Arbeitsmarkt-entwicklungen gut informiert“	trifft zu	883	61,5	102	58,3	985	61,2
	trifft nicht zu	230	16,0	47	26,9	277	17,2
	keine Angabe	322	22,4	26	14,9	348	21,6
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
„habe Erfahrungen im Beruf“	trifft zu	983	68,5	120	68,6	1.103	68,5
	trifft nicht zu	196	13,7	30	17,1	226	14,0
	keine Angabe	256	17,8	25	14,3	281	17,5
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
„will mich beruflich qualifizieren“	trifft zu	631	44,0	99	56,6	730	45,3
	trifft nicht zu	385	26,8	36	20,6	421	26,1
	keine Angabe	419	29,2	40	22,9	459	28,5
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
„arbeite gern im Team“	trifft zu	1.219	84,9	150	85,7	1.369	85,0
	trifft nicht zu	56	3,9	6	3,4	62	3,9
	keine Angabe	160	11,1	19	10,9	179	11,1
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
„suche aktiv nach Arbeit“	trifft zu	1.070	74,6	119	68,0	1.189	73,9
	trifft nicht zu	187	13,0	35	20,0	222	13,8
	keine Angabe	178	12,4	21	12,0	199	12,4
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 15: Teilnehmende nach Region und Arbeitsplatzpräferenzen

Arbeitsplatzpräferenz		Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
Tätigkeit im erlernten Beruf	wichtig	794	55,3	110	62,9	904	56,1
	unwichtig	513	35,7	47	26,9	560	34,7
	keine Angabe	128	8,9	18	10,3	146	9,1
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
Vollzeittätigkeit	wichtig	1.055	73,5	142	81,1	1.197	74,3
	unwichtig	281	19,6	22	12,6	304	18,8
	keine Angabe	98	6,8	11	6,3	109	6,8
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
Arbeitsort in meiner Stadt	wichtig	841	58,6	107	61,1	948	58,9
	unwichtig	439	30,5	48	27,4	487	30,2
	keine Angabe	155	10,8	20	11,4	175	10,9
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
Arbeitsort in meiner Region	wichtig	1.119	78,0	133	76,0	1.252	77,8
	unwichtig	146	10,2	23	13,1	169	10,5
	keine Angabe	170	11,8	19	10,9	189	11,7
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
tarifliche Entlohnung	wichtig	1.129	78,7	136	77,7	1.265	78,6
	unwichtig	183	12,8	20	11,4	203	12,6
	keine Angabe	123	8,6	19	10,9	142	8,8
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
betriebliche Sozialleistungen	wichtig	1.065	74,2	133	76,0	1.198	74,4
	unwichtig	203	14,1	23	13,1	226	14,0
	keine Angabe	167	11,6	19	10,9	186	11,6
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
unbefristete Beschäftigung	wichtig	1.063	74,1	134	76,6	1.197	74,3
	unwichtig	232	16,2	24	13,7	256	15,9

	keine Angabe	140	9,8	17	9,7	157	9,8
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
gutes Betriebsklima	wichtig	1.327	92,5	162	92,6	1.489	92,5
	unwichtig	24	1,7	1	0,6	25	1,6
	keine Angabe	84	5,9	12	6,9	96	6,0
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100
betriebliche Qualifizierung	wichtig	982	68,4	139	79,4	1.121	69,6
	unwichtig	268	18,7	14	8,0	282	17,5
	keine Angabe	185	12,8	22	12,6	207	12,8
	Gesamt	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 16: Teilnehmende nach Region und Erwartungen an ABM-Teilnahme

Teilnahmeerwartungen	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
auf Arbeitsaufnahme vorbereiten	728	33,3	78	48,4	806	34,3	549	38,3	100	57,5	649	40,3
etwas Sinnvolles tun	1683	76,9	97	60,2	1780	75,7	1276	88,9	136	78,2	1412	87,8
an regelmäßiges Arbeitsleben gewöhnen	14	0,6	4	2,5	18	0,8	591	41,2	92	52,9	683	42,4
unter Menschen kommen	440	20,1	49	30,4	489	20,8	1153	80,3	100	57,5	1253	77,9
mein Einkommen verbessern	1454	66,4	76	47,2	1530	65,1	990	69,0	106	60,9	1096	68,1
etwas Neues lernen	1424	65,1	89	55,3	1513	64,4	744	51,8	82	47,1	826	51,3
Sonstiges	891	40,7	61	37,9	952	40,5	52	3,6	18	10,3	70	4,4
keine Ziele	89	4,1	13	8,1	102	4,3	19	1,3	2	1,1	21	1,3
keine Angabe	43	2,0	6	3,7	49	2,1	32	2,2	5	2,3	37	2,2
Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 17: Teilnehmende nach Region und Maßnahmeabbruch

Abbruchgründe	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
Arbeitsplatz gefunden	71	55,5	9	52,9	80	55,2	26	40,0	8	42,1	34	40,5
Ausbildung aufgenommen	4	3,1	1	5,9	5	3,4	8	12,3	2	10,5	10	11,9
Selbstständigkeit/Ich-AG	3	2,3	0	0,0	3	2,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Wehr- / Zivildienst, Mutter- schafts- / Erziehungsurlaub	8	6,3	0	0,0	8	5,5	4	6,2	1	5,3	5	6,0
Krankheit	16	12,5	4	23,5	20	13,8	15	23,1	2	10,5	17	20,2
Probleme (z. B. sex. Belästi- gung, Insolvenz, Kündigung)	14	10,9	2	11,8	16	11,0	2	3,1	3	15,8	5	6,0
andere Maßnahme (z. B. LKZ, Umschulung)	6	4,7	0	0,0	6	4,1	3	4,6	0	0,0	3	3,6
persönliche Gründe (z. B. Umzug)	2	1,6	1	5,9	3	2,1	3	4,6	1	5,3	4	4,8
Sonstiges	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	3,1	1	5,3	3	3,6
keine Angabe	4	3,1	0	0,0	4	2,8	2	3,1	1	5,3	3	3,6
Gesamt	128	100	17	100	145	100	65	100	19	100	84	100
Abbruchquote in Prozent	5,8		10,6		6,2		4,5		10,9		5,2	

Tabelle 18: Teilnehmende nach Region und Beurteilung der Wirkungen einer ABM-Teilnahme

Wirkungen der ABM-Teilnahme	Ausprägung	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
"hat mir Mut gemacht"	trifft zu	890	40,7	66	41,0	956	40,7	635	44,3	87	49,7	722	44,8
	teils/teils	705	32,2	48	29,8	753	32,0	450	31,4	51	29,1	501	31,1
	trifft nicht zu	447	20,4	36	22,4	483	20,6	269	18,7	27	15,4	296	18,4
	k.A.	147	6,7	11	6,8	158	6,7	81	5,6	10	5,7	91	5,7
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"war Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt"	trifft zu	413	18,9	39	24,2	452	19,2	279	19,4	56	32,0	335	20,8
	teils/teils	558	25,5	41	25,5	599	25,5	424	29,5	51	29,1	475	29,5
	trifft nicht zu	1.006	46,0	66	41,0	1.072	45,6	623	43,4	57	32,6	680	42,2
	k.A.	212	9,7	15	9,3	227	9,7	109	7,6	11	6,3	120	7,5
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"hat mich zur Aufnahme einer (Berufs-) Ausbildung bewogen"	trifft zu	67	3,1	9	5,6	76	3,2	54	3,8	19	10,9	73	4,5
	teils/teils	89	4,1	11	6,8	100	4,3	100	7,0	16	9,1	116	7,2
	trifft nicht zu	1.716	78,4	115	71,4	1.831	77,9	1.132	78,9	126	72,0	1.258	78,1
	k.A.	317	14,5	26	16,1	343	14,6	149	10,4	14	8,0	163	10,1
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"habe berufliche Kenntnisse erworben"	trifft zu	523	23,9	72	44,7	595	25,3	402	28,0	73	41,7	475	29,5
	teils/teils	646	29,5	34	21,1	680	28,9	422	29,4	53	30,3	475	29,5
	trifft nicht zu	788	36,0	44	27,3	832	35,4	482	33,6	37	21,1	519	32,2
	k.A.	232	10,6	11	6,8	243	10,3	129	9,0	12	6,9	141	8,8
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"habe neue Fertigkeiten entwickelt"	trifft zu	743	33,9	69	42,9	812	34,6	553	38,5	76	43,4	629	39,1
	teils/teils	669	30,6	42	26,1	711	30,3	429	29,9	47	26,9	476	29,6
	trifft nicht zu	594	27,1	36	22,4	630	26,8	352	24,5	39	22,3	391	24,3
	k.A.	183	8,4	14	8,7	197	8,4	101	7,0	13	7,4	114	7,1
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"habe mein Wohlbefinden"	trifft zu	1.187	54,2	68	42,2	1.255	53,4	792	55,2	86	49,1	878	54,5
	teils/teils	589	26,9	53	32,9	642	27,3	346	24,1	43	24,6	389	24,2

verbessert"	trifft nicht zu	281	12,8	29	18,0	310	13,2	213	14,8	36	20,6	249	15,5
	k.A.	132	6,0	11	6,8	143	6,1	84	5,9	10	5,7	94	5,8
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"habe persönliche Ziele erreicht"	trifft zu	352	16,1	30	18,6	382	16,3	277	19,3	48	27,4	325	20,2
	teils/teils	624	28,5	49	30,4	673	28,6	430	30,0	52	29,7	482	29,9
	trifft nicht zu	951	43,4	64	39,8	1.015	43,2	591	41,2	62	35,4	653	40,6
	k.A.	262	12,0	18	11,2	280	11,9	137	9,5	13	7,4	150	9,3
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"hat geholfen, einen Arbeitsplatz zu finden"	trifft zu	131	6,0	28	17,4	159	6,8	83	5,8	46	26,3	129	8,0
	teils/teils	76	3,5	13	8,1	89	3,8	68	4,7	12	6,9	80	5,0
	trifft nicht zu	1.719	78,5	104	64,6	1.823	77,6	1.161	80,9	106	60,6	1.267	78,7
	k.A.	263	12,0	16	9,9	279	11,9	123	8,6	11	6,3	134	8,3
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"hat gezeigt, was ich an mir verbessern muss"	trifft zu	185	8,5	26	16,1	211	9,0	160	11,1	45	25,7	205	12,7
	teils/teils	624	28,5	53	32,9	677	28,8	433	30,2	62	35,4	495	30,7
	trifft nicht zu	1.106	50,5	59	36,6	1.165	49,6	707	49,3	59	33,7	766	47,6
	k.A.	274	12,5	23	14,3	297	12,6	135	9,4	9	5,1	144	8,9
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"war für meine Region nützlich"	trifft zu	1.172	53,5	58	36,0	1.230	52,3	718	50,0	73	41,7	791	49,1
	teils/teils	485	22,2	31	19,3	516	22,0	338	23,6	34	19,4	372	23,1
	trifft nicht zu	355	16,2	51	31,7	406	17,3	274	19,1	54	30,9	328	20,4
	k.A.	177	8,1	21	13,0	198	8,4	105	7,3	14	8,0	119	7,4
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"jeder Arbeitslose sollte teilnehmen"	trifft zu	1.382	63,1	79	49,1	1.461	62,2	904	63,0	87	49,7	991	61,6
	teils/teils	480	21,9	41	25,5	521	22,2	308	21,5	54	30,9	362	22,5
	trifft nicht zu	195	8,9	27	16,8	222	9,4	139	9,7	24	13,7	163	10,1
	k.A.	132	6,0	14	8,7	146	6,2	84	5,9	10	5,7	94	5,8
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
"war insgesamt gut angelegte Zeit"	trifft zu	1.529	69,8	106	65,8	1.635	69,6	960	66,9	110	62,9	1.070	66,5
	teils/teils	438	20,0	31	19,3	469	20,0	298	20,8	44	25,1	342	21,2
	trifft nicht zu	134	6,1	19	11,8	153	6,5	113	7,9	14	8,0	127	7,9

		198											
	k.A.	88	4,0	5	3,1	93	4,0	64	4,5	7	4,0	71	4,4
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 19: Teilnehmende nach Region und Selbsteinschätzung ‚kompetent‘

kompetent		Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
vorher der ABM	sehr/etwas	1.120	87,4	137	86,7	1.257	87,3
	kaum/nicht	162	12,6	21	13,3	183	12,7
	Gesamt	1.282	100	158	100	1.440	100
während der ABM	sehr/etwas	1.202	92,2	146	90,7	1.348	92,1
	kaum/nicht	101	7,8	15	9,3	116	7,9
	Gesamt	1.303	100	161	100	1.464	100
nach der ABM	sehr/etwas	1.040	81,6	138	88,5	1.178	82,3
	kaum/nicht	235	18,4	18	11,5	253	17,7
	Gesamt	1.275	100	156	100	1.431	100

Tabelle 20: Teilnehmende nach Region und Selbsteinschätzung ‚informiert‘

informiert		Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
vorher der ABM	sehr/etwas	1.090	82,6	118	75,2	1.208	81,8
	kaum/nicht	230	17,4	39	24,8	269	18,2
	Gesamt	1.320	100	157	100	1.477	100
während der ABM	sehr/etwas	1.201	90,2	150	91,5	1.351	90,4
	kaum/nicht	130	9,8	14	8,5	144	9,6
	Gesamt	1.331	100	164	100	1.495	100
nach der ABM	sehr/etwas	1.033	79,0	136	85,5	1.169	79,7
	kaum/nicht	275	21,0	23	14,5	298	20,3
	Gesamt	1.308	100	159	100	1.467	100

Tabelle 21: Teilnehmende nach Region und Selbsteinschätzung ‚zuversichtlich‘

zuversichtlich		Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
vorher der ABM	sehr/etwas	1.609	76,1	117	77,5	1.726	76,2	893	74,2	112	81,2	1.005	74,9
	kaum/nicht	504	23,9	34	22,5	538	23,8	311	25,8	26	18,8	337	25,1
	Gesamt	2.113	100	151	100	2.264	100	1.204	100	138	100	1.342	100
während der ABM	sehr/etwas	1.857	88,1	135	90,0	1.992	88,3	986	83,6	125	88,7	1.111	84,1
	kaum/nicht	250	11,9	15	10,0	265	11,7	194	16,4	16	11,3	210	15,9
	Gesamt	2.107	100	150	100	2.257	100	1.180	100	141	100	1.321	100
nach der ABM	sehr/etwas	1.113	52,9	99	65,6	1.212	53,7	610	51,7	93	67,4	703	53,4
	kaum/nicht	992	47,1	52	34,4	1.044	46,3	569	48,3	45	32,6	614	46,6
	Gesamt	2.105	100	151	100	2.256	100	1.179	100	138	100	1.317	100

Tabelle 22: Teilnehmende nach Region und Selbsteinschätzung ‚motiviert‘

motiviert		Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
vorher der ABM	sehr/etwas	1.187	87,9	145	89,0	1.332	88,0
	kaum/nicht	163	12,1	18	11,0	181	12,0
	Gesamt	1.350	100	163	100	1.513	100
während der ABM	sehr/etwas	1.267	93,5	155	93,4	1.422	93,5
	kaum/nicht	88	6,5	11	6,6	99	6,5
	Gesamt	1.355	100	166	100	1.521	100
nach der ABM	sehr/etwas	1.014	76,0	134	84,3	1.148	76,9
	kaum/nicht	320	24,0	25	15,7	345	23,1
	Gesamt	1.334	100	159	100	1.493	100

Tabelle 23: Teilnehmende nach Region und Selbsteinschätzung ‚aktiv‘

aktiv		Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
vorher der ABM	sehr/etwas	2.006	96,6	143	94,7	2.149	96,5	1.260	94,0	150	91,5	1.410	93,7
	kaum/nicht	71	3,4	8	5,3	79	3,5	81	6,0	14	8,5	95	6,3
	Gesamt	2.077	100	151	100	2.228	100	1.341	100	164	100	1.505	100
während der ABM	sehr/etwas	2.062	97,7	144	96,0	2.206	97,6	1.328	97,3	163	98,2	1.491	97,4
	kaum/nicht	48	2,3	6	4,0	54	2,4	37	2,7	3	1,8	40	2,6
	Gesamt	2.110	100	150	100	2.260	100	1.365	100	166	100	1.531	100
nach der ABM	sehr/etwas	1.848	89,7	130	87,8	1.978	89,5	1.157	86,7	142	88,2	1.299	86,9
	kaum/nicht	213	10,3	18	12,2	231	10,5	177	13,3	19	11,8	196	13,1
	Gesamt	2.061	100	148	100	2.209	100	1.334	100	161	100	1.495	100

Tabelle 24: Teilnehmende nach Region und Selbsteinschätzung ‚gesund‘

gesund		Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
vorher der ABM	sehr/etwas	1.955	94,8	138	89,0	2.093	94,4	1.241	91,0	153	95,0	1.394	91,4
	kaum/nicht	107	5,2	17	11,0	124	5,6	123	9,0	8	5,0	131	8,6
	Gesamt	2.062	100	155	100	2.217	100	1.364	100	161	100	1.525	100
während der ABM	sehr/etwas	2.010	96,7	142	93,4	2.152	96,5	1.232	90,9	152	92,1	1.384	91,1
	kaum/nicht	69	3,3	10	6,6	79	3,5	123	9,1	13	7,9	136	8,9
	Gesamt	2.079	100	152	100	2.231	100	1.355	100	165	100	1.520	100
nach der ABM	sehr/etwas	1.834	89,7	136	90,1	1.970	89,7	1.181	88,2	140	88,1	1.321	88,2
	kaum/nicht	210	10,3	15	9,9	225	10,3	158	11,8	19	11,9	177	11,8
	Gesamt	2.044	100	151	100	2.195	100	1.339	100	159	100	1.498	100

Tabelle 25: Teilnehmende nach Region und Selbsteinschätzung ‚mobil‘

mobil		Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
vorher der ABM	sehr/etwas	1.037	78,6	121	76,6	1.158	78,4
	kaum/nicht	282	21,4	37	23,4	319	21,6
	Gesamt	1.319	100	158	100	1.477	100
während der ABM	sehr/etwas	1.121	84,9	131	80,4	1.252	84,4
	kaum/nicht	199	15,1	32	19,6	231	15,6
	Gesamt	1.320	100	163	100	1.483	100
nach der ABM	sehr/etwas	1.007	77,5	118	73,8	1.125	77,1
	kaum/nicht	293	22,5	42	26,3	335	22,9
	Gesamt	1.300	100	160	100	1.460	100

Tabelle 26: Teilnehmende nach Region und Selbsteinschätzung ‚belastbar‘

belastbar		Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
vorher der ABM	sehr/etwas	1.260	92,6	146	92,4	1.406	92,6
	kaum/nicht	100	7,4	12	7,6	112	7,4
	Gesamt	1.360	100	158	100	1.518	100
während der ABM	sehr/etwas	1.264	93,1	155	94,5	1.419	93,2
	kaum/nicht	94	6,9	9	5,5	103	6,8
	Gesamt	1.358	100	164	100	1.522	100
nach der ABM	sehr/etwas	1.187	88,8	146	91,8	1.333	89,2
	kaum/nicht	149	11,2	13	8,2	162	10,8
	Gesamt	1.336	100	159	100	1.495	100

Tabelle 27: Teilnehmende nach Region und Beurteilung von Merkmalen der ABM

Beurteilung von Merkmalen der ABM		Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
		Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
Bereitstellung von Arbeitsmitteln	gut	1.190	54,4	87	54,0	1.277	54,3	713	49,7	99	56,6	812	50,4
	ausreichend	659	30,1	48	29,8	707	30,1	462	32,2	54	30,9	516	32,0
	mangelhaft	296	13,5	20	12,4	316	13,4	225	15,7	12	6,9	237	14,7
	k.A.	44	2,0	6	3,7	50	2,1	35	2,4	10	5,7	45	2,8
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
Anleitung zur Arbeit	gut	1.168	53,4	91	56,5	1.259	53,6	753	52,5	90	51,4	843	52,4
	ausreichend	707	32,3	49	30,4	756	32,2	470	32,8	50	28,6	520	32,3
	mangelhaft	240	11,0	14	8,7	254	10,8	150	10,5	21	12,0	171	10,6
	k.A.	74	3,4	7	4,3	81	3,4	62	4,3	14	8,0	76	4,7
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
sozialpädagogische Betreuung	gut	701	32,0	46	28,6	747	31,8	405	28,2	62	35,4	467	29,0
	ausreichend	695	31,7	48	29,8	743	31,6	444	30,9	55	31,4	499	31,0
	mangelhaft	615	28,1	49	30,4	664	28,3	445	31,0	40	22,9	485	30,1
	k.A.	178	8,1	18	11,2	196	8,3	141	9,8	18	10,3	159	9,9
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
Regelmäßigkeit der Bezahlung	gut	2.082	95,1	144	89,4	2.226	94,7	1.360	94,8	144	82,3	1.504	93,4
	ausreichend	54	2,5	9	5,6	63	2,7	29	2,0	14	8,0	43	2,7
	mangelhaft	11	0,5	3	1,9	14	0,6	10	0,7	9	5,1	19	1,2
	k.A.	42	1,9	5	3,1	47	2,0	36	2,5	8	4,6	44	2,7
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
Sinnhaftigkeit der Arbeit	gut	1.373	62,7	99	61,5	1.472	62,6	855	59,6	100	57,1	955	59,3
	ausreichend	569	26,0	33	20,5	602	25,6	406	28,3	48	27,4	454	28,2
	mangelhaft	187	8,5	22	13,7	209	8,9	115	8,0	17	9,7	132	8,2
	k.A.	60	2,7	7	4,3	67	2,9	59	4,1	10	5,7	69	4,3
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100
Höhe der Ent-	gut	1.083	49,5	58	36,0	1.141	48,6	332	23,1	50	28,6	382	23,7

			204										
Lohnung	ausreichend	817	37,3	61	37,9	878	37,4	653	45,5	76	43,4	729	45,3
	mangelhaft	222	10,1	35	21,7	257	10,9	402	28,0	39	22,3	441	27,4
	k.A.	67	3,1	7	4,3	74	3,1	48	3,3	10	5,7	58	3,6
	Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Tabelle 28: Teilnehmende nach Region und Einschätzung der Auswirkungen der ABM-Teilnahme

Auswirkung der ABM- Teilnahme	Untersuchungszeitraum 1						Untersuchungszeitraum 2					
	Region OST		Region WEST		Gesamt		Region OST		Region WEST		Gesamt	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
sehr nützlich	698	31,9	59	36,6	757	32,2	487	33,9	68	38,9	555	34,5
nützlich	968	44,2	57	35,4	1.025	43,6	589	41,0	62	35,4	651	40,4
weder/noch	422	19,3	27	16,8	449	19,1	282	19,7	36	20,6	318	19,8
nutzlos	73	3,3	13	8,1	86	3,7	58	4,0	4	2,3	62	3,9
schädlich	19	0,9	5	3,1	24	1,0	16	1,1	4	2,3	20	1,2
k.A.	9	0,4	0	0,0	9	0,4	3	0,2	1	0,6	4	0,2
Gesamt	2.189	100	161	100	2.350	100	1.435	100	175	100	1.610	100

Literatur- und Quellenverzeichnis

- AMEN, B.B., WASSERMAN, B., BRENNER, S.-O., LEVI, L., ENEROTH, P., SALOVAARA, H., HJELM, R., SALOVAARA, L., THEORELL, T., PATERSON, I.-L. (1987): Immune function in unemployed women. *Psychosomatic Medicine*, 49
- AMMERMÜLLER, M. (1997): Reform der Arbeitsförderung – Grundlinien, in: *Bundesarbeitsblatt* 7-8
- BACH, H.-U., BRINKMANN, C., KOHLER, H., REYHER, L., SCHOBER, K., SPITZNAGEL, E. (1986): Zur Arbeitsmarktentwicklung 1986/87 – Entwicklungstendenzen und Strukturen, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Jg. 19 H. 2, Nürnberg
- BANGEL, B., BRINKMANN, CH., DEEKE, A. (2004): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik. *Evaluationsforschung – Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, Opladen
- BERGEMANN, A., FITZENBERGER, B., SCHULTZ, B. SPECKESSER, S. (2000): Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes, *Konjunkturpolitik* (2000), Beiheft Nr. 51
- BERGEMANN, A., SCHULTZ, B. (2000): Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland, In: *Wirtschaft im Wandel*, Heft 9, vom 19. Juli 2000, Halle
- BIRNBACHER, D. (1988): Verantwortung für zukünftige Generationen, Stuttgart
- BLANCKE, S.; Roth, C.; Schmid, J. (2000): Employability ("Beschäftigungsfähigkeit") als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft, Tübingen
- BLASCHKE, D., PLATH, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33. Jg. H. 3, Nürnberg
- BLIEN, U., HIRSCHENAUER, F. (2005): Regionale Arbeitsmärkte: Welche Arbeitsagenturen sind vergleichbar? In: *IAB-Kurzbericht* Nr. 18 / 14.10.2005
- BLIEN, U., HIRSCHENAUER, F. (2005): Vergleichstypen 2005, Neufassung der Regionaltypen für Vergleiche zwischen Agenturbezirken, In: *IAB-Forschungsbericht*, Nr. 24 / 2005
- BLIEN, U. (2002): Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarkt bei unterschiedlichen regionalen Problemlagen, *Schnittpunkte von Forschung und Politik* Nr. 04
- BLIEN, U. et. al. (2001): Neue Bundesländer – Einflussfaktoren der Regionalentwicklung, *KfW/IAB*, Nürnberg
- BRANTHWAITE, A. / GARCIA, S. (1985): Depression in the young unemployed and those on Youth Opportunities Schemes. *British Journal of Medical Psychology*, 58
- BRINKMANN, C.; CALIENDO, M.; HUJER, R.; THOMSEN, St. L. (2006): Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Gewinner und Verlierer. *IAB-Forschungsbericht* Nr. 05/2006
- BRINKMANN, C. (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33. Jg. H. 3, Nürnberg
- BRINKMANN, C., CALIENDO, M., HUJER, R., JAHN, E. J., THOMSEN. S. (2002): Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende, *IAB-Werkstattbericht* Nr. 18/2002, Nürnberg
- BRINKMANN, C., SCHWENGLER, B. (1997): Zur Selektivität der Teilnahme an ABM und FuU, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 210, Nürnberg

- BRÖKER, A. H., SCHÖNING, W. (2004): Kosten-Nutzen-Relationen bei Sozialer Arbeit, in: WSI-Mitteilungen Jg. 57 H. 8, Düsseldorf
- BÜTTNER, T., PREY, H. (1998): Does Active Labour-Market Policy Affect Structural Unemployment? An Empirical Investigation for West German Regions, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Bd. 118, H. 3
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2006): Glossar für die Daten zur Eingliederungsbilanz, Stand: Februar 2006
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2006): Arbeitsmarkt in Zahlen, Jahreszahlen 2005, Stand: Februar 2006
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004): Das neue Steuerungsmodell der BA, Bd. 1 Werkbuch Controlling, Nürnberg
- CALIENDO, M., HUJER, R., THOMSEN, S. (2003): Evaluation individueller Netto-Effekte von ABM in Deutschland, IAB-Werkstattbericht Nr. 2/2003, Nürnberg
- CALIENDO, M., HUJER, R., THOMSEN, S. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, ZEW Discussion Paper 04-46, Mannheim
- CALIENDO, M., JAHN, E. J. (2004): Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM!? J.W. Goethe-Universität Frankfurt Discussion Paper, Frankfurt am Main
- CARNOY, M., CASTELLS, M., BENNER, C. (1997): Labour Markets and Employment Practices in the Age of Flexibility: A Case Study of Silicon Valley. International Labour Review, Vol. 136, 1997
- D'AGOSTINO, R. (1998) Tutorial in biostatistics: Propensity score methods for bias reduction in the comparison of a treatment to a non-randomized control group. Stat Med 17:2265–2281
- DEEKE, A.; Kruppe, T. (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, IAB Werkstattbericht, Nr. 1, Nürnberg
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2003): Drucksache 15/1515 vom 5. September 2003
- EICHLER, M., LECHNER, M. (1999): An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt, IZA Discussion Paper No. 94, Mannheim
- EICHLER, M., LECHNER, M. (2002): An Evaluation of Public Employment Programms in the East German State of Sachsen-Anhalt, Labour economics, Vol. 9, S. 143-186
- EISENBERG, W., MIETHE, H., WEICHERT, B., WELSKOPF, B. (1992): ABM zwischen Hoffnung und Wirklichkeit, IAB-Werkstattbericht Nr. 22/1992, Nürnberg
- ELGER, U.; SCHLUCHTER, W. (1996): Der Wert der Naturwacht am Modell des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin, o.O.
- ENDRES, A., HOLM-MÜLLER, K. (1998): Die Bewertung von Umweltschäden. Theorie und Praxis sozioökonomischer Verfahren, Stuttgart u.a.
- FERTIG, M., KLUVE, J. (2004): A conceptual framework for the evaluation of comprehensive labor market policy reforms in Germany, IAB Discussion Paper No. 1099, Nürnberg
- FERTIG, M., KLUVE, J., SCHMIDT, CH.M., APEL, H., FRIEDRICH, W., HÄGELE, H. (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik – Ein umfassendes Evaluationskonzept, RWI-Schriften Nr. 74, Essen
- GETZNER, M. (1999): Die monetäre Bewertung der Natur aus Sicht der ökologischen Ökonomie, in: Jahrbuch Ökologische Ökonomie, Bd.1, Marburg, S. 219-242

- GROBE, T. G., Schwartz F.W. (o.J.): Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 13, Hrsg: Robert-Koch-Institut
- HAGEN, T. (2004): Ökonometrische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten, Zeitschrift für Evaluation H. 2
- HAGEN, T., STEINER, V. (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, ZEW Wirtschaftsanalysen Bd. 51, Mannheim
- HAMPICKE, U. (1992): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Naturschutzes in Berlin. Landschaftsentwicklung und Umweltforschung, Bd. 35, S. 545ff.
- HAMPICKE; U. (1992): Ökologische Ökonomie. (Individuum und Natur in der Neoklassik. Natur in der ökonomischen Theorie. Teil 4), Opladen
- HANK, R. (1995): Arbeit – die Religion des 20. Jahrhunderts: auf dem Weg in die Gesellschaft der Selbständigen, Frankfurt a.M.
- HANUSCH, H. (1987): Nutzen-Kosten-Analyse, München
- HECKMAN, J. J., LALONDE, R. J., SMITH, J. A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, In: ASHENFELTER, O., CARD, D. (Hrsg.): Handbook of Labour Economics, Vol. III, Amsterdam
- HELLMICH, A. (1982): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 15, H. 3, Nürnberg
- HICKS, J. R. (1943): The Four Consumer's Surpluses, in: Review of Economic Studies, vol. 15, S. 27-33
- HÜBLER, O. (1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, Nr. 1
- HÜBLER, O. (1998): Berufliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland – Erfahrungen und Perspektiven. in: F. Pfeiffer, W. Pohlmeier (Hg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 31, Mannheim
- HUEBNER, M., KRAFFT, A., ULRICH, G. (1990): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – ein Geschäft auf Gegenseitigkeit? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 23, H. 4; Nürnberg
- HUJER, R., CALIENDO, M., THOMSEN, S. (2003): New evidence on the effects of job creation schemes in Germany: A matching approach with threefold heterogeneity. IZA Discussion paper Nr. 750.
- HUTTER, J. (2004): Kompetenzfeststellung – Verfahren zur Kompetenzfeststellung junger Menschen, Bonn
- ILMARINEN, J., TEMPEL, J. (2002): Arbeitsfähigkeit 2010, Hamburg
- JOHANNSON, P.-O. (1987): The Economic Theory and Measurement of Environmental Benefits, Newcastle upon Tyne
- KALDOR, N. (1939): Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Welfare, in: Economic Journal, vol. 49, S. 549-552
- KERN, H., SABEL, C. F. (1994): Verblasste Tugenden. Zur Krise des deutschen Produktionsmodells, In: BECKENBACH, N., van TREECK, W. (Hrsg.): Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit, Göttingen
- KIESELBACH, T. (1995). Arbeitslosigkeit und Gesundheit – Konsequenzen für die Arbeitsmarktpolitik. In: SCHAUBER, A., STAPPENBECK, J. (Hrsg.), Innovative Arbeitsmarktpolitik. Alternativen zur Arbeitslosigkeit, S. 11-38, Stuttgart

- KIESELBACH, T. (1999): Arbeitslosigkeit und Gesundheit: Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit beruflichen Transitionen, in: Dokumentation der Internationalen Konferenz 1999 in Graz ‚Soziale Sicherheit und Strukturwandel der Arbeitslosigkeit‘, München
- KNUTH, M. (1998): Von der „Lebensstellung“ zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit. Sind wir auf dem Weg zum Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt? in: Bosch, Gerhard (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt, Frankfurt/New York, 300-331.
- KONLE-SEIDL, R. (2005): Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2005, Nürnberg
- KOBE, S., LUSCHEI, F., SCHMITZ-MANDRELA, U., TRUBE, A., WEISS, C. (2003): Arbeitsplatzgenerierende Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. BeitrAB Nr. 273
- KOBE, S., LUSCHEI, F., SCHMITZ-MANDRELA, U., TRUBE, A., WEISS, C. (2003): Neue Arbeitsplätze durch ABM – Exemplarische und quantitative Studien über arbeitsplatzgenerierende Effekte im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht Nr. 11/2003, Nürnberg
- KRAUS, F., PUHANI, P.A., STEINER, V. (1998): Do Public Works Programs Work? ZEW Discussion Paper No. 98-07, Mannheim
- KRAUS, F., PUHANI, P. A., STEINER, V. (2000): Do Public Programs Work? Some Unpleasant Results from East German Experience, In: POLASCHEK, S. (Hrsg.): Research in Labour Economics, JAI Press
- KÜHL, A., SCHIEMANN, F. (2002): Arbeitsmarktpolitik – Quadratur des Kreises? Die bundesdeutsche Arbeitsförderung als Spiegelbild breit gefächerter Zielstellungen, LASA-Studie Nr. 38, Potsdam
- KÜHNERT, U., WAHL, B. (2004): Infrastruktur in der Region entwickeln – Fallbeispiele erfolgreicher Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Infrastrukturpolitik in Ost- und Westdeutschland, LASA-Studie Nr. 42, Potsdam
- LECHNER (1998): Mikroökonomische Evaluationsstudien: Anmerkungen zu Theorie und Praxis, In: PFEIFFER, F., POHLMEIER, W. (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg, ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 31, Baden-Baden
- LECHNER, M., EICHLER, M. (1999): An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt, IZA DP No. 94, Bonn
- MANGUM, G. L. (1976): Employability, Employment, and Income. A Reassessment of Manpower Policy, Salt Lake City.
- MARGGRAF, R., STEB, S. (1997): Ökonomische Bewertung der natürlichen Umwelt. Theorie, politische Bedeutung, ethische Diskussion, Heidelberg und Berlin
- MICHEL, HARALD, SCHULZ, VOLKER (2003): Den Qualitätsstandard halten – Zum Stellenwert fachlicher Anleitung bei ABM durch das Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“, LASA-Dokumentation Nr. 15, Potsdam
- MIETHE, H., BRÖDNOW, J. (1993): Meinungen, Erfahrungen und Erwartungen von ABM-Beschäftigten, IAB-Werkstattbericht Nr. 20/1993, Nürnberg
- MISHAN, E. J. (1976): Cost-Benefit-Analysis. 2nd. Ed., New York
- MISHAN, E. J. (1981): Introduction to Normative Economics, New York Oxford
- MOSLEY, H., MÜLLER, K.-U. (2004): Eingliederungsquoten als Performanzindikator für Maßnahmeerfolg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 286, Nürnberg

- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. (1980): Finance in Theory and Practice, New York et al.
- MOSS KANTER, R. (1994): Employability and Job Security in the 21st Century. In: Demos 1/1994, (Special Employment Issue), London
- NEUGART, M. (2004): Arbeitsmarktpolitik bei endogenen Matching-Funktionen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 286, Nürnberg
- PREY, H. (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Haupt Verlag, Bern/Stuttgart/Wien
- RABE, B. (2000): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik . Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande, WZB Diskussion Paper FS I 00-208, Berlin
- RAWLS, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M
- RESCHKE, S., WAGNER, G. (2003): Evaluierung der Landesförderung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach SGB III im Freistaat Thüringen, Halle (Saale)
- REINOWSKI, E., SCHULTZ, B., WIEMERS, A. (2003): Verschlechterung der Beschäftigungschancen durch Teilnahme an ABM und SAM? IWH-Heft Wirtschaft im Wandel 6/2003, Halle (Saale)
- ROSENBAUM, P. R., RUBIN, D. B. (1985): Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods That Incorporate the Propensity Score, The American Statistician 39, 33-38.
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (2001): Wertschöpfung mit öffentlich geförderter Arbeit in Sachsen“, Nr. 12, Dresden
- SCHLITTEGEN, R. (2005): Mikroökonomischer Vergleich von ABM-Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern, Institut für Statistik und Ökonometrie der Universität Hamburg, Hamburg
- SCHMID, G., SCHÖMANN, K., SCHÜTZ, H. (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik – Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, WZB Discussion Paper FS I 97-204, Berlin
- SCHMID, G., SPECKESSER, S., HILBERT, CH. (2000): Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis of Germany. In: de Koning, Jaap, Mosley (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden, Cheltenham: Edward Elgar
- SCHMIDT, C. (2000): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: eine Bestandsaufnahme, IZA Discussion Paper No. 207, Mannheim
- SCHMIDT, C. et al (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Springer, Berlin/Heidelberg
- SCHNEIDER, H.; BERGEMANN, A.; FUCHS, O.; KEMPE, W.; KOLB, J. (2000): Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen, Halle, Juli 2000.
- SCHÖNIG, W. (2001): Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. WSI-Mitteilungen Jg. 54, Nr. 9/2001, Düsseldorf
- SCHÖNIG, W. (2002): Kosten-Nutzen-Analyse aktiver Arbeitsmarktpolitik. Forschungsstand und Ansatzpunkte der Evaluation im Rahmen des Modellprojektes „Kosten-Nutzen-Analyse für mehr Beschäftigung statt Alimentation“ als Teil des Gesamtprojektes „BiK - Beschäftigungsförderung in Kommunen“ der Bertelsmann Stiftung. Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln, Februar 2002

- SCHRÖDER, A., BOLL, S., FELDMANN, M. (2004): Erfolg und Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. sfs, Erfolg und Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Dortmund
- SCHULDT, K., WARICH, B. (1995): Nachfragepotenziale von Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg, Bremen/Rostock/Teltow
- SCHULTZ, B. (1997): Kostenvergleich ABM – Arbeitslosigkeit aus der Sicht öffentlicher Haushalte, in: *Wirtschaft im Wandel* 16/1997, Halle (Saale)
- SCHULTZ, B. (2002): Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Fallbeispiel, in: *Wirtschaft im Wandel* 1/2002, Halle (Saale)
- SCHUMANN, J. (1992): *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, Berlin u.a.
- SELLIN, CH., SPITZNAGEL, E. (1988): *Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Jg.21, H.4, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1979): Arbeitsmarktwirkung, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Jg. 12, H. 2, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1985): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Jg.19, H.3, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1989): Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Jg. 22, H. 4, Nürnberg
- SPITZNAGEL; E. (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 25, Heft 3, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1993): Zur Brückenfunktion der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, *IAB-Werkstattbericht* Nr. 21/1993, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E., BACH, H.-U. (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Jg. 33, H. 3, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E., MAGVAS, E. (1997): Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – berufliche Eingliederung und Einkommenssituation der Teilnehmer, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr.210, Nürnberg
- STEINER, V., KRAUS, F. (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose? *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr.192, Nürnberg
- STICH, A. (2004): Arbeitslosigkeit und subjektive Gesundheit Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Einschätzung der eigenen Gesundheit anhand der Daten des Bundes-Gesundheitssurveys 1998, Berlin
- STAFFORD, E. M. (1982): The impact of the Youth Opportunities Program on young people's (employment prospects and psychological well-being. *British Journal of Guidance and Counselling*, 10 (I)
- TRUBE, A. (1995): Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 189, Nürnberg

- TRUBE, A (1997): Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes. Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung, Münster
- VÖLKEL, B. (1994): Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den neuen Bundesländern, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 27, H. 4, Nürnberg
- VOLLKOMMER, D. (2000): Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik: Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen, IAB-Werkstattbericht Nr. 5/2000, Nürnberg
- VOLLKOMMER, D. (2004): Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik – eine aggregierte Wirkungsanalyse, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 287, Nürnberg
- WEISE, P., BRANDES, W., EGER, Th., KRAFT, M. (1991): Neue Mikroökonomie. 2. Aufl., Heidelberg