

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Peter Auer, Hans E. Maier

Strategien der Arbeitsbeschaffung in der  
Bundesrepublik Deutschland und im Ausland:  
Erfahrungen aus fünf Ländern

17. Jg./1984

**2**

## Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stिंगl

### Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Strategien der Arbeitsbeschaffung in der Bundesrepublik Deutschland und im Ausland: Erfahrungen aus fünf Ländern

Peter Auer, Hans E. Maier\*)

Die in den vergangenen Jahren anhaltend hohe Arbeitslosigkeit machte arbeitsmarktpolitische Gegenmaßnahmen immer notwendiger. Dabei spielten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in vielen Ländern eine wichtige Rolle.

Im vorliegenden Artikel werden die Programme zur Arbeitsbeschaffung aus fünf Ländern (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und Schweden) dargestellt und analysiert, wobei auf die verschiedenen Möglichkeiten des Einsatzes von ABM eingegangen wird. Drei Haupttypen sind dabei erkennbar: *antizyklische ABM*, deren Funktion zumindest von der Intention her in der Überbrückung von Konjunkturschwankungen besteht, *problemgruppenorientierte ABM* zur Reintegration von schwervermittelbaren Arbeitslosen, und die vom Umfang her noch kleinen *experimentellen ABM* zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in neuen Bedarfsbereichen.

Das ABM-Programm der Bundesrepublik Deutschland ist – was die möglichen Einsatzbereiche und die Programmbedingungen angeht – im internationalen Vergleich eines der flexibelsten. Diese Flexibilität impliziert auch eine im Vergleich zu anderen Programmen besonders große Vielfalt der möglichen Zielsetzungen und damit im Prinzip die Möglichkeit eines jeweils problemgerechten Maßnahmeinsatzes. Allerdings ist damit auch die Gefahr einer Überforderung des Programms (dadurch, daß zu viele Ziele ohne klare Prioritätensetzung gleichzeitig verfolgt werden sollen) gegeben. Generell empfiehlt sich daher eine bewußtere Abgrenzung verschiedener Projekttypen mit unterschiedlicher Hauptzielsetzung und jeweils entsprechend variierenden Förderstrategien.

## Gliederung

1. Einleitung
2. Arbeitsbeschaffung in der Bundesrepublik Deutschland
3. Die schwedischen „Bereitschaftsarbeiten“
4. Das britische Community Programme
5. Das kanadische Local Employment Assistance Programme (LEAP)
6. Die französischen Emplois d'Utilite Collective (EUC)
7. Schlußfolgerungen

## 1. Einleitung

Die in den vergangenen Jahren anhaltend hohe Arbeitslosigkeit machte arbeitsmarktpolitische Gegenmaßnahmen immer notwendiger. Dabei spielten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in zahlreichen Ländern eine wichtige Rolle. Durch die zeitlich befristete Förderung von Arbeiten,

die im öffentlichen Interesse liegen, aber ohne Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht erledigt würden, soll Arbeitslosen eine befristete Unterbrechung ihrer Arbeitslosigkeit bzw. der Übergang in dauerhafte Beschäftigung ermöglicht werden<sup>1)</sup>. Das Zusammenwirken der drei Bedingungen *zeitliche Befristung*, *Zusätzlichkeit* und *öffentliches Interesse* grenzt Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von anderen, die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhenden Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ab. Diese drei Förderbedingungen sind in allen Ländern Kriterien der ABM-Förderung; sie werden jedoch nach Ländern und Art der Maßnahme durchaus unterschiedlich angewandt. So hängt die Dauer der Maßnahme stark davon ab, welche Art Arbeitslosigkeit damit bekämpft werden soll (z. B. kurzfristig bei durch zyklische Konjunkturschwankungen entstandener Arbeitslosigkeit, längerfristig bei struktureller Arbeitslosigkeit von Problemgruppen). Auch für das Kriterium des „öffentlichen Interesses“ gibt es unterschiedliche Bezugsrahmen je nach der Größe der von den durchgeführten Arbeiten profitierenden Gruppe: diese kann umfassend sein (Bau national wichtiger Infrastrukturen), eine Gemeinde oder einen Wohnbezirk betreffen (z. B. Bau einer Kindertagesstätte) oder auch nur daraus bestehen, daß „Gemeinnützigkeit“ für den Maßnahmeträger bedeutet, keinen individuellen Gewinn aus einer Arbeit zu beziehen. Die Bedingung der Zusätzlichkeit betrifft im allgemeinen sowohl den Arbeitsplatz als auch das Produkt oder die Dienstleistung und schließt die Förderung von Pflichtaufgaben des Trägers aus.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wirken sich sowohl auf die Nachfrage nach als auch auf das Angebot an Arbeitskräften aus<sup>2)</sup>. Diese Doppelfunktion ergibt sich aus der transitorischen Rolle von ABM<sup>3)</sup>. Denn zusätzlich zu einer direkten, meist kurzfristigen Nachfrageerhöhung nach Arbeitskräften verfolgt ABM das Ziel, die Vermittlungschancen der Teilnehmer zu erhöhen. ABM werden normalerweise erst dann eingesetzt, wenn die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsverwaltung, Mobilitätshilfen und Qualifizierungsmaßnahmen sowie beschäftigungserhaltende Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg zeigen. Angesichts der hohen und langanhaltenden Arbeitslosigkeit sind ABM in vielen Ländern jedoch auch aufgrund ihrer im Vergleich zur Arbeitslosen-

\*) Peter Auer und Hans E. Maier sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Internationalen Institut für Management und Verwaltung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik, im Wissenschaftszentrum Berlin. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

<sup>1)</sup> Lohnkostenzuschüsse zur Subventionierung zusätzlicher Beschäftigung sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch am ähnlichsten: sie sind ebenfalls zeitlich befristet und fördern im allgemeinen (außer bei den arbeitsplatzhalterhaltenden Lohnsubventionen) die Zusätzlichkeit des Arbeitsplatzes. Das Kriterium des öffentlichen Interesses erfüllt die durch Lohnsubventionen geförderte Beschäftigung jedoch in der Regel nicht (vgl. Calame André, Arbeitsplätze durch Lohnsubventionierung. Programme und Erfahrungen aus Belgien, Kanada, Österreich, Schweden, USA und Großbritannien, IIM/dp 79-50, Wissenschaftszentrum Berlin 1979). Die OECD weist darauf hin, daß Lohnsubventionen nur eine Anreizfunktion erfüllen, ABM im öffentlichen Sektor jedoch nicht erst auf eine Reaktion der Arbeitgeber (take up) warten müssen, sondern unmittelbar beschäftigungswirksam sind (OECD: Meeting of the Manpower and Social Affairs Committee at Ministerial Level – Analytical Report, Paris 1982).

<sup>2)</sup> Vgl. Maier, Hans E., Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument offensiver Arbeitsmarktpolitik. Discussion paper IIM/LMP 82-31, Wissenschaftszentrum Berlin, 1982 und Schmid, Günther, Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor. Discussion paper, IIM/LMP 82-3, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.

<sup>3)</sup> Für die OECD ist eine der Hauptfunktionen von ABM im öffentlichen Sektor „die Aneignung von Arbeiterfahrung und die Vorbereitung für längerfristige Anstellung anderswo“ (OECD, 1982, S. 115).

Unterstützung relativ geringen Zusatzkosten für die öffentlichen Haushalte immer mehr eines der bevorzugten Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geworden.

In historischer Perspektive haben sich drei Typen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen herausgebildet, die der Bekämpfung unterschiedlich verursachter Arbeitslosigkeit dienen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden nach ihrer Anwendung in den 30er Jahren in größerem Umfang erst wieder in den 70er Jahren, vor allem seit der „Ölkrise“ von 1973/74 eingesetzt. Die Programmplaner dachten dabei anfänglich an eine Art Überbrückungshilfe zur Überwindung des Konjunkturtiefs und setzten dementsprechend relativ kurze Förderungsfristen an. Nach der Überwindung des Konjunkturtiefs sollte der reguläre Arbeitsmarkt die Arbeitskräfte wieder aufnehmen. Im Gegensatz zu den 30er Jahren wurde allerdings versucht, mit der „Notstandsmentalität“ zu brechen und durch ABM sinnvolle Aufgaben mit regulären Löhnen durchzuführen. Auch saisonale und sektorale Krisen auf den Arbeitsmärkten sollten mit dieser *kurzfristig antizyklischen* Variante von ABM bewältigt werden.

Nach 1975 mehrten sich jedoch die Anzeichen, daß der Konjunkturreinbruch nicht mehr kurzfristiger Natur war, sondern länger andauern würde und die Arbeitslosigkeit darüber hinaus nicht nur konjunkturelle, sondern auch strukturelle Ursachen hatte. Aus dieser Entwicklung der Arbeitsmärkte resultierte eine stärkere Strukturierung der Arbeitslosigkeit: Der Anteil der Arbeitslosen, die sich vor allem aus sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes zusammensetzen (Frauen, Jugendliche, psychisch und physisch Behinderte, ältere Arbeitnehmer und in einigen Ländern auch ethnische Minderheiten), vergrößerte sich in allen Ländern, wobei auch die Dauer der Arbeitslosigkeit stieg. Chronische Züge nahm jedoch nicht nur die Arbeitslosigkeit von Problemgruppen an, sondern auch die regionale Strukturierung in besonders betroffenen Gebieten verstärkte sich.

Obwohl die kurzfristig antizyklischen Maßnahmen nach wie vor den Löwenanteil an den Arbeitsbeschaffungsstrategien der meisten Länder stellen, wurden sie als Folge dieser Entwicklung *stärker regional* und auf bestimmte arbeitsmarktpolitische *Problemgruppen* (vor allem auf Langzeitarbeitslose) ausgerichtet.

Innerhalb der Zielgruppen kam es jedoch auch zu Verschiebungen: Sie bestanden nicht mehr nur aus leistungsgeminderten Arbeitslosen, sondern auch aus qualifizierten Beschäftigten und Berufsanfängern mit guter Schulbildung. Für dieses Segment unter den Arbeitslosen waren weder die kurzfristig antizyklischen Maßnahmen, die meist niedrige Qualifikationen erforderten, noch die *strukturellen Maßnahmen für Leistungsgeminderte* geeignet. Das Auftauchen und die Vergrößerung dieser Gruppe unter den Arbeitslosen kann mit als ein Grund angesehen werden, warum neben den erwähnten beiden Maßnahmentearten noch ein dritter Typus von ABM in den verschiedenen Ländern erprobt wird bzw. bereits zum Einsatz kommt. Dieser Typ, den wir

sucht, die Erprobung neuer Formen sozialer Dienstleistung bzw. der Gütererstellung mit der Arbeitsbeschaffung zu verknüpfen. Dabei dient die ABM-Subvention oftmals auch als Startgeld für den Aufbau sich später selbst tragender, meist gemeinnütziger Organisationen.

## 2. Arbeitsbeschaffung in der Bundesrepublik Deutschland

Mit den in den §§91 ff Arbeitsförderungsgesetz (AFG) verankerten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen steht in der Bundesrepublik ein flexibel einsetzbares Instrument zur Verfügung, mit dem nicht nur in wichtigen gesellschaftlichen Bedarfsbereichen gezielt Arbeitsplätze geschaffen werden, sondern gleichzeitig auch die Qualifikation von Arbeitslosen erhalten oder sogar verbessert werden kann.

Durch die Gewährung von Lohn- und Sachkostenzuschüssen sowie von Darlehen können im öffentlichen und freige-meinnützigen Bereich, also insbesondere bei Kommunen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege, aber auch bei gemeinnützigen Vereinen sowie in Ausnahmefällen bei privaten Unternehmen Arbeiten gefördert werden, die „im öffentlichen Interesse“ liegen. Bevorzugt werden schwervermittelbare Arbeitslose gefördert, die für ein bis maximal drei Jahre zugewiesen werden, wobei dem Träger ein Lohnkostenzuschuß von 60 bis 100% des Arbeitsentgeltes gewährt wird.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden auch in der Bundesrepublik in größerem Umfang erst seit 1974 eingesetzt. Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Arbeitslosigkeit hat ihre Bedeutung bis zum Ende der 70er Jahre laufend zugenommen. Dabei wurde der zu fördernde Personenkreis schrittweise auf besonders schwervermittelbare Arbeitslose eingeeengt; die förderungsfähigen Maßnahmen wurden ergänzt, die Zuweisungsdauer wurde wesentlich verlängert, und die maximale Förderhöhe wurde leicht reduziert.

Auf dem Höhepunkt 1978 wurden in ca. 16 000 laufenden Projekten mehr als 51 000 Arbeitnehmer (Personenjahre) gefördert. Bei einer durchschnittlichen Beschäftigungsdauer von 17 Wochen wurden damit ca. 150000 (befristete) Arbeitsverhältnisse begründet<sup>4)</sup>. (Tabelle 1)

Der zunächst eher *antizyklische* Einsatz von ABM, der insbesondere im Baubereich langfristig Arbeitslosen für begrenzte Zeit eine Unterbrechung ihrer Arbeitslosigkeit ermöglichen sollte, wandelte sich verstärkt durch das ABM-Sonderprogramm „Soziale Dienste“ 1977 zu einem anspruchsvollen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gesamtkonzept. Diese Entwicklung wurde dadurch unterstützt, daß sich die Beschäftigungssituation im Baugewerbe gemessen an den Jahren 1974-1976 zunächst gebessert hatte, so daß die Einsatzmöglichkeiten von ABM verstärkt auf den tertiären Bereich ausgedehnt werden konnten (Tabelle 2). Obwohl es Ziel des Sonderprogramms war, der wachsenden Zahl teilzeitarbeitsuchender Frauen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten, entwickelte es sich überwiegend zu einem Beschäftigungsprogramm für Hochschulabsolventen<sup>6)</sup>.

Mit der Veränderung der ABM-Konzeption tauchten vor allem zwei Probleme auf, die einer breiteren Ausdehnung von ABM im Bereich sozialer Dienstleistungen im Wege standen:

- Bei der Begrenzung von ABM auf ein Jahr waren in der Regel anspruchsvollere Projekte aus der Sicht der Träger

<sup>4)</sup> Maier, Hans E., unter Mitarbeit von Liz Dentz, Dorothee Schulze, Experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Fallstudien zum Einsatz von ABM bei kleinen freien Trägern. Discussion paper, IIM/LMP 82-20, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.

<sup>5)</sup> Spitznagel, Eugen, Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). In: MittAB 2/1979, S. 200-216.

<sup>6)</sup> Scharpf, Fritz W., Sahine Gensior, Johst Fiedler (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik für Akademiker? Vorschläge und Einwände. Meisenheim am Glan, 1979.

kaum möglich (Die kontinuierliche Betreuung der Klienten im Sozialbereich war nicht gewährleistet; Planungs- und Vorbereitungszeit standen in keinem Verhältnis zur Laufzeit der Maßnahmen).

- Da qualifizierte Arbeitskräfte oft nicht zur Verfügung standen, mußte die Möglichkeit zu qualifizierter Berufserfahrung in den ABM erst geschaffen werden, was unter der zeitlichen Restriktion einer nur einjährigen Laufzeit kaum möglich war.

<sup>7)</sup> 1978 waren unter den 51 200 in ABM geförderten Arbeitnehmern allein 19 200, die nach dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm von 1977 gefördert wurden (ANBA, Nr. 12/1979, S. 1566).

Zwar konnte die Zahl der Maßnahmen auch noch 1978 ganz erheblich ausgeweitet werden<sup>7)</sup>, doch war bereits absehbar, daß sich bei einem Teil der bisherigen Träger von ABM, vor allem bei den Kommunen, leichte Sättigungstendenzen ankündigten. Einer breiteren Ausdehnung von ABM im Bereich sozialer Dienstleistungen und der dadurch notwendigen verstärkten Gewinnung der Wohlfahrtsverbände und freien Träger standen die oben beschriebenen Probleme im Wege: Es war daher folgerichtig, daß die Bundesregierung in ihrem Sonderprogramm von 1979 im Bereich der sozialen Dienste die Laufzeit der Maßnahmen auf zwei Jahre (NRW durch das zusätzliche Landesprogramm auf drei Jahre) ausdehnte. Auch im Bereich der Bau- und Grünflächenarbeiten

**Tabelle 1: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) 1972 – 1982**

Jahresdurchschnitt	Zahl der					
	beschäftigten geförderten Arbeitnehmer (Personenjahre)			laufende Maßnahmen <sup>1)</sup>		
	insgesamt	Zu-/Abnahme gegenüber dem Vorjahr		insgesamt	Zu-/Abnahme gegenüber dem Vorjahr	
		absolut	in %		absolut	in %
1972	1 576	+ 68	+ 4,5	144	+ 4	+ 2,9
1973	1 539	- 37	- 2,3	140	- 4	- 2,8
1974	3 208	+ 1 669	+ 108,4	358	+ 218	+ 155,7
1975	15 810	+ 12 602	+ 392,8	2 146	+ 1 788	+ 499,4
1976	28 842	+ 13 032	+ 82,4	4 873	+ 2 727	+ 127,1
1977	37 754	+ 8 912	+ 30,9	9 250	+ 4 377	+ 89,8
1978	51 236	+ 13 482	+ 35,7	15 824	+ 6 574	+ 71,1
1979	51 192	- 44	- 0,1	18 029	+ 2 205	+ 13,9
1980	41 251	- 9 941	- 19,4	15 229	- 2 800	- 15,5
1981	38 461	- 2 790	- 7,2	13 935	- 1 294	- 9,2
1982	29 189	- 9 272	- 24,1	11 063	- 2 872	- 20,6
1983	44 680	+ 15 991	+ 53,1	15 691	+ 4 578	+ 91,4

1) einschließlich der ruhenden Maßnahmen

Quelle: ANBA-Arbeitsstatistik 1982 – Jahreszahlen, 31. Jg. Sondernummer 12. August 1983, S. 211 sowie nichtveröffentlichte Daten der Bundesanstalt für Arbeit für 1983

**Tabelle 2: In ABM beschäftigte geförderte Arbeitnehmer (Personenjahre) nach Art der Maßnahmen 1972–1983**

Art der Maßnahmen	Jahresdurchschnitt											
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
I. Landwirtschaft-, Garten- und Landschaftsgartenbau	143	145	190	1 413	5 467	7 788	10 572	10 871	7 450	7 348	6 893	13 178
II. Küstenschutz und Landgewinnung	241	210	308	401	375	395	379	362	346	358	307	502
III. Forstwirtschaft	4	16	359	2 081	2 596	3 908	5 163	4 083	2 801	2 413	1 949	2 594
IV. Verkehrswesen	142	115	374	1 668	2 286	1 943	1 996	1 806	1 295	1 070	760	1 181
V. Bau-, Industrie- u. Freizeitgeländerschließung, Hochbau	13	13	244	3 337	7 951	6 521	5 374	3 491	1 793	1 776	2 190	3 865
VI. Versorgungsanlagen	270	220	398	2 352	3 541	2 230	1 803	1 281	759	617	457	681
VII. Büro und Verwaltung	683	749	861	1 672	5 586	12 078	17 137	16 643	10 670	8 240	6 056	6 809
VIII. Soziale Dienste					351	1 533	6 270	9 284	10 826	11 497	8 574	11 000
IX. Sonstige	80	71	474	2 886	689	1 358	2 542	3 371	5 311	5 114	2 346	4 339
Zusammen	1 576	1 539	3 208	15 810	28 842	37 754	51 236	51 192	41 251	38 481	29 189	44 149

Quelle: ANBA-Arbeitsmarktstatistik 1982 – Jahreszahlen – 31. Jg. Sondernummer 12. August 1983, S. 211 sowie nichtveröffentlichte Daten der Bundesanstalt für Arbeit für 1983

(„Verbesserung der sozialen Infrastruktur“) wurde durch eine Verlängerung der Laufzeit auf bis zu 18 Monate (bei längerfristig Arbeitslosen bis zu 24 Monaten) versucht, den Trägern zusätzliche Anreize für anspruchsvollere Projekte im Umweltschutz und in der Wohnumfeldverbesserung zu bieten.

Durch das Sonderprogramm gelang es der Arbeitsverwaltung, die Zahl der in ABM geförderten Arbeitnehmer in den Sonderprogrammregionen z. T. erheblich zu steigern und auch noch 1980 auf dem erreichten Niveau zu stabilisieren, während sich der seit 1979 rückläufige Trend in den restlichen Regionen 1980 verstärkt fortsetzte<sup>8)</sup>.

Wie Implementationsstudien und Wirkungsanalysen des Sonderprogramms zeigen, war die Inanspruchnahme von ABM in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken der am Sonderprogramm beteiligten Regionen unterschiedlich. Dies ist neben strukturellen Faktoren, unterschiedlichen Förderkonditionen und Unterschieden beim Einsatz von ABM vor dem Sonderprogramm, insbesondere auf die Intensität der Beratung und Betreuung der (potentiellen) Träger von ABM durch die Arbeitsverwaltung zurückzuführen<sup>9)</sup>.

<sup>8)</sup> Peters, Aribert, Günther Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: Analyse der Beschäftigungswirkungen. Discussion paper, IIM/LMP 82-32, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.

<sup>9)</sup> Maier, Hans E., Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur. In: Scharpf, Fritz W., Dietrich Garlich, Friederike Maier, Hans E. Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Frankfurt/Main 1982.

<sup>10)</sup> Die Förderung von Arbeiten in ABM in Arbeitsamtsbezirken „mit einer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt guten Beschäftigungslage wurde ausgeschlossen“ (§ 91 (4) AFG). Juristische Personen des öffentlichen Rechts, also in erster Linie Kommunen, können nur noch Strukturverbessernde und die soziale Infrastruktur verbessernde Maßnahmen durchführen und dies auch nur in Arbeitsamtsbezirken, in denen die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate vor der Bewilligung der Förderung mindestens dreißig vom Hundert über dem Bundesdurchschnitt gelegen hat (§ 91 (2) Satz 3 AFG). Schließlich dürfen „grundsätzlich nur noch Arbeitnehmer zugewiesen werden, die für die Zeit unmittelbar vor der Zuweisung Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben oder Anspruch auf eine dieser Leistungen hatten und innerhalb der letzten zwölf Monate vor der Zuweisung mindestens sechs Monate beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren. Arbeitnehmer, die nicht zugewiesen sind, dürfen nur in dem notwendigen Umfang beschäftigt werden“ (§ 93 (1) AFG). Ausnahmeregelungen sah das AFKG aber für sogenannte „schwervermittelbare Arbeitslose“ vor. Sie können, „wenn dies nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig erscheint“, auch in Zukunft bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts und auch in Arbeitsamtsbezirken mit guter Beschäftigungslage in ABM vermittelt werden (§ 95 (3) AFG).

<sup>11)</sup> Durch Verwaltungsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit wurden diese Bestimmungen konkretisiert.

So können in Zukunft auch Jugendliche unter 22 Jahren ohne beruflichen Abschluß, ältere Arbeitnehmer und auch andere Personengruppen, die der Direktor des AA (mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses) zu „Schwervermittelbaren“ erklärt, gefördert werden. ABM können darüber hinaus auch in Nebenstellen von Arbeitsamtsbezirken mit „guter“ Arbeitsmarktlage gefördert werden. (Vgl. dazu 1. Änderungsanordnung zur ABM-Anordnung v. 16. 3. 82, ANBA-Sondernummer vom 15. April 1982).

<sup>12)</sup> Vgl. Maier, Deutz, Schulze, a. a. O. (Fußnote 4).

<sup>13)</sup> Vgl. Maier, Hans E., Selbsthilfe zwischen Markt und Staat, in: Huber, Joseph (Hrsg.): Erwerb und Eigenarbeit. Dualwirtschaft in der Diskussion. Frankfurt, 1984.

<sup>14)</sup> So erklärte der Bürgermeister von Hamburg, Klaus von Dohnanyi vor dem Stadtparlament: „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erlauben uns, das Geld, das sonst in erster Linie für Arbeitslose oder Sozialhilfeempfänger eingesetzt wird, ohne daß diese dafür tätig werden, umzumünzen in eine sinnvolle, für die Stadt nützliche Beschäftigung“, zitiert nach: Der Spiegel Nr. 35/1983.

<sup>15)</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 100 Millionen DM-Programm zur Arbeitsbeschaffung in Hamburg, Drs. 10/392 vom 22. 10. 1982.

Fiedler, Jobst, Alexander Farenholtz, Möglichkeiten und Grenzen des zweiten Arbeitsmarktes – Beispiel Hamburg -, Ms. Hamburg 1984.

Die Erfahrungen aus dem Sonderprogramm zeigten, daß es durch verbesserte Förderkonditionen, intensive Beratung der bereits vorhandenen und die aktive Suche nach neuen Trägern durchaus möglich gewesen wäre, die Zahl der in ABM beschäftigten Arbeitslosen erheblich zu erhöhen. Trotz weiter zunehmender Arbeitslosigkeit setzte aber die damalige sozial-liberale Koalition im Zuge des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes (AFKG) 1981 wesentlich restriktivere Förderkonditionen<sup>10)</sup> und entsprechende Haushaltseinschränkungen für ABM durch, wobei auch eine stärkere Problemgruppenorientierung erfolgte. Obwohl auf erheblichen Druck einzelner Bundesländer hin die schlimmsten Einschränkungen des AFKG für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wieder entschärft wurden, indem insbesondere für schwervermittelbare Arbeitslose Ausnahmeregelungen erlassen wurden<sup>11)</sup>, nahm die Zahl der laufenden Maßnahmen und der geförderten Arbeitslosen drastisch ab. Gegenüber dem Höchststand von 1978 verringerte sich die Zahl der in ABM geförderten Arbeitslosen um 43% und erreichte 1982 in etwa den Stand von 1976, obwohl sich die Arbeitslosigkeit in der Zwischenzeit verdoppelt hatte.

Erst als im Herbst 1982 die Zahl der Arbeitslosen auf zwei Millionen stieg, wurden die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgestockt. Durch die Bereitstellung von über 1,3 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1983 sollten ca. 56 000 Personenjahre gefördert werden. Dieses hochgesteckte Ziel konnte 1983 noch nicht ganz erreicht werden. Die Bereitschaft der Träger, wieder verstärkt Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchzuführen, konnte nach den einschneidenden Beschränkungen des AFKG, die die langfristige Verlässlichkeit des ABM-Instrumentariums in Frage stellten, noch nicht wieder voll hergestellt werden. Dennoch ist die Zahl von rund 45 000 geförderten Arbeitnehmern im Jahresdurchschnitt 1983 nach dem Tiefstand 1982 mit jahresdurchschnittlich nur rund 29 000 geförderten Arbeitnehmern beeindruckend. Bei entsprechend aktiver Beratung und Betreuung der Kommunen und Wohlfahrtsverbände und aktiver Suche nach neuen ABM-Trägerorganisationen im Bereich der kleineren Freien Träger (Vereine, Stiftungen, Genossenschaften, Gemeinnützigen GmbHs)<sup>12)</sup> und Selbsthilfegruppen<sup>13)</sup> könnte es der Arbeitsverwaltung durchaus gelingen, mit den 1984 im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit bereitgestellten knapp 1,7 Mrd. DM den angestrebten Zielwert von bis zu 70 000 geförderten Arbeitnehmern im Jahresdurchschnitt 1984 zu erreichen.

Dies gilt um so mehr, als inzwischen zahlreiche Bundesländer und vor allem Kommunen in ABM eine Möglichkeit sehen, ihre regionalen und lokalen Arbeitsmarktprobleme zu verringern<sup>14)</sup>. Die dramatisch ansteigenden Kosten und Folgekosten langanhaltender Arbeitslosigkeit, insbesondere im Bereich der Sozialhilfe, haben dabei auch die Bereitschaft der Länder und Kommunen verstärkt, finanzielle Eigenleistungen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu erbringen.

Bereits 1982/83 haben die Länder Berlin, Hamburg und Hessen ABM-Sonderprogramme aufgelegt und dafür Sonderzuweisungen der Bundesanstalt für Arbeit erhalten. Berlin will durch zwei Sonderprogramme die Schaffung von ABM-Arbeitsplätzen auf Voll- und Teilzeitbasis auf insgesamt ca. 7000 erhöhen. Hamburg gelang es im Rahmen eines Sonderprogramms, 1983 mehr als 3000 ABM-Arbeitsplätze zu schaffen<sup>15)</sup>. In beiden Ländern ist darüber hinaus vorgesehen, Sozialhilfeempfänger sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen. Hamburg, dem insgesamt eine Vorreiterposition in den Länderbemühungen um eine verstärkte ABM-Förderung zukommt, hat für die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern aus Landesmitteln eine eigene Trägergesell-

schaft in Form einer GmbH gegründet<sup>16</sup>). Das Hamburger Programm ist auch insofern wegweisend, als es gezielt darauf ausgerichtet ist, geeignete zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, die weder bestehende Arbeitsplätze ersetzen noch zweitklassige, eher entbehrliche Beschäftigung bieten. Im Vordergrund steht deshalb die gezielte Suche nach nützlichen und qualifikationsadäquaten Arbeitsplätzen.

Mit dieser bedarfsorientierten Komponente<sup>17</sup>) verfolgt das Programm in Anknüpfung an das Sonderprogramm von 1979 nicht nur ein anspruchsvolles sozial- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept, sondern versucht auch, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gezielt in gesellschaftlich nützlichen und qualifizierenden Tätigkeitsbereichen einzusetzen. Gerade im Hinblick auf die Erhaltung der Qualifikation bzw. eine weitere berufliche Qualifizierung waren in der Vergangenheit viele Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht optimal gestaltet. Dies gilt nicht nur für die fachliche Förderung und Weiterbildung qualifizierter Arbeitskräfte, sondern auch in der umgekehrten Richtung für die Anpassung der Maßnahmen an besonders schwervermittelbare Dauerarbeitslose, die zunächst (wieder) *soziale „Qualifikationen“* erlernen müssen und *sozialpädagogischer Betreuung* bedürfen. Deshalb sieht das Hamburger Programm ähnlich der vom Diakonischen Werk ins Leben gerufenen „Neue Arbeit GmbH“<sup>18</sup>) auch für die am schwersten vermittelbaren Arbeitslosen gezielte Hilfen vor.

Ein wichtiger Schritt zur Verbesserung des ABM-Instrumentariums und damit auch zur Gewinnung neuer Träger wurde schließlich mit der 3. Änderungsanordnung zur ABM-Anordnung<sup>19</sup>) vollzogen. Seit Inkrafttreten der Änderungsanordnung am 1. November 1983 ist es möglich, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen künftig auch für arbeitslose Ausbilder einzusetzen. Die Förderung erstreckt sich dabei auf die gesamte Dauer der betreffenden Berufsausbildungsverhältnisse. Die sonst nach zwei Jahren eintretende Kürzung des Zuschusses von 20% entfällt. Die Bemühungen der Arbeitsverwaltung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Jugendliche mehr als bisher mit Maßnahmen zu verbinden, die das Nachholen des Hauptschulabschlusses und der beruflichen Qualifizierung ermöglichen, werden dadurch mit Sicherheit ebenso nachhaltig unterstützt wie die Schaffung zusätzlicher Auszubildungsverhältnisse bei den Trägern<sup>20</sup>).

### 3. Die schwedischen „Bereitschaftsarbeiten“

Die schwedischen Bereitschaftsarbeiten verfolgen zwei Zielsetzungen:

- die *besonderen Bereitschaftsarbeiten* dienen der Arbeitsbeschaffung für Problemgruppen des Arbeitsmarktes,
- die *allgemeinen Bereitschaftsarbeiten* werden zum Ausgleich konjunktureller oder saisonaler Schwankungen der Beschäftigung eingesetzt.

Seit Mitte der 70er Jahre überwiegt das antizyklische Programm, das jedoch bereits früher in Rezessionsphasen die besonderen ABM hinsichtlich der Teilnehmerzahlen übertraf. Im Laufe der Verstärkung des antizyklischen Einsatzes haben sich im Programm große Veränderungen ergeben. Anfang der 70er Jahre überwogen noch kapitalintensive Projekte des Straßen-, Kanalisations- und Wohnungsbaus sowie der Wald- und Forstwirtschaft, die zum großen Teil in Nordschweden durchgeführt wurden. Die Teilnehmer waren zum großen Teil männliche unqualifizierte Langzeitarbeitslose: 70% der Träger waren Einrichtungen des (Zentral-)Staates. Demgegenüber wurde gegen Ende der 70er Jahre der größte Teil der Bereitschaftsarbeiten im Dienstleistungssektor durchgeführt. Mehr als 60% der Teilnehmer waren Jugendliche unter 25 Jahren; Frauen hatten einen Anteil von ca. 40%. Vor allem kommunale, aber auch privatwirtschaftliche Träger überwogen nun bei weitem die staatlichen.

Die schwedischen Maßnahmen trugen in erheblichem Maße zur Vermeidung bzw. Verminderung der Arbeitslosigkeit in Rezessionsphasen bei: So wären die Arbeitslosenquoten in den Rezessionsjahren 1971 und 1972 ohne ABM um ca. 0,5% bzw. 0,8% höher gewesen. 1978 wäre die Anzahl der Arbeitslosen um ca. 50%, die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen sogar um ca. 70% höher gewesen; die Arbeitslosenquote hätte statt bei 2,2% in einer Größenordnung von 3,3% gelegen<sup>21</sup>). In diesen Zahlen sind mögliche Substitutions- und Verdrängungseffekte, die die Beschäftigungswirkung vermindern, aber auch Multiplikatoreffekte, die die Wirkung erhöhen, nicht berücksichtigt.

Voraussetzung für einen derart massiven antizyklischen Einsatz von ABM ist natürlich die Bereitstellung erheblicher finanzieller Mittel (1978 sind das ca. 3 Mrd. SKr – etwa 1,35 Mrd. DM – für die Finanzierung von 45 000 Personenjahren). Ein Programm vergleichbarer Größe (gemessen in % der Erwerbsbevölkerung) müßte in der Bundesrepublik rund 300 000 Teilnehmer (Personenjahre) und einen Bruttofinanzierungsrahmen von ca. 10 Mrd. DM haben; die Nettokosten des Programms dürften in der Größenordnung von 3 bis 4 Mrd. DM liegen.

Darüber hinaus ermöglichen jedoch erst spezifische Programmbedingungen sowie die Formen der Programmplanung und -Organisation einen wirklich antizyklischen Einsatz der Maßnahme. Die Programmbedingungen sind relativ offen und lassen im Prinzip alle Arbeitslosen zur Teilnahme am Programm zu. Die von der lokalen Arbeitsvermittlung kurzfristig beeinflussbaren Auswahlkriterien für die Teilnehmer erlauben es, relativ schnell auf überproportionale Arbeitslosigkeit gewisser Gruppen (z. B. Frauen und Jugendliche) zu reagieren und sie bevorzugt in Maßnahmen zu vermitteln. Die Aufstellung einer jährlich im voraus geplanten Projektbank, deren Projekte meist aus der mittelfristigen Planung der Kommunen stammen, ermöglicht bei sich verschlechternder Arbeitsmarktlage einen schnellen Beginn der Projekte. Aber auch ein kurzfristiger Abbruch der Projekte ist für den Fall eines Aufschwunges in fast allen Fällen möglich. Trotz der unbestreitbaren Auswirkungen des Programms auf die Höhe der Arbeitslosigkeit wird es vor allem deswegen kritisiert, weil es mittlerweile für viele

<sup>16</sup>) Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Bericht über die Umsetzung der Programme zur Arbeitsbeschaffung im zweiten Arbeitsmarkt in Hamburg 1983, Drs. 11/1434 vom 29. 11. 1983.

<sup>17</sup>) Maier, Hans E., Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als regional differenziertes Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Garlich, Dietrich, Friederike Maier, Klaus Semlinger, Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt 1983 sowie Maier, Deutz, Schulze, a. a. O. (Fußnote 4).

<sup>18</sup>) Die „Neue Arbeit GmbH“ wurde untersucht und dargestellt in Maier, a. a. O. (Fußnote 2).

<sup>19</sup>) Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit zur Änderung der ABM-Anordnung – 3. Änderungsanordnung zur ABM-Anordnung – vom 22. September 1983.

<sup>20</sup>) Vgl. z. B. Landeshauptstadt Saarbrücken: Saarbrücker Programm zur Bekämpfung der Berufsnot junger Menschen, Ms. Saarbrücken 1983.

<sup>21</sup>) Auer, Peter, Strategien der Arbeitsbeschaffung in 3 Ländern. Discussion paper, IIM/LMP 83-22, Wissenschaftszentrum Berlin, 1983; sowie Jobansson, Jan, On the Outcome of Swedish Labour Market Policy from the 1960's up to 1981. Discussion paper, IIM/LMP 82-13, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.

Jugendliche als erster Einstieg ins Berufsleben dient und diesen durch die oft wenig anspruchsvollen, kurzfristigen „Notstandsarbeiten“ ein eher negatives Bild des Arbeitslebens vermittelt.

Dies führte auch dazu, daß Jugendliche unter 18 Jahren seit 1980 nicht mehr in ABM vermittelt werden können, sondern sich unter Obhut der Schulbehörden mit Berufspraktika (mit niedrigeren Beihilfen als die tariflichen Löhne in ABM) auf den Übergang ins Berufsleben vorbereiten. Dies führte 1980/81 zu einem vorübergehenden Rückgang sowohl der Zahl der Jugendlichen als auch der Teilnehmerzahlen in ABM insgesamt. 1982 wurden jedoch die (hohen) Teilnehmerzahlen von 1979 wieder erreicht. 1982 nahmen 43 000 Arbeitslose (inklusive Leitungspersonal) an ABM teil; der Anteil der Jugendlichen (nun von 18-24 Jahren) beträgt 60%. Auch aufgrund einer Neuregelung, die Langzeitarbeitslosen vor Auslaufen ihrer Versicherungsansprüche auf ihr Verlangen ein gesetzliches Anrecht auf einen Arbeitsplatz gewährt, sind die Teilnehmerzahlen 1983 nochmals gestiegen<sup>22)</sup> und erreichen im Jahresdurchschnitt 1983 ca. 60 000.

#### 4. Das britische Community Programme

Das Community Programme (CP) löste im Oktober 1982 die vor ihm existierenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen JCP (Job Creation Programme; bis 1978), STEP (Special Temporary Employment Programme; bis 1981) und CEP (Community Enterprise Programme) ab. Wie bereits im CEP ist auch in CP die Teilnahme auf Langzeitarbeitslose beschränkt. Erwachsene (über 25 Jahre) müssen vor der Teilnahme mindestens 12 Monate, Jugendliche von 18 bis 24 Jahren mindestens 6 Monate arbeitslos gewesen sein. Das Community Programme wurde, nachdem mit CEP ca. 30 000 Arbeitsplätze gefördert wurden, auf eine Teilnehmerkapazität von 130 000 ausgebaut. Die Höchstförder-summe pro Arbeitsplatz/Woche beträgt 92,50 Pfund (= ca. 350,-DM); die durchschnittliche Lohnhöhe pro Projekt/Woche darf jedoch 60 Pfund nicht überschreiten. In dieser Durchschnittslohnregelung ist vor allem der Versuch zu sehen, vermehrt Teilzeitarbeitsplätze zu fördern. Höchstförderdauer für die einzelnen Teilnehmer ist ein Jahr, Projekte können jedoch – bei wechselnden Teilnehmern – über ein Jahr hinaus gefördert werden. Das Programm soll, nachdem es Anfang 1984 seine volle Teilnehmerkapazität erreicht haben wird, zumindest weitere 2½ Jahre laufen. Auch hier ist eine starke lokale Zentrierung des Programms festzustellen: Mit der Einrichtung von Ersatzarbeitsplätzen soll einerseits ein Beitrag zur Bekämpfung der *lokalen* Langzeitarbeitslosigkeit geleistet, andererseits sollen damit zusätzliche Arbeiten im Interesse der Gemeinden ausgeführt werden.

Im Gegensatz zu Schweden, wo das neueingeführte Recht auf Arbeit in ABM für Langzeitarbeitslose vor allem aus sozialpolitischen Überlegungen (Wiedererlangung von Ver-

Sicherungsleistungen) zustande kam, steckt im britischen Ansatz eine andere Idee. Da man weder eine schnelle Besserung auf dem Arbeitsmarkt noch eine Verbesserung der Wiedereingliederungschancen der Langzeitarbeitslosen durch langfristige Ersatzbeschäftigung erwartet, versucht man hier eher, Mindestqualifikationen und Arbeitsverhalten durch eine relativ umfangreiche Teilnahme von Langzeitarbeitslosen auf *Rotationsbasis* aufrechtzuerhalten.

Erste Analysen des Programms zeigen, daß etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmer im Bereich Bautätigkeiten, Landschaftspflege und Umweltschutz tätig ist. Die meisten der Teilnehmer sind Männer (78,6%), nur 21,4% sind weiblichen Geschlechts. Diese Verteilung entspricht in etwa der Geschlechterverteilung aller Langzeitarbeitslosen. Da Jugendliche bereits nach sechsmonatiger Dauer am Programm teilnehmen können, jedoch 70% der Teilnehmer vorher über ein Jahr arbeitslos waren, kann von einer überdurchschnittlichen Erreichung der Zielgruppe „Langzeitarbeitslose“ gesprochen werden. Der durch die Durchschnittslohnregelung beabsichtigte Effekt der massiven Teilnahme von Teilzeitkräften ist eingetreten: ca. 71% arbeiten auf Teilzeitbasis<sup>23)</sup>. Obwohl über die Arbeitsweise der zur Verbesserung der Programmadministration eingeführten lokalen Koordinierungsbüros kein Evaluationsmaterial vorliegt, scheint diese Einführung positive Effekte zu haben: Bis August 1983 wurden bereits mehr als 368 „Community Programme Agencies“<sup>24)</sup> vor allem von Lokalbehörden gegründet, die ca. 120 000 Arbeitsplätze koordinieren.

#### 5. Das kanadische Local Employment Assistance Programme (LEAP)

Während das schwedische Programm gewissermaßen den Versuch einer makroökonomischen Steuerung des Arbeitsmarktes darstellt, ist das LEAP-Programm vom Umfang her relativ klein und hat nur einen geringeren Einfluß auf die Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeit (gegenwärtig 12,4%). LEAP ist jedoch nur eines der kanadischen ABM-Programme, die besonders in letzter Zeit ganz erheblich ausgebaut wurden; in den Haushaltsjahren 1983/84 und 1984/85 sollen mit einem Budgetvolumen von insgesamt 1,7 Mrd. kanad. Dollar (ca. 3,5 Mrd. DM) ca. 330 000 befristete Arbeitsplätze geschaffen werden. Auch hier ergibt ein rein quantitativer Vergleich, der unterschiedliche ökonomische, geographische und institutionelle Bedingungen nicht berücksichtigt, daß Kanada ABM im Verhältnis zur Größe der Erwerbsbevölkerung in größerem Umfang einsetzt als die Bundesrepublik Deutschland, ohne jedoch die Ergebnisse Schwedens zu erreichen. Innerhalb des von kurzfristig antizyklischen Maßnahmen dominierten Gesamtprogramms ist LEAP das umfangreichste Programm gegen die Arbeitslosigkeit von Problemgruppen: Ziel ist die Reduzierung der Arbeitslosigkeit von Problemgruppen mit sozialen und gesundheitlichen Behinderungen. Seit Programmbeginn 1973 wurde LEAP kontinuierlich ausgebaut (von 5,4 Mio. kanad. Dollar auf über 65 Mio. kanad. Dollar für die Förderung von rund 1500 bzw. 7000 Personen/Jahr).

Die Projekte, die zum Großteil von gemeinnützigen Organisationen, aber auch von Gemeinden getragen werden, unterteilen sich in sog. „berufsvorbereitende“ und „beschäftigungserhaltende“ Projekte. *Berufsvorbereitende Projekte* sollen eine möglichst schnelle Wiedereingliederung der Teilnehmer in reguläre Arbeitsverhältnisse ermöglichen. Die von gemeinnützigen Organisationen getragenen Projekte vermitteln in erster Linie berufliche Qualifikationen und

<sup>22)</sup> Recht auf Arbeit für Langzeitarbeitslose. In: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 13, Juli 1983, S. 9.

<sup>23)</sup> Allerdings bestätigt der hohe Anteil Jugendlicher und Unverheirateter Metcalfs Befürchtung, daß diejenigen, die das Programm am nötigsten brauchen würden, nämlich Familienväter, durch den niedrigen Lohn (dieser entspricht weniger als der Hälfte des Durchschnittslohnes in Großbritannien) von der Teilnahme abgehalten würden (Metcalfe, David, Special Employment Measures in Britain. PSI No. 610, London 1982).

<sup>24)</sup> CPA's sind Trägergemeinschaften, in denen die CPA als Hauptträger gegenüber der Arbeitsmarktverwaltung (MSC) auftritt und Managementfunktionen etc. für die individuellen Träger übernimmt. Pro eingerichteten Arbeitsplatz im CP erhält die „Community Programme Agency“ einen Beitrag von 100 £ (= ca. 375,- DM) von der MSC (vgl. MSC, The Community Programme, London 1983).

bieten ein gewisses Maß an sozialem Verhaltenstraining. Entsprechend der Zielsetzung verbleiben die Teilnehmer nur relativ kurz in der Maßnahme (60% bleiben ca. 13 Wochen). Berufsvorbereitende Projekte, die gute Ergebnisse bei der Wiedereingliederung der Teilnehmer erzielen, können eine unbefristete Teil-Finanzierung erhalten. *Beschäftigungserhaltende Projekte* zielen darauf ab, langfristige Beschäftigungsmöglichkeiten für Zielgruppenmitglieder zu schaffen und zu erhalten. Dazu werden unter der Trägerschaft meist von gemeinnützigen Organisationen Kleinbetriebe (z. B. zur Wiederaufbereitung von Altwaren etc.) gegründet, die nach der bis zu fünf Jahren möglichen Förderung (einschließlich einer einjährigen Probephase) ökonomisch selbstständig werden sollten.

In beiden Programmteilen werden Kosten bis zu einer Höhe von 250 000 kanad. Dollar (= ca. 500 000 DM) pro Projekt und Jahr finanziert, wovon 50% für Sachkosten einschließlich einer Pauschalsumme von 30 000 kanad. Dollar für Investitionen (für die gesamte Projektdauer) aufgewendet werden können. Eine Besonderheit von LEAP ist der Einsatz von sogenannten „Projektfunktionären“ (*project officers*), die jeweils ungefähr 6 Projekte „ambulanz“ betreuen. Sie sind Angestellte des LEAP-Regionalbüros und haben die Aufgabe der *laufenden Beratung und Kontrolle der Projekte*.

Die Einkommens- und Beschäftigungschancen der Teilnehmer konnten durch LEAP insgesamt erhöht werden. Während vor allem die berufsvorbereitenden Projekte gute Wiedereingliederungsergebnisse erzielten, wurde das Ziel der beschäftigungserhaltenden Projekte – die dauerhafte Beschäftigung von Zielgruppenmitgliedern in oftmals neugegründeten Kleinunternehmen des Handels- und Produktionssektors – allerdings nur ungenügend erreicht. Daß dies trotz relativ guter Projektbedingungen (außer der Kapitalausstattung, die generell als ungenügend empfunden wurde) nur teilweise gelang, läßt darauf schließen, daß der Versuch einer Existenzgründung für Problemgruppen durch ABM nur schwer durchführbar ist. Dies vor allem dann, wenn die so erzeugten Güter und Dienstleistungen uneingeschränkt Marktzwängen unterliegen. Evaluierungsuntersuchungen zeigen, daß Projekte, die erfolgreich am Markt bestehen wollten, ihre Zielgruppenorientierung mehr und mehr verloren. Die berufsvorbereitenden Projekte mit ihrer eindeutigeren Ausrichtung auf Qualifikation und Wiedereingliederung der Teilnehmer und der (in der Praxis jedoch bisher noch selten angewandten) prinzipiellen Möglichkeit einer dauerhaften Teilfinanzierung der Projekte erscheinen für zielgruppenorientierte ABM besonders geeignet.

Im Mittelpunkt der arbeitsmarktpolitischen Strategien der kanadischen Bundesregierung steht gegenwärtig die Konsolidierung und Zusammenlegung der bislang existierenden 12 Arbeitsbeschaffungs- und Lohnsubventionsprogramme in vier Programme: ein umfassendes antizyklisches Programm (Canada works), ein regionales Sonderentwicklungsprogramm für Gemeinden mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Local Employment Assistance and Development, LEAD), ein problemgruppenorientiertes ABM-Programm (Job Corps) und ein vor allem für benachteiligte Jugendliche eingerichtetes Lohnsubventionsprogramm (Career Access). LEAP wird dabei aufgeteilt: die berufsvor-

bereitenden Projekte werden Teil von „Job Corps“, die beschäftigungserhaltenden Projekte Teil von LEAD<sup>25</sup>).

## 6. Die französischen Emplois d'Utilité Collective (EUC)

Während Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Bundesrepublik, in Schweden und auch in Kanada ein wesentlicher Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind, wurde dieses Instrument in Frankreich erstmals im Jahre 1977 im Rahmen eines kleinen, experimentellen Programms mit 450 Arbeitsplätzen eingeführt. Auf der Basis dieses Versuches wurde 1979 ein weiteres experimentelles Programm zur Schaffung von 5000 Arbeitsplätzen (Emplois d'Utilité Collective) aufgestellt.

Für die spezifische Ausrichtung des EUC waren vor allem drei Voraussetzungen ausschlaggebend: Die erste war die Existenz eines „dritten“ Sektors der Wirtschaft, der zum großen Teil aus Kleinfirmen mit gemeinnützigen oder kollektiven Rechtsformen (Kooperativen, Arbeits-Produktionsgenossenschaften, gemeinnützige Vereine) besteht und 1980 ca. 6% der aktiven Bevölkerung beschäftigte. Zweite Voraussetzung war das Vorhandensein neuer, differenzierter, nicht mehr ausschließlich an den Produkten der Massenproduktion orientierter Bedürfnisse – Ausdruck des Wertewandels innerhalb eines Teils der Bevölkerung. Dritte Voraussetzung war der Anstieg der Arbeitslosigkeit von Personen mit überdurchschnittlicher Ausbildung (ca. 60% der Teilnehmer an den EUC haben zumindest das Abitur). Durch die Programmbedingungen von EUC wurde versucht, diese drei Voraussetzungen miteinander zu verknüpfen. Die Projekte wurden pauschal mit 24 000 Francs (= ca. 9500 DM) Lohnkostenzuschuß pro Teilnehmer ohne Zusatzförderung (Kapital- oder Sachkosten) gefördert, wobei die Mittel auf ein bis zwei Jahre verteilt werden konnten.

Zwei Arten von Projekten lassen sich unterscheiden: erstens die in den mehr oder weniger traditionellen Bereich der gemeinnützigen Organisationen fallenden Dienstleistungsprojekte („sozio-kulturelle Projekte“), die langfristige Arbeitsplätze in einem bisher stark von ehrenamtlichen Tätigkeiten und Selbsthilfe geprägten Sektor schaffen; zweitens die weniger zahlreichen sog. „sozio-ökonomischen Projekte“, die „neue Formen unternehmerischer Initiative in Betrieben kleiner Dimension mit menschlichen Arbeitsbeziehungen“ erproben sollten.

Sowohl die Art der schließlich überwiegend geförderten Träger (größtenteils bereits „etablierte“ gemeinnützige Vereine mit relativ gutem Zugang zur staatlichen Verwaltung) als auch die geförderten Bereiche (soziale Dienste, Kultur) zeigen, daß die angestrebte Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten in „sozio-ökonomischen“ Projekten nur in geringerem Umfang gelang<sup>26</sup>. Dies läßt sich auf die Existenz erfahrener Trägerorganisationen in den traditionellen gemeinnützigen Bereichen und auf den durch die Finanzknappheit in den öffentlichen Haushalten noch verstärkten großen, ungedeckten Bedarf an eher traditionellen Dienstleistungen zurückführen. Demgegenüber sind die sozio-ökonomischen Projekte nicht nur auf „alternative“ Bedarfe im Bereich zwischen öffentlichem und privatem Sektor, sondern auch auf Kaufkraft angewiesen; sie stehen überdies stärker an der Schwelle zur Konkurrenz mit dem Privatsektor als Dienstleistungsprojekte. Um die ökonomische Selbständigkeit der Projekte zu ermöglichen, müßten sie nach Aussagen einer Evaluierungsuntersuchung über einen längeren Zeitraum gefördert werden und generell über eine bessere Kapitalausstattung verfügen<sup>27</sup>).

<sup>25</sup>) Vgl. Panorama, Canada Employment and Immigration Commission, Sondernummer August 1983.

<sup>26</sup>) Vgl. Gaudin, Jocelyne, Les emplois d'utilité collective. In: Travail et Emploi, Nr. 12, April-Juni 1982.

<sup>27</sup>) Granger, Y., Etude sur le déroulement administratif du programme d'aide à la création d'emplois dites „d'utilité collective“. C. S. O., Paris 1980.

Als Nachfolgeprogramm der „Emplois d'Utilité Collective“ fungieren seit 1981 die „Emplois d'Initiative Locale“, mit denen 1982 ca. 15 000 Arbeitsplätze gefördert werden. Träger dieser Maßnahme können im Gegensatz zu den EUC auch Kommunen sein, der Fördersatz wurde bei sonst gleichbleibenden Bedingungen auf 36 000 Francs (14 000 DM) im Jahr erhöht.

1983 wurde das Programm jedoch wieder auf 5000 Arbeitsplätze eingeschränkt, wobei diese unter Ausschluß kommunaler Träger zum Großteil im sozio-ökonomischen Bereich durchgeführt werden.

## 7. Schlußfolgerungen

Der Vergleich der hier behandelten ABM-Programme aus fünf Ländern zeigt die Verschiedenartigkeit der Zielsetzungen, (siehe zusammenfassend Tabelle 3 und 4), die mit ABM verfolgt werden können: Wie vor allem das Beispiel Schwedens belegt, kann ein massiver antizyklischer Einsatz von ABM den Umfang der Arbeitslosigkeit in einem gesamtgesellschaftlich bedeutenden Maße verringern. ABM können zur Deckung bestimmter defizitärer Bedarfe dienen (z. B. im Bereich sozialer Dienstleistungen wie in Schweden und der Bundesrepublik) oder die experimentelle Entwicklung neuer Arbeitsformen und Produkte ermöglichen (Frankreich). Sie können aber auch vorrangig auf die Eingliederung bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden (Kanada, Bundesrepublik, Großbritannien). Schließlich ist eine regionalisierte Anwendung von ABM im Rahmen jeder der eingeführten Hauptziele möglich. Die Idee einer gezielten Strategie kommunaler Entwicklung – als beschäftigungspolitische Koppelung von ABM und Regionalpolitik, wie sie nun in Kanada geplant ist – kann als Anregung für stärker dezentrale, den Bedürfnissen der Kommunen und der lokalen Arbeitsmärkte besser angepaßte Maßnahmen gelten<sup>28</sup>.

Jede Zielsetzung beinhaltet nun aber eine bestimmte Ausgestaltung der Programme und hat Auswirkungen auf die anderen (möglicherweise sekundär ebenfalls verfolgten) Ziele. Ein massiver antizyklischer Einsatz erfordert eine kurzfristige und vom Umfang her beträchtliche Variation der Teilnehmerzahlen. Dies wird in Schweden durch weitgehend offene Teilnahmebedingungen (alle Arbeitslosen), eine relativ dezentrale Programmsteuerung und durch die laufende Erneuerung eines Systems von „Projektbanken“ ermöglicht. Mit Hilfe der ABM-Mittel wurde im Grunde vor allem ein antizyklisches Investitions- und Beschäftigungsverhalten der schwedischen Kommunen erreicht.

Im Unterschied zu den antizyklischen Programmen arbeiten „problemgruppenorientierte“ ABM mit restriktiven Teilnahmebedingungen; die entsprechenden Trägerorganisationen müssen teilweise erst auf- oder ausgebaut, die Projekte sorgfältig geplant und auf die spezifischen Defizite der Teilnehmer ausgerichtet werden. Die Stabilisierung der Trägerstruktur durch eine längerfristige Förderung der Projekte

(nicht notwendigerweise der Teilnehmer), wie sie tendenziell durch das kanadische Programm versucht wird, kann in diesem Bereich eine wichtige Erfolgsbedingung sein. Den Möglichkeiten, mit derartigen Projekten neue Bedarfsbereiche zu erschließen oder zu ökonomisch selbständiger Produktion zu gelangen, sind andererseits aufgrund ihrer primären Zielsetzung (Wiedereingliederung von Problemgruppen) enge Grenzen gesetzt.

ABM lassen sich auch zur Deckung spezifischer Bedarfe im Bereich der öffentlichen Versorgung einsetzen. Dies zeigt unter anderem die Ausweitung der schwedischen und der deutschen ABM im Bereich sozialer Dienstleistungen. Während der Ausweitung der Programme in den Bereich sozialer Dienstleistungen bereits ein eher innovativer Charakter anhaftet, lassen sich – wie das französische Programm zeigt – neuentstandene Bedarfsfelder und gesellschaftliche Organisationsformen auf der Basis experimenteller ABM erproben. Auch hier geht die Förderung wie bei den problemgruppenorientierten ABM Hand in Hand mit dem Aufbau entsprechender Trägerstrukturen. Die primäre Orientierung am Bedarf bringt aber gleichzeitig Restriktionen mit sich: derartige ABM lassen sich in der Regel nur mit qualifizierten oder hochqualifizierten Arbeitslosen durchführen<sup>29</sup>.

Der Vergleich der verschiedenen Zielsetzungen von ABM mit den Programmbedingungen zeigt, daß die Maßnahmen nicht dadurch überfordert werden sollten, daß sie gleichzeitig problemgruppenorientiert, bedarfsorientiert, antizyklisch und regional ausgerichtet werden. So eignen sich ABM für schwervermittelbare, langfristig Arbeitslose nur selten zur gleichzeitigen experimentellen Erschließung neuer gesellschaftlicher Bedarfsbereiche oder zur Verbesserung bestimmter sozialer Dienstleistungen. Ein beschäftigungspolitisch breit angelegtes antizyklisches ABM-Programm sollte zwar möglichst in sinnvollen gesellschaftlichen Bedarfsbereichen (wie etwa dem Fernwärmeausbau oder der Wohnumfeldverbesserung) durchgeführt werden<sup>30</sup>, man sollte aber weder versuchen, gleichzeitig die am schwersten vermittelbaren Arbeitslosen unterzubringen, noch können antizyklische ABM-Programme einen Ersatz für ebenfalls erforderliche mittelfristige infrastrukturelle Planungen bieten.

Das ABM-Programm der Bundesrepublik Deutschland ist – was die möglichen Einsatzbereiche und die Programmbedingungen angeht – im internationalen Vergleich eines der flexibelsten. Diese Flexibilität impliziert auch eine im Vergleich zu anderen Programmen besonders große Vielfalt der möglichen Zielsetzungen und damit im Prinzip die Möglichkeit eines jeweils problemgerechten Maßnahmeneinsatzes. Allerdings ist damit auch die oben angeführte Gefahr einer Überforderung des Programms (dadurch daß zu viele Ziele ohne klare Prioritätensetzung gleichzeitig verfolgt werden sollen) gegeben. Generell empfiehlt sich daher eine bewußtere Abgrenzung verschiedener Projekttypen mit unterschiedlicher Hauptzielsetzung und jeweils entsprechend variierenden Förderstrategien, wie sie nun in Kanada durchgesetzt wurden. Darüber hinaus könnte der Bereich antizyklischer ABM (etwa im Sinne des schwedischen Modells) erheblich verstärkt und eine auf besonders qualifizierte Arbeitslose (Akademiker, aber auch Facharbeiter etc.) gezielte, experimentelle Programmkomponente eingeführt werden.

<sup>28</sup>) Vgl. dazu auch Axworthy, L., Perspectives on Employment: A Labour Market Policy Framework for the 1980's. Employment and Immigration Canada, Ottawa, 1983; und Brodhead, P. D. et al., Community based Development: a Development System for the 1980's. Employment and Immigration Canada, Ottawa, 1981.

<sup>29</sup>) Maier, Deutz, Schulze, a. a. O. (Fußnote 4).

<sup>30</sup>) Maier, a. a. O. (Fußnote 14).

**Tabelle 3: Programmbedingungen**

Programmbedingungen	
<b>Bundesrepublik Deutschland: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</b>	
Teilnehmer:	schwervermittelbare Arbeitslose und Langzeitarbeitslose. Vermittlungspflicht über Arbeitsamt
Träger:	Kommunen, Wohlfahrtsverbände u. a. freie gemeinnützige Träger, Privatwirtschaft
Zuschuß:	60%–100% des Arbeitsentgeltes insgesamt höchstens 90% der Projektkosten
Darlehen:	bis zur doppelten Höhe des Zuschusses
Dauer:	normalerweise 1 Jahr. Verlängerung auf 2 Jahre möglich, maximal 3 Jahre (Übernahmeverpflichtung durch den Träger)
<b>Schweden: Beredskapsarbete</b>	
Teilnehmer:	Arbeitslose über 18 Jahre. Vermittlungspflicht über Arbeitsamt
Träger:	Staat/Kommunen/Privatwirtschaft
Zuschuß:	33%–100% des Arbeitsentgeltes flexibel gehalten durch Arbeitsverwaltung
Sachkostenzuschuß:	in der Regel 20% der zusätzlichen Kosten, in Ausnahmen bis 50%
Dauer:	generell bis zu 6 Monaten verlängerbar
<b>Kanada: Local Employment Assistance Programme (LEAP)</b>	
Teilnehmer:	Arbeitslose aus verschiedenen Problemgruppen, relativ weite Ausnahmen möglich, keine Vermittlungspflicht über Arbeitsamt

Träger:	Wohlfahrtsverbände u. a. freie gemeinnützige Träger, Kommunen
Zuschuß:	Projektkostenzuschuß bis 250 000 kanadische Dollar (ca. 500 000 DM) pro Jahr
Sachkostenzuschuß:	davon 50% für Sachkosten, jedoch höchstens 30 000 kanad. Dollar (60 000 DM) für Investitionen
Dauer:	einjährige Vorbereitungsphase (mit max. 100 000 kanad. Dollar bezuschußt). Anschließend „beschäftigungserhaltende“ Projekte in der Regel 36 Monate, mit 12monatiger Verlängerungsmöglichkeit. „Berufsvorbereitende“ Projekte 36 Monate, in Ausnahmefällen Dauerförderung

<b>Frankreich: Emplois d'Utilité Collective (EUC)</b>	
Teilnehmer:	Arbeitslose, keine Vermittlungspflicht über Arbeitsamt
Träger:	Drittsektor (freie Träger)
Zuschuß:	24 000 Frs. (9 500,-) pauschal als Lohnkostenzuschuß
Dauer:	1 bis 2 Jahre (höchstens jedoch 24 000,- Frs.)

<b>Großbritannien: Community Programme</b>	
Teilnehmer:	Langzeitarbeitslose (+25 Jahre 12 Monate, 18–24 6 Monate), Vermittlungspflicht
Träger:	Kommunen, freie gemeinnützige Träger, Privatwirtschaft
Zuschuß:	Lohnkosten: 92,50 £ pro Woche (ca. 350,- DM), aber nur 60 £ pro Durchschnittslohn pro Projekt
Sachkostenzuschuß:	440 £ (= 1750,- DM) pro Vollzeitarbeitsplatz/Jahr
Dauer:	Teilnehmer max. 1 Jahr (außer Management), Projekte verlängerbar

**Tabelle 4: Programmsergebnisse von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in 4 Ländern\***

	<b>Schweden: Beredskapsarbete</b> antizyklisch, problemgruppenorientiert 1979	<b>Frankreich: EUC</b> innovative langfristige Beschäftigungsschaffung im Drittsektor 1979	<b>Kanada: LEAP</b> problemgruppenorientiert 1979/80 (Haushaltsjahr)	<b>Bundesrepublik: ABM</b> antizyklisch, problemgruppenorientiert 1979	<b>Großbritannien: CP</b> antizyklisch für Langzeitarbeitslose <sup>(7)</sup> 1983
<b>Teilnehmer</b>					
<input type="checkbox"/> Anzahl (Personenjahre)	47 900	5 000 <sup>(2)</sup>	5 721 (ABM 35 000) <sup>(3)</sup>	51 192	130 000 <sup>(8)</sup>
<input type="checkbox"/> Anteil an Arbeitslosen <sup>(1)</sup>	35%	0,29%	0,32% (4%)	6%	4% <sup>(1)</sup> (13%) <sup>(9)</sup>
<input type="checkbox"/> Anteil an Erwerbsbevölkerung <sup>(1)</sup>	1,1%	0,02%	0,05% (0,3%)	0,2%	0,5%
<input type="checkbox"/> Geschlecht	M: 60% F: 40%	M: 56% F: 44%	M: 70% F: 30%	M: 67% F: 33%	M: 79% F: 21%
<input type="checkbox"/> Alter					
unter 25 Jahre	63%	32%	43%	26%	unter 25: 54% über 25: 46%
25–44 Jahre	23%	64% <sup>(4)</sup>	44%	47%	
über 45 Jahre	14%	4% <sup>(4)</sup>	13%	27%	

Tabelle 4: Programmsergebnisse von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in 4 Ländern\*

	Schweden: Beredskapsarbete antizyklisch, pro- blemgruppenori- entiert 1979	Frankreich: EUC innovative langfri- stige Beschäfti- gungsschaffung im Drittsektor 1979	Kanada: LEAP problem- gruppenorientiert 1979/80 (Haushaltsjahr)	Bundesrepublik: ABM antizyklisch, problem- gruppenorientiert 1979	Großbritannien: CP antizyklisch für Langzeit- arbeitslose <sup>(7)</sup> 1983
<input type="checkbox"/> Ausbildungs- niveau	mittel (über- wiegend 9 Jahre mit Abschluß)	hoch (59% Abitur)	niedrig (über- wiegend ohne Abschluß)	mittel (Haupt- schul- abschluß)	n. v.
<input type="checkbox"/> Beschäftigungs- situation vor Maßnahme	alle arbeitslos; <sup>(1)</sup> Dauer: 80% < 6 Monate, 20% > 6 Monate (davon 8% > 1 Jahr)	83% arbeitslos; Dauer: 45% < 6 Monate, 55% > 6 Mo. (davon 33% > 1 Jahr)	45% arbeitslos; 18% beschäftigt, 37% andere. Ø Dauer d. Arbeitslosigkeit 6,5 Monate	alle arbeitslos; Dauer: 55% < 6 Monate 45% > 6 Monate	alle arbeitslos 70% < 1 Jahr 30% > 1 Jahr
<input type="checkbox"/> durch- schnittliche Verweildauer	ca. 16 Wochen <sup>(1)</sup>	n. v.	ca. 30 Wochen	ca. 17 Wochen	n. v.
<input type="checkbox"/> Beschäf- <sup>(5)</sup> tigungssituation nach Maßnahme (nach ca. 1 Jahr)	arbeits- be- <sup>(6)</sup> los schäftigt 15% 41%	n. v.	arbeits- be- los schäftigt 30% 42,5%	arbeits- be- los schäftigt 23% 42%	n. v.
Träger	öffent- privatwirt- lich schaftl. 87% 13%	freie Träger 100%	öffent- freie lich Träger 20% 80%	öffent- freie lich Träger 70% 30%	öffent- freie lich Träger 50% 50%
Anwendungs- bereiche <input type="checkbox"/> soziale Dienste, Verwaltung, Kultur	49%	75%	23%	50%	37%
<input type="checkbox"/> Wald- u. Forstwirtschaft, Gartenbau, Umwelt, Bau	22%	11%	6%	43%	54%
<input type="checkbox"/> Handel u. Produktion		12%	49%	-	-
<input type="checkbox"/> andere	(29%)	2%	22%	7%	9%

\* Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsverfahren in den einzelnen Ländern kann es sich bei den angegebenen Zahlen nur um grobe Orientierungsdaten handeln, so daß ein Vergleich nur unter Einschränkungen möglich ist. Da neuere Programmevaluationen nur vereinzelt vorliegen, mußte beim Ländervergleich auf das Jahr 1979 zurückgegriffen werden. Neuere Teilnehmerzahlen im Text. Anm. <sup>(1)</sup> Geschätzt auf Jahresbasis 1979. <sup>(2)</sup> Budgetbewilligung (1979-1981 wirksam), die Gesamtzahl der bewilligten Personenjahre (5.000) wurde auf das Jahr 1979 bezogen. <sup>(3)</sup> Schätzung alle kanad. ABM im Jahr 1979. <sup>(4)</sup> Altersgruppen 25-49 und über 50. Insgesamt sind 80% der Teilnehmer unter 35 Jahren. <sup>(5)</sup> Differenz zu 100% - wieder in ABM, anderen Maßnahmen oder Austritt aus Erwerbsleben. <sup>(6)</sup> nur 16-24jährige Teilnehmer. <sup>(7)</sup> 1983/84: nicht vergleichbar; <sup>(8)</sup> Teilnehmerzahl 1983/84 insgesamt, Umrechnung auf Personenjahre durch Teilzeitarbeitnehmer und kürzere Verweildauer nicht möglich; <sup>(9)</sup> Zahl in Klammern Anteil an Langzeitarbeitslosen.  
Quellen: Eigene Berechnungen und Schätzungen nach diversen nationalen Quellen.