

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Eugen Spitznagel

Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen
und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen
Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)

12. Jg./1979

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. 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).

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. 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 Stingl

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; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: 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: Heißbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: 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>

Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)

Eugen Spitznagel*)

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). Dieses arbeitsmarktpolitische Instrument der Bundesanstalt für Arbeit (BA) hat in den Jahren der Unterbeschäftigung laufend an Bedeutung gewonnen. Im Rahmen von ABM können mit Zuschüssen und Darlehen aus Mitteln der BA und auch aus Mitteln des Bundes und der Länder unter bestimmten Voraussetzungen Projekte gefördert werden, durch die für arbeitslose Arbeitnehmer zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Gefördert werden können grundsätzlich alle Arten von Arbeiten, wenn sie von öffentlichem Interesse sind und soweit sie ohne die Förderung nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Bevorzugt sollen Maßnahmen gefördert werden, in denen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik Beschäftigung finden.

Ausgehend von den Zielsetzungen, die durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) für ABM gesetzt sind, werden wichtige quantitative und qualitative Wirkungen von ABM untersucht. Im Vordergrund der Analyse stehen Beschäftigungs- und Entlastungswirkungen sowie die Frage, in welchem Umfang und vor allem in welchen Maßnahmetypen die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik erreicht wurden. Ein weiterer wichtiger Gegenstand der Analyse ist die Frage, in welchem Ausmaß die in ABM geförderten, vorher arbeitslosen Arbeitnehmer nach Ausscheiden aus der Maßnahme reguläre Beschäftigung gefunden haben.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Der Entlastungseffekt von ABM in Bezug auf die Arbeitslosigkeit ist bei dem gegenwärtigen Mittelaufwand zwar beträchtlich, im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt aber doch bescheiden.
- Aufgrund der Art bisheriger ABM-Aktivitäten wurden „Langfristarbeitslose“, „Ältere Arbeitnehmer“ und „Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen“ verglichen mit ihrer Repräsentanz in der Gesamtarbeitslosigkeit in den Jahren 1975/76 zu wenig erreicht. Der „harte Kern“ der Arbeitslosigkeit - Personen, die mehrere dieser „Risikomerkmale“ aufweisen - war in ABM allerdings stärker vertreten als bei den Arbeitslosen insgesamt. Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Gruppen bieten vor allem Maßnahmen des tertiären Bereichs (Büro/Verwaltung und Soziale Dienste). Da in diesem Bereich heute die Schwerpunkte der Förderung liegen, ist davon auszugehen, daß 1978/79 diese Zielgruppen auch bedeutend besser erreicht wurden.
- Für einen beträchtlichen Teil der ABM-Teilnehmer erwies sich die Tätigkeit in den Maßnahmen als „Sprungbrett“ in reguläre Arbeit: 42 % der geförderten Arbeitnehmer waren einige Zeit nach ihrem Ausscheiden aus der Maßnahme wieder in nichtgeförderter Beschäftigung tätig.

Gliederung

1. Einleitung
 - 1.1 Zur Arbeitsmarktentwicklung 1974 – 1978
 - 1.2 Ziele und Bedingungen von ABM
 - 1.3 Grenzen der Wirkungsanalyse
 - 1.4 Die Grundzüge der ABM-Erhebung
2. Arbeitsmarktwirkungen von ABM
 - 2.1 Direkte Beschäftigungswirkungen
 - 2.2 Indirekte Beschäftigungswirkungen
 - 2.3 Entlastung der Arbeitslosenzahl durch ABM
 - 2.4 Zum Problem der „Mitnehmereffekte“
3. Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von ABM
 - 3.1 Demografische und berufsbezogene Merkmale der in ABM geförderten Arbeitnehmer
 - 3.2 Dauer der Arbeitslosigkeit und Art der letzten Tätigkeit vor Eintritt in ABM

- 3.3 Zielgruppen in ABM unter Berücksichtigung von Merkmalsüberschneidungen
- 3.4 Eingliederung von ABM-Teilnehmern in nicht-geförderte Arbeit
- 3.5 Arbeitsplatzstrukturen, Mobilität, Vermittlungsaufwand und Vermittlungserfolg im Zusammenhang mit ABM
4. Zusammenfassung

1. Einleitung

1.1 Zur Arbeitsmarktentwicklung 1974 – 1978

Zwischen 1973 und 1977 ist die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland um rund 1,7 Millionen Personen oder 6½% zurückgegangen. Bestimmend hierfür waren vor allem gesamtwirtschaftliche Einflüsse: Die rezessive Sozialproduktentwicklung in den Jahren 1974/75 und der vergleichsweise mäßige Konjunkturaufschwung 1976/77. Beides hat dazu geführt, daß die Arbeitslosenzahl von rund 300 000 im Durchschnitt des Jahres 1973 auf rund 1,1 Millionen im Jahr 1975 hochgeschwungen ist und sich der Größenordnung nach seither kaum verringert hat: Noch 1978 wurden von den Arbeitsämtern rund 1 Million Arbeitslose im Jahresdurchschnitt registriert. Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß

*) Eugen Spitznagel ist Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Hans-Uwe Bach hat an der Erhebung mitgewirkt, Renate Milzarek die Tabellen erstellt und Siegfried Sirtl die EDV-Probleme gelöst.

der Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahr 1979 voraussichtlich kräftiger ausfallen wird als in den zurückliegenden Jahren, falls der in den ersten 6 Monaten des Jahres beobachtete saisonbereinigte Verlauf sich fortsetzt. Trotzdem bleibt die mittel- und langfristige Entwicklung mit erheblichen Unsicherheiten belastet, die vor allem auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes zu finden sind. Dies gilt um so mehr, wenn man den verdeckten Teil der Unterbeschäftigung sowie den erwartbaren Anstieg des Arbeitskräfteangebots in den kommenden Jahren bedenkt.

Ist das Niveau der Arbeitslosigkeit heute gegenüber dem Tiefpunkt der Rezession im Jahr 1975 nur wenig niedriger, so sind bei der Struktur der Arbeitslosigkeit doch erhebliche Verschiebungen eingetreten: Die Anteile der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen, mit dem Wunsch nach Teilzeit-Arbeit sowie die Anteile der langfristig Arbeitslosen und der älteren Arbeitnehmer haben jeweils stark zugenommen. Allerdings treffen mehrere dieser Merkmale häufig in einer Person zusammen. Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit hat sich diese heutige Struktur weitgehend als Ergebnis von Selektionsprozessen bei Wiedereinstellungen und Entlassungen herausgebildet. Wie detaillierte Strukturanalysen der Arbeitslosigkeit jedoch zeigen, ist der sog. „harte Kern“ der Arbeitslosigkeit – d. h. die Personengruppe mit mehreren dieser Risikofaktoren – allerdings erheblich kleiner als die isolierte Betrachtungsweise einzelner Anteilswerte vermuten läßt¹⁾.

Vor dem Hintergrund dieser globalen und strukturellen Entwicklung der Arbeitslosigkeit sind die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu sehen. Im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung hat sie in den Jahren der Unterbeschäftigung mit beachtlichem und stetig wachsendem finanziellen Aufwand Anstrengungen unternommen, Arbeitslosigkeit abzubauen bzw. ihren weiteren Anstieg zu verhindern. Insbesondere das arbeitsmarktpolitische Instrument „Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)“ hat dabei laufend an Bedeutung gewonnen. Dies ist sowohl am starken Anstieg der hierfür verwendeten Haushaltsmittel der BA, des Bundes und der Länder wie auch an der stark gestiegenen Zahl der in solchen Maßnahmen geförderten Arbeitnehmer ablesbar:

Für 1978 wies der BA-Haushalt Zuschüsse und Darlehen in Höhe von 1 Milliarde DM für ABM aus. Dies ist der höchste Betrag, der bislang für diesen Zweck in einem Jahreshaushalt der Bundesanstalt bereitgestellt wurde. Für 1979 ist eine nochmalige Steigerung abzusehen: Im Haushaltsplan sind 1,6 Milliarden DM für Zuschüsse und Darlehen enthalten²⁾. Diese Beträge werden noch erhöht durch Bundes- und Ländermittel. Schließlich besteht durch sog. Verpflichtungsermächtigung die Möglichkeit, im Vorgriff auf Mittel der folgenden Haushaltsjahre in Höhe von 463 Mio DM Finanzierungsmittel rechtsverbindlich zuzusagen. Die Zahl der in ABM geförderten Arbeitnehmer ist von rund 3000 im Jahresdurchschnitt 1974 auf 51 000 Personen 1978 angestiegen. Be-

zogen auf die Arbeitslosenzahl waren dies 1978 also rd. 5%. Der beträchtliche Finanzaufwand für ABM wirft zwangsläufig die Frage auf, inwieweit die angestrebten arbeitsmarktpolitischen Ziele erreicht werden. Erforderlich ist also eine Wirkungsanalyse als Grundlage der ABM-Erfolgskontrolle.

1.2 Ziele und Bedingungen von ABM

Bezugspunkt einer derartigen Untersuchung muß die erklärte Zielsetzung von ABM sein. Sie ist in § 91 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) – in der bis zum 31. Juli geltenden Fassung – folgendermaßen beschrieben:

„(1) Die Bundesanstalt kann die Schaffung von Arbeitsplätzen nach den folgenden Vorschriften fördern (Förderung aus Mitteln der Bundesanstalt).

(2) Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, können durch die Gewährung von Zuschüssen an die Träger der Maßnahmen gefördert werden, wenn die Arbeiten sonst nicht, nicht in demselben Umfang oder sonst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Zusätzlich können auch Darlehen gewährt werden.

(3) Bevorzugt zu fördern sind Arbeiten, die geeignet sind,

1. die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit zu schaffen, insbesondere die Folgen von Strukturveränderungen oder der technischen Entwicklung auszugleichen oder
2. strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten, zu ermöglichen oder zu ergänzen oder
3. Arbeitsgelegenheiten für langfristig arbeitslose ältere Arbeitnehmer zu schaffen³⁾.“

Ergänzend sind allgemeine, in den §§ 1 und 2 des AFG beschriebene Ziele zu berücksichtigen, nach denen alle Maßnahmen darauf auszurichten sind, daß

- ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten . . . wird,
- weder Arbeitslosigkeit noch unterwertige Beschäftigung eintreten oder fortauern,
- die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird,
- die berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter gefördert wird,
- Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, . . . beruflich eingegliedert werden,
- ältere und andere Erwerbstätige, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, beruflich eingegliedert werden.

Als Träger solcher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kommen juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie auch Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts in Frage. Im Regelfall soll das Projekt durch ein Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden.

Der Träger kann für die Lohnkosten der Arbeitnehmer, die nach Vorschlag des Arbeitsamtes aus der Arbeitslosigkeit eingestellt werden, einen Zuschuß von 60 bis 120% erhalten. Insgesamt darf die Förderung – einschließlich zusätzlicher Darlehen und auch Bundesmittel – höchstens 90% der Gesamtkosten eines Projekts ausmachen.

Die Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitgeber und geförderten Arbeitnehmern sind durch die auch für andere Arbeitnehmer geltenden arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen

¹⁾ Vgl. Karr, W., Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit. Umfang der Zielgruppen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung von Mehrfachbeeinträchtigungen und Doppelzählungen, in diesem Heft.

²⁾ Hiervon sind allerdings 200 Mio DM noch mit einem Sperrvermerk versehen.

³⁾ Am 1. August 1979 tritt das Fünfte Änderungsgesetz zur AFG-Novellierung in Kraft. Auch der § 91 wird hier geändert: Betont wird dabei die arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit der Maßnahme als Voraussetzung der Förderung, ausgeschlossen werden Arbeiten, die ohne Verzug durchzuführen sind oder überlicherweise ohne Verzug durchgeführt werden, der Katalog zu bevorzugender Maßnahmen wird um Arbeiten erweitert, die geeignet sind, die soziale Infrastruktur zu verbessern. Da sich die hier vorgelegte Wirkungsanalyse aber auf die Vergangenheit bezieht, wird vom damals geltenden Recht ausgegangen.

Bestimmungen geregelt. Das Arbeitsverhältnis unterliegt keiner Kündigungsfrist, falls der Arbeitnehmer eine selbst gesuchte oder vom Arbeitsamt vermittelte, nicht geförderte anderweitige Arbeit aufnimmt.

Das arbeitsmarktpolitische Instrument „ABM“ hat also anti-zyklische Absichten: Durch finanzielle Anreize soll die Nachfrage nach Gütern und Diensten und damit die Arbeitsnachfrage und die Beschäftigung gesteigert werden. Im Gegensatz zu Maßnahmen, die auf Angebotsminderung oder Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts zielen, gelten ABM somit als Bestandteil offensiver beschäftigungspolitischer Strategien.

Die mit ABM verfolgten Hauptziele sind aber sowohl quantitativer als auch qualitativer Natur:

- Es sollen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitslose Arbeitnehmer geschaffen werden; vor allem Arbeitsplätze für Personen, die den Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik zuzurechnen sind, um deren Wiedereingliederungschancen zu verbessern und Qualifikationsverluste sowie sozialen Abstieg zu vermeiden.
- Daneben können ABM allgemein als Instrument einer strukturorientierten Beschäftigungspolitik eingesetzt werden. Das heißt Anpassung des Angebots öffentlicher Leistungen an sich verändernde Nachfragestrukturen und damit einhergehend die Verbesserung der Beschäftigungsstrukturen.

1.3 Grenzen der Wirkungsanalyse

Der Versuch, Ziel und Wirklichkeit von ABM zu vergleichen, stößt auf Grenzen. Sie werden vor allem gesetzt durch

- die Unschärfe der gesetzlichen Zielvorgabe. Unklar ist vor allem die konkrete Bedeutung der Förderungsvoraussetzungen „öffentliches Interesse der Maßnahmen“ und „Zusätzlichkeit der Maßnahmen“. Nicht weniger unklar ist die konkrete Bedeutung von „... Folgen von Strukturveränderungen oder der technischen Entwicklung“ wie auch allgemein „strukturverbessernde Maßnahmen“.
- ökonomische Restriktionen. So bedürfte es z. B. eines enormen Aufwandes, um schlüssig und allgemeingültig bei den Trägern festzustellen, ob die geförderten Maßnahmen „sonst nicht“ durchgeführt worden wären.
- die vergleichsweise schmale Informationsbasis. Die laufende statistische Berichterstattung der BA über ABM ist – verglichen mit dem breiten Zielspektrum – nach wie vor bescheiden. Dies gilt trotz der laufenden Erweiterungen des Merkmalskatalogs, die in den letzten Jahren vorgenommen wurden. Nicht verfügbar sind nach wie vor z. B. Merkmale, wie „Dauer der Arbeitslosigkeit der geförderten Arbeitnehmer vor Eintritt in ABM“, „gesundheitliche Einschränkung“, qualifikations- und berufsbezogene Merkmale sowie vor allem Informationen über den Verbleib der Teilnehmer nach Ausscheiden aus der Maßnahme.

Das IAB hat deshalb eine repräsentative Erhebung durchgeführt, die Aufschluß über strukturelle Merkmale der Maßnahmen und der in den Maßnahmen geförderten Arbeitnehmer liefert. Auch hier sind allerdings Einschränkungen zu beachten, die sich aus dem verfügbaren statistischen Material ergeben: Da dieser Erhebung ausschließlich Unterlagen der Arbeitsämter zugrundegelegt werden konnten, sind bestimmte Fragenkomplexe nicht zu bearbeiten, für die spezielle Erhebungen bei den Trägern, den ausführenden Unter-

nehmen und den in ABM beschäftigten Arbeitnehmern erforderlich wären.

1.4 Die Grundzüge der ABM-Erhebung

Die nachfolgende Wirkungsanalyse stützt sich hauptsächlich auf das Material der ABM-Erhebung des IAB. Ihre Grundzüge sollen deshalb kurz beschrieben werden: Es handelt sich um eine zeitlich gestaffelte Stichprobenerhebung in den Arbeitsämtern. Als Ausgangsmaterial wurden 20% der im Zeitraum 1. Januar 1975 bis 19. November 1976 bewilligten ABM nach dem Zufallsprinzip ausgewählt (Schlußzifferverfahren). In die Stichprobe kamen rd. 2700 Maßnahmen. Erhoben wurden projektbezogene Daten dieser Maßnahmen:

- Der direkte wirtschaftliche Gesamteffekt (gemessen an den Gesamtkosten der Projekte).
- Die Finanzierungsstruktur (nach Art und Herkunft der Finanzierungsmittel).
- Die direkten Beschäftigungswirkungen (in veranschlagten Arbeitsvolumengrößen und Beschäftigtenzahlen).
- Die Art von Trägerschaft und Ausführung.
- Der Maßnahmetyp.

Ausgewertet wurden zu diesem Zweck Unterlagen aus der Leistungsabteilung der Arbeitsämter.

Personen- und arbeitsplatzbezogene Daten wurden etwa ein halbes Jahr später – im April 1977 – in einer zweiten Stufe erhoben. Aus dem Ausgangsmaterial wurde eine geschichtete Unterstichprobe gezogen. Mit dieser zweiten Zufallsauswahl wurden 33 % der Maßnahmen aus der ersten Erhebungsstufe erfaßt. Für diese rd. 900 Projekte wurden die Beratungs- und Vermittlungsunterlagen in den Vermittlungsstellen der Arbeitsämter ausgewertet. Erhoben wurden nun Merkmale der geförderten Arbeitnehmer (wie Geschlecht, schulische und berufliche Qualifikation, gesundheitliche Einschränkung, Stellung im Beruf und Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in die Maßnahme sowie Verbleib nach Ausscheiden aus der Maßnahme). Ergänzend hierzu wurden einige wichtige Strukturen der durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geschaffenen offenen Stellen, sowie Vermittlungsaufwand und Vermittlungserfolg erhoben.

2. Arbeitsmarktwirkungen von ABM

Unter Arbeitsmarktwirkungen werden im folgenden quantitative Beschäftigungseffekte sowie Entlastungswirkungen in bezug auf die Arbeitslosenzahl verstanden. Zu unterscheiden sind hierbei direkte und indirekte Wirkungen.

Da der quantitative Gesamteffekt – wie noch zu zeigen sein wird – mitbestimmt wird von der Art der einzelnen Maßnahmen, wird in diesem Zusammenhang auch auf Veränderungen in der Projektstruktur im Zeitablauf eingegangen.

2.1 Direkte Beschäftigungswirkungen

Die Zahl der in ABM geförderten, von den Arbeitsämtern vermittelten Arbeitnehmer ist im Lauf der Jahre 1974 bis 1978 von rd. 3000 auf rd. 51 000 im Jahresdurchschnitt angestiegen. Wie die Untersuchung gezeigt hat, beträgt die durchschnittliche Beschäftigungsdauer in ABM rd. 17 Wochen. Die Zahl der während eines Jahres in den Maßnahmen insgesamt („brutto“) beschäftigten Personen ist also jeweils etwa dreimal so groß. 1978 wurden durch ABM somit rd. 150 000 (befristete) Arbeitsverhältnisse direkt begründet.

Seit 1974 hat sich die Beschäftigungsstruktur vom sekundären Bereich, wo vor allem bauwirksame Projekte durchgeführt werden, hin zu tertiären, dienstleistungsintensiven Maßnahmen verschoben (Tabelle 1).

Im Rezessionsjahr 1975 sowie im Jahr des konjunkturellen Aufschwungs, 1976, war rd. die Hälfte aller geförderten Arbeitnehmer in bauwirksamen Maßnahmen der Bereiche „Verkehrswesen“, „Geländeerschließung/Hochbau“ und „Versorgungsanlagen“ beschäftigt. Der Anteil der Beschäftigten in tertiären Maßnahmebereichen „Büro/Verwaltung“ und „Sozialpflege/Soziale Dienste“ lag nur bei etwa einem Fünftel.

Im Lauf der Jahre 1977 und 1978 hat er sich allerdings mehr als verdoppelt. Demgegenüber waren 1978 in Baumaßnahmen nurmehr rd. 18 % aller geförderten Arbeitnehmer tätig.

Dieser Strukturwandel muß vor dem Hintergrund der Baukonjunktur beurteilt werden: Seit dem Tiefpunkt der Rezession im Jahr 1975 hat sich die Beschäftigungssituation des Baugewerbes laufend und wesentlich verbessert: Der Auslastungsgrad der Produktionskapazität lag 1978 bei 64% gegenüber 54% damals. Entsprechend dieser Branchenkonjunktur war die Förderpolitik von Bundesanstalt und Bundesregierung ausgerichtet, welche im Rahmen ihres „Programms zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“, das 1975/76 durchgeführt wurde, einen ABM-Teil eingebaut hatte, der sich fast ausschließlich auf Baumaßnahmen bezog.

Neben den von den Arbeitsämtern vermittelten, vorher arbeitslosen Arbeitnehmern sind in ABM teils auch nichtgeförderte Arbeitnehmer tätig. In der Regel handelt es sich hier um regulär beschäftigte Arbeitskräfte der ausführenden Unternehmen („Stammarbeitnehmer“), deren Beschäftigungsverhältnisse durch die Förderung stabilisiert werden. Unter der Annahme, daß auch diese Arbeitnehmer entlassen wor-

den wären, ergeben geförderte Arbeitnehmer und Stammarbeitskräfte zusammen die direkte Beschäftigungswirkung von ABM. Die Relation zwischen geförderten Arbeitnehmern und Stammarbeitnehmern weist erhebliche maßnahmegruppenspezifische Unterschiede auf (Übersicht 1).

Übersicht 1

Zu 100 geförderten Arbeitnehmern treten jeweils . . . Stammarbeitnehmer

Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	16
Küstenschutz, Landgewinnung	27
Forstwirtschaft	8
Verkehrswesen	50
Geländeerschließung, Hochbau	53
Versorgungsanlagen	64
Büro, Verwaltung	18
Soziale Dienste	9
Sonstige Maßnahmen	28

Dieser Zusatzeffekt ist bei bauwirksamen Maßnahmen der Bereiche „Verkehrswesen“, „Geländeerschließung/Hochbau“ und „Versorgungsanlagen“ also deutlich höher als bei anderen ABM. Die Verschiebung der Förderschwerpunkte im Zeitablauf hat aufgrund dieser Differenzierung eine laufende Verringerung des durchschnittlichen Stammarbeiteranteils bewirkt (Übersicht 2).

2.2 Indirekte Beschäftigungswirkungen

Über die direkten Beschäftigungseffekte hinaus bewirken

Tabelle 1
Geförderte Arbeitnehmer in ABM; 1974 bis 1978
(insgesamt und nach Maßnahmegruppen, Jahresdurchschnitte)

	1974	1975	1976	1977	1978
Geförderte Arbeitnehmer insgesamt	3 208	15 810	28 842	37 754	51 236
in %	100	100	100	100	100
Davon (%) in der Maßnahmegruppe:					
Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	5,9	8,9	19,0	20,6	20,6
Küstenschutz und Landgewinnung	9,6	2,5	1,3	1,0	0,7
Forstwirtschaft	11,2	13,2	9,0	10,4	10,1
Verkehrswesen	11,7	10,6	7,9	5,1	3,9
Bau-, Ind.- und Freizeitgeländeerschließung sowie Hochbau	7,6	21,1	27,6	17,3	10,5
Versorgungsanlagen	12,4	14,9	12,3	5,9	3,5
Büro und Verwaltung	26,8	10,6	19,4	32,0	33,4
Sozialpflege bzw. soziale Dienste			1,2	4,1	12,2
Sonstige	14,8	18,3	2,4	3,6	5,0

Quelle: ANBA, Jahreszahlen 1978. Wegen Neufassung des Katalogs der Maßnahmegruppen sind die Zahlen ab 1976 nur bedingt mit denen der Jahre davor vergleichbar.

ABM infolge der Lieferbeziehungen zwischen den Wirtschaftszweigen zusätzlich indirekte Beschäftigung: Im Zuge der Durchführung der geförderten Projekte beziehen die ausführenden Unternehmen Vorleistungen von anderen Wirtschaftszweigen und induzieren dort Nachfrage- und Produktionswirkungen, die wiederum auf deren Zuliefersektoren ausstrahlen.

Simultan fließen aus diesem Prozeß Einkommen, die wieder verausgabt werden und so zusätzliche multiplikative Einkommens-, Nachfrage-, Produktions- und Beschäftigungsimpulse auslösen. Einkommenswirkungen sind allerdings nur insoweit zusätzlich, als sie das Lohnersatzeinkommen übersteigen, das die Beschäftigten im Fall der Nichtbeschäftigung bezogen hätten⁴⁾.

Vorleistungs- und einkommensmultiplikative Effekte wurden durch eine Input-Output-Analyse quantifiziert⁵⁾.

Direkte und indirekte Beschäftigungswirkungen zusammen haben sich 1978 gegenüber dem Tiefpunkt der Rezession 1975 mehr als verdoppelt (Übersicht 2).

Übersicht 2

	1974	1975	1976	1977	1978
Beschäftigungswirkung insgesamt (Personen)	8 000	41 000	75 000	72 000	90 000
davon (%):					
geförderte Arbeitnehmer	38 %	39 %	39 %	53 %	57 %
Stammarbeitnehmer	15 %	15 %	15 %	14 %	12 %
indirekte Beschäftigungswirkungen	47 %	46 %	46 %	33 %	31 %

Der Anteil der direkten Wirkungen – und mehr noch der der geförderten Arbeitnehmer – hat dabei laufend zugenommen, der Anteil der indirekten abgenommen. Diese Strukturentwicklung ist auf den heute gegenüber damals nachhaltig veränderten „Projekt-Mix“ zurückzuführen: Die Anteile der zugewiesenen Arbeitnehmer sind bei den heute dominierenden Maßnahmen des tertiären Bereichs weit höher als bei den bauwirksamen Maßnahmen, die zum Tiefpunkt der Rezession vorgeherrscht haben. Andererseits weisen die sachleistungsintensiven, bauwirksamen Maßnahmen relativ höhere indirekte Beschäftigungswirkungen auf als arbeitsintensive Maßnahmen (Übersicht 3).

Die indirekten Wirkungen der Baumaßnahmen verteilen sich relativ gleichmäßig auf die Wirtschaftszweige. Vor allem beeinflusst werden allerdings die Industrie der Steine und Erden, der Handel sowie sonstige Dienstleistungen. Anders ist dies bei arbeitsintensiven Projekten des tertiären Bereichs, wo Vorleistungen eine geringe, Einkommens- und Verbrauchseffekte aber eine vergleichsweise große Rolle spielen. Dort entfällt insgesamt etwa die Hälfte der indirekten Effekte auf den Handel, Verbrauchsgüter-, Nahrungs-/Genußmittelindustrie sowie auf Dienstleistungen und Handwerk.

⁴⁾ Das potentielle Lohnersatzeinkommen hängt ab von der Verteilung eines potentiellen Beschäftigungsrückganges auf Arbeitslosigkeit, stille Reserve und Abgänge ins Ausland sowie von den Anteilen der Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger und den spezifischen Leistungssätzen.

⁵⁾ Die Analyse erfolgte auf der Grundlage eines, um den Keynes'schen Einkommensmultiplikator erweiterten Input-Output-Modells. Vgl. zur Theorie und zur Methode: Pischner, R., Stäglin, R., Darstellung des um den Keynes'schen Multiplikator erweiterten offenen statischen Input-Output-Modells, in: MittAB 3/1976, Seite 345ff. und zu einem Anwendungsbeispiel: Spitznagel, E., Anwendung des erweiterten Input-Output-Modells auf das „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“, ebenda, Seite 350ff.

Übersicht 3

Struktur der Beschäftigungswirkung von ABM nach Maßnahmebereichen (in %)¹⁾

	geförderte Arbeitnehmer	Stammarbeitnehmer	indirekte Wirkungen
Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	67 %	9 %	24 %
Küstenschutz, Landgewinnung	69 %	13 %	18 %
Forstwirtschaft	64 %	6 %	30 %
Verkehrswesen	35 %	18 %	47 %
Geländerschließung, Hochbau	32 %	22 %	46 %
Versorgungsanlagen	28 %	20 %	52 %
Büro, Verwaltung	74 %	9 %	17 %
Soziale Dienste	69 %	8 %	23 %
Sonstige Maßnahmen	56 %	15 %	29 %

¹⁾ Auf Arbeitsvolumenbasis.

Die indirekten Effekte, die sich aus der Vorleistungsverflechtung zwischen den Wirtschaftszweigen sowie aus einkommensmultiplikativen Wirkungen herleiten, können noch verstärkt werden, wenn die ABM-induzierte Mehrnachfrage nach Gütern und Diensten zusätzliche Investitionsausgaben und entsprechende Beschäftigungswirkungen induziert. Erfahrungsgemäß kommen solche akzelerativen Prozesse nach einer Rezession aber erst dann in Gang, wenn sich die Kapazitätsauslastung spürbar verbessert hat. Dies war in der Bundesrepublik Deutschland aber erst gegen Ende des Jahres 1978 der Fall: Im Durchschnitt des Jahres 1978 noch waren die industriellen Produktionskapazitäten nur zu rd. 80 % der betriebsüblichen Vollausschüttung ausgelastet, also um mehr als 10 %-Punkte unter dem empirischen Maximum und um rd. 5 %-Punkte unter dem langfristigen Durchschnitt. Entsprechend vorsichtig ist bei der Schätzung akzelerativer Effekte zu verfahren. Sie sind auf maximal 10 % der direkten und indirekten Wirkungen zu veranschlagen, werden für den hier untersuchten Zeitraum aufgrund der vorstehend genannten Unsicherheitsmomente aber aus der Wirkungs- und Entlastungsrechnung ausgeklammert. Sollte sich die konjunkturelle Aufwärtsbewegung allerdings fortsetzen, so sind Akzeleratorwirkungen bei nachhaltig verbesserter Auslastungssituation – in das Wirkungskalkül mit einzubeziehen.

Bisher wurde unterstellt, daß das gesamte Kostenvolumen der in den Jahren 1974 bis 1978 durchgeführten Projekte kreislaufmäßig als zusätzliche Endnachfrage aufzufassen ist. Wie die Finanzierungsstrukturen von ABM aber zeigen, tragen die Maßnahmeträger teils erhebliche Eigenmittel bei. Die errechneten Beschäftigungswirkungen entsprechen aber den Gesamtkosten der Projekte, enthalten somit auch den Teil, der der Eigenleistung der Träger zuzurechnen ist und stellen somit zunächst »Bruno-Größen« dar. In der Regel ist aber damit zu rechnen, daß die Projektträger die Eigenmittel anderweitig verausgabt hätten, wenn ABM-Förderung nicht zur Verfügung gestanden hätte. Vernachlässigt man einmal mögliche Produktivitätsdifferenziale zu alternativen Verwendungen, dann wäre der »Netto-Beschäftigungseffekt« von ABM in diesem Fall entsprechend geringer: Zusätzliche Beschäftigung wird – nach vorsichtiger Schätzung – im Grunde dann nur durch die Fördermittel geschaffen.

Der Anteil der Förderung an den Gesamtkosten der Maß-

nahmen ist bei bauwirksamen Projekten niedriger als bei anderen (Tabelle 2). Die Durchschnittsquote hat sich somit aufgrund des Wandels der Maßnahmestruktur im Lauf der Jahre erhöht. Legt man diese Anteile zugrunde, so ergeben sich für ABM folgende Netto-Beschäftigungswirkungen:

Übersicht 4

	1974	1975	1976	1977	1978
Beschäftigungswirkung der Maßnahmen insgesamt	8 000	41 000	75 000	72 000	90 000
Anteil der Förderung an den Gesamtkosten	50 %	40 %	40 %	50 %	60 %
Nettobeschäftigungswirkung der Förderung	4 000	16 500	30 000	36 000	54 000

2.3 Entlastung der Arbeitslosenzahl durch ABM

Die Beschäftigungswirkungen von ABM haben dazu beigetragen, daß Arbeitslosigkeit abgebaut wurde bzw. haben ihren weiteren Anstieg mit verhindert. Dabei ist zu beachten, daß

- bei der Einstellung von Arbeitnehmern, die vorher arbeitslos waren und vom Arbeitsamt vermittelt wurden, eine Entlastung unmittelbar und in gleicher Höhe eintritt sowie
- bei den Stamarbeitnehmern und den infolge indirekter Wirkungen beschäftigten Arbeitnehmern ein Beschäftigungsrückgang vermieden wird, der sich wie Stromrech-

⁶⁾ Diese Stromrechnungen (IAB-Projekt 2-242) werden demnächst in dieser Zeitschrift veröffentlicht.

nungen zur Arbeitsmarktbilanz zeigen – per saldo zu zwei Dritteln in registrierter Arbeitslosigkeit und zu einem Drittel in der Stillen Reserve sowie in erhöhten Abgängen ins Ausland niedergeschlagen hätte⁶⁾.

Je nach unterstelltem Trägerverhalten ergeben sich unterschiedliche Entlastungseffekte: Unter der Annahme, daß die Eigenleistung der Träger ohne ABM im vollen Umfang als Nachfrage ausgefallen wäre, ergibt sich für 1978 z. B. eine Entlastungswirkung von 77 000 Personen. Geht man davon aus, daß die Trägerleistung ohnehin nachfragewirksam geworden wäre, ergibt sich eine – geringere – Netto-Entlastungswirkung von 53 000 Personen (vgl. Übersicht 5).

Übersicht 5

	1974	1975	1976	1977	1978
Entlastungswirkung der Maßnahmen insgesamt	6 000	30 000	58 000	61 000	77 000
Nettoentlastungswirkung der Förderung	3 500	13 500	28 000	35 000	53 000

Vergleicht man die Brutto- wie Netto-Beschäftigungs- und Entlastungswirkung von ABM mit dem Ausmaß der Unter- auslastung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftepotentials – es ist 1978 auf 6 % zu veranschlagen – dann wird deutlich, daß mit diesem Instrument das globale Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt nicht wesentlich beeinflußt werden konnte. Es ist nicht zu übersehen, daß eine durchschlagende Verbesserung der Arbeitsmarktlage im Sinne einer Verringerung von Arbeitslosigkeit auf das vor der Rezession gewohnte Niveau mit Hilfe von ABM einen Mitteleinsatz voraussetzen würde, der ein Vielfaches des bisherigen ausmachen müßte. Eine der-

Tabelle 2
Kostenvolumen und Finanzierungsstruktur von ABM
(in %)

	Maßnahmegruppen									
	Landwirt., Garten- u. Landschaftsgartenbau	Küstenschutz u. Landgewinnung	Forstwirtschaft	Verkehrswesen	Bau-, Ind- u. Freizeitgeländerschließung sowie Hochbau	Versorgungsanlagen	Büro und Verwaltung	Sozialpflege bzw. soziale Dienste	Sonstige	Maßnahmen insgesamt
Zahl der ausgewerteten Maßnahmen	384	10	218	288	560	266	916	34	60	2736
in %	14,0	0,4	8,0	10,5	20,5	9,7	33,5	1,2	2,2	100
Kostenvolumen in Mio. DM	59,6	9,4	20,3	86,6	353,4	169,3	55,7	3,5	4,7	762,5
in %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
davon:										
Förderung	61,0	78,7	79,1	34,6	32,6	35,5	73,4	80,3	48,1	40,8
Trägerleistung	39,0	21,3	20,9	65,4	67,4	64,5	26,6	19,7	51,9	59,2
davon:										
Zuschuß insgesamt	53,2	60,0	78,1	17,9	15,0	13,8	73,3	79,7	38,5	25,1
Darlehen insgesamt	7,9	18,7	1,0	16,8	17,6	21,6	0,1	0,5	9,7	15,7
davon:										
BA-Mittel insgesamt	53,8	61,1	76,9	29,2	26,8	28,3	72,0	72,0	45,3	34,9
Bundes-Mittel insgesamt	4,7	8,2	1,5	2,8	3,2	3,6	1,3	6,8	0,0	3,2
Landes-Mittel insgesamt	2,6	9,4	0,7	2,7	2,6	3,5	0,1	1,4	2,9	2,7

artige Steigerung scheint aber politisch kaum erreichbar zu sein.

2.4 Zum Problem der „Mitnehmereffekte“

Gegen die beschäftigungspolitische Wirksamkeit von ABM wird häufig eingewandt, daß die Träger Maßnahmen, die sie auch ohne Förderung durchgeführt hätten, aus ABM-Mitteln finanzieren und – im Extremfall – die Förderung bereits bei der Haushaltsplanung antizipieren.

Hierzu sind folgende begriffliche Überlegungen anzustellen: Das AFG definiert die Zusätzlichkeit der Maßnahmen projektspezifisch. Das heißt, gefördert darf nur werden, soweit ein konkretes Projekt sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt durchgeführt würde.

Gesamtwirtschaftlich, d. h. von der effektiven Nachfrage her definiert, ist ein Zusatzeffekt dann gegeben, wenn das realisierte Ausgabevolumen der Träger größer ist als das – ohne Förderung – geplante.

Ein *projektspezifischer* Mitnahme- bzw. Zusatzeffekt allein ist aber noch keine hinreichende Bedingung für *gesamtwirtschaftliche* Substitutions- oder Zusatzwirkungen: Wird ein ohnehin geplantes Projekt z. B. durch ABM finanziert und werden die freiwerdenden Mittel aber an anderer Stelle als Ausgabe wirksam, dann hängt es von der Produktivitätsdifferenz ab, inwieweit eine Kompensation, oder sogar eine Überkompensation der Beschäftigungswirkung erfolgt.

Andererseits bietet aber auch die projektspezifische Zusätzlichkeit keine Gewähr für einen gesamtwirtschaftlichen Zusatzeffekt, denn nicht geplante aber förderfähige Projekte können zu Lasten geplanter aber nicht förderfähiger Projekte vorgezogen werden. Analog sind auch hier Produktivitätsüberlegungen anzustellen.

Unter gesamtwirtschaftlichem, wirkungsanalytischem Aspekt kommt es also auf das Ausgabeverhalten des Trägers *insgesamt* an. Ob Zusatzeffekte eintreten hängt davon ab, ob und in welchem Umfang die Träger mit Volumen- und/oder Strukturveränderungen ihrer Budgets auf die gebotenen Anreize reagieren.

Die vorliegende Untersuchung kann zu dieser Frage keine Ergebnisse beitragen. Ihre Beantwortung würde eine ausführliche Analyse der Haushaltspläne der Träger erfordern. Allerdings sind Anhaltspunkte zu erkennen, die gewisse Mitnehmereffekte im Zusammenhang mit ABM vermuten lassen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf ein Verfahren, das bei der Finanzierung von annähernd mit ABM vergleichbaren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den Niederlanden praktiziert wird. Dort können Projekte, die von Kommunen auf kurze wie auf mittlere Sicht geplant sind, der Arbeitsverwaltung gemeldet werden. Wird – z. B. bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit – ein Arbeitsbeschaffungsprogramm gestartet, dann werden vergabereife, nach einem Punktsystem bewertete Projekte – entsprechend dem insgesamt verfügbaren Finanzierungsvolumen – zentral ausgewählt und für die Förderung (mit Zuschüssen bis zu 95% der Gesamtkosten) freigegeben. Dieses Verfahren kann u. a. dazu beitragen, daß Mitnehmereffekte verhindert werden: Da für die potentiellen Träger Ungewißheit herrscht, ob sie zum Zuge kommen, kann dieses System bewirken, daß zumindest unaufschiebbare Pflichtaufgaben (z. B. der Kommunen) nicht im Sinne projektspezifischer Mitnahmeeffekte umfinanziert werden.

Die vorstehend berechneten quantitativen Beschäftigungseffekte beruhen auf der Annahme, daß Mitnahmeeffekte nicht

auftreten und sind somit als rechnerische Obergrenze aufzufassen.

Hinzu kommt, daß kurzfristige Beschäftigerreaktionen- wie Arbeitskräftehorten bei Nachfrageausfall bzw. Mobilisierung von Auslastungsreserven bei Nachfrageimpulsen – kompensierend wirken können. Dies gilt vor allem für die indirekten und einkommensmultiplikativen Effekte.

Muß nach alledem der quantitative Beschäftigungseffekt von ABM, gemessen am globalen Auslastungsgrad, relativ niedrig eingeschätzt werden, so ist der Schluß, Bemühungen und Mitteleinsatz seien hier zu reduzieren, jedoch verfehlt. Selbst wenn man im Hinblick auf Mitnehmereffekte Abstriche von dem globalen Beschäftigungseffekt machen muß, so bleibt doch die Tatsache, daß jährlich Zehntausende von Arbeitslosen durch ABM zumindest vorübergehend Beschäftigung finden, die ihnen sonst vorenthalten bliebe. Da zudem weiterhin auch auf mittlere Frist kaum mit einer Nachfrageentwicklung zu rechnen ist, die einen spürbaren Abbau der Arbeitslosigkeit bewirken könnte, sind eher verstärkt Bemühungen des öffentlichen Bereichs angezeigt, unmittelbar oder mittelbar das Angebot von Arbeitsplätzen zu steigern, sei es auch nur auf dem Umweg über ABM.

3. Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von ABM

Nicht weniger wichtig ist neben der quantitativen Zielsetzung von ABM ihr qualitativer Aspekt. Das anhaltende Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt hat einen zunehmenden Strukturalisierungsprozeß ausgelöst: Durch gleichgerichtete Selektionsprozesse bei Entlassung und Einstellung von Arbeitnehmern wurden bestimmte Personengruppen zunehmend benachteiligt und bilden beim herrschenden Beschäftigungsgrad einen im Zeitablauf anwachsenden harten Kern von Dauerarbeitslosen.

Dieser Verfestigungstendenz ist auch mit dem Instrument ABM entgegenzuwirken. Selbst wenn der quantitative Teil der AFG-Zielsetzung (§ 1 sowie § 91, Abs. 2, AFG) aus den oben genannten Gründen nur in relativ bescheidenem Umfang realisiert werden würde, so muß doch mit ABM die wichtige qualitative Seite der AFG-Intention (§ 2 und § 91, Abs. 3) verfolgt werden. Es gilt, gezielt möglichst vielen Personen jener am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Gruppen zumindest vorübergehend eine ihren Fähigkeiten entsprechende Beschäftigungsmöglichkeit zu geben, mit der Dequalifizierungsprozesse aufgehalten und die Chancen zur Eingliederung in das Beschäftigungssystem verbessert werden können. Zu bevorzugen sind dabei Maßnahmen, die zu Dauerarbeitsplätzen hinführen.

Auf eine derartige Strategie, mit Hilfe von ABM eine Destrukturalisierung der Arbeitslosigkeit und damit eine Verbesserung der Chancengleichheit zu erreichen, sollte die Struktur künftiger ABM-Programme ausgerichtet sein.

Die Möglichkeit, durch ABM für Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, erweist sich am günstigsten in den tertiären Maßnahmebereichen, weil dort – bei überdurchschnittlich arbeitsintensiven Maßnahmen und demnach hohem Anteil der geförderten Arbeitnehmer – die Arbeitsämter die Beschäftigungswirkung strukturell eher beeinflussen können als z. B. bei den bauwirksamen Maßnahmen, wo weitgehend auf strukturell kaum steuerbare Folgeeffekte zu vertrauen ist: Wie oben gezeigt wurde, liegt der Anteil der geförderten Arbeitnehmer an der gesamten Beschäftigungswirkung bei den Maßnahmen des tertiären Bereichs mehr als doppelt so hoch wie bei Baumaß-

nahmen. Dies gilt auch für Maßnahmen im forst- und landwirtschaftlichen Bereich.

Den unterschiedlichen Spielraum für die Strukturorientierung bei gegebenem Mitteleinsatz der Bundesanstalt zeigt folgende Modellrechnung alternativ für Baumaßnahmen und Büro-/Verwaltungsmaßnahmen auf.

Übersicht 6

	Baumaßnahmen	Büro-/Verwaltungsmaßnahmen
a) Ausgaben der BA ¹⁾ (Zuschüsse und Darlehen, in 1000 DM)	1 000	1 000
b) Eigenleistung der Träger ¹⁾	2 515	369
c) Ausgaben von Bund und Ländern ¹⁾	216	19
a) + b) + c) Gesamtkosten (in 1000 DM)	3 731	1 388
d) Direkter Beschäftigungseffekt (Geförderte und Stamarbeitnehmer, in Personen) ²⁾	40	52
e) Sekundärwirkungen (aufgrund von Vorleistungs-, Einkommens- und Verbrauchseffekten) ³⁾	35	11
f) Gesamter Beschäftigungseffekt d) + e) (Brutto)	75	63
g) darunter geförderte Arbeitnehmer ⁴⁾	24	46
h) Entlastung der Arbeitslosenzahl (Brutto) ⁵⁾	58	57

¹⁾ Struktur der Finanzierung lt. ABM-Erhebung (vgl. Tabelle 2) für 1975/76/77.

²⁾ Arbeitsvolumen lt. ABM-Erhebung; kalkulatorische (bezahlte) jährliche Arbeitsstunden je (Vollzeit-) beschäftigten Arbeitnehmer; lt. Arbeitsvolumenrechnung des IAB 2080 Stunden.

³⁾ Lt. Berechnungen mit dem erweiterten Input-Output-Modell.

⁴⁾ Anteil lt. ABM-Erhebung, vgl. Übersicht 3.

⁵⁾ Geförderte Arbeitnehmer entlasten die Arbeitslosenzahl in vollem Umfang, die zusätzlichen Beschäftigungseffekte zu rd. zwei Drittel.

Die Modellrechnung zeigt, daß bei gleichem Mittelaufwand hohe indirekte Beschäftigungseffekte bei Baumaßnahmen fast zur Hälfte durch höhere direkte Effekte bei Büro-/Verwaltungsmaßnahmen kompensiert werden. Aufgrund des höheren Anteils der zuzuweisenden Arbeitslosen sind hier also die Möglichkeiten, Zielgruppen zu berücksichtigen, größer als bei Baumaßnahmen. Gleichzeitig ist die Entlastungswirkung nur vergleichsweise geringfügig niedriger, weil die Zuweisung von vorher arbeitslosen Arbeitnehmern in vollem Umfang entlastend wirkt, während dies bei der Beschäftigung von Stamarbeitnehmern und indirekt Betroffenen nur für rd. zwei Drittel gilt.

Im folgenden ist nun zu fragen, in welchem Umfang einzelne Personengruppen – vor allem die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik – durch ABM erreicht wurden, welche Unterschiede nach Maßnahmegruppen vorliegen und welche Konsequenzen dies bei gegebener Strukturentwicklung der Arbeitslosigkeit für die Zusammensetzung künftiger ABM-

Programme hat. In dieser Strukturanalyse soll also in erster Linie festgestellt werden, inwieweit und in welchen Arten von ABM der strukturellen Zielsetzung des AFG entsprochen wird. Es gilt also, jene Typen von ABM herauszufinden, die in künftigen Programmen unter diesem Gesichtspunkt besonders bevorzugt werden sollten, um der Verfestigung eines Teils der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.

Zu Zielgruppen von ABM erklärt das AFG langfristig arbeitslose Arbeitnehmer, ältere Arbeitslose und Arbeitnehmer, deren Eingliederung unter den jeweils am Arbeitsmarkt herrschenden Bedingungen erschwert ist. Diese – von persönlichen Eigenschaften wie von der Arbeitsmarktlage her definierten – Personengruppen sind nicht näher beschrieben. Zu Analysezielen werden darunter im folgenden verstanden:

- Arbeitslose im Alter von 55 Jahren und mehr,
- Arbeitslose, die 1 Jahr und länger arbeitslos sind, und
- Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen.

Diese Operationalisierung wird auch in vergleichbaren Untersuchungen der Struktur der Arbeitslosigkeit gewählt⁷⁾. Als Zielgruppe von ABM sind aber auch Frauen, vor allem solche, die einen Teilzeitarbeitsplatz suchen, zu nennen, da wie der zunehmende Anteil dieser Gruppe an der Gesamtheit der Arbeitslosen ausweist – ihre Vermittlung unter den herrschenden Arbeitsmarktbedingungen erschwert ist.

Im folgenden wird über Merkmale der von den Arbeitsämtern zugewiesenen, in ABM geförderten, also vorher arbeitslosen Arbeitnehmern berichtet sowie über ihre Tätigkeit vor der Arbeitslosigkeit, ihre Verweildauer in der ABM-Beschäftigung und über ihren Verbleib nach dem Ausscheiden. Weiter ist zu berichten über Arbeitsplatzstrukturfen – soweit diese den Erhebungsunterlagen zu entnehmen waren –, über Mobilität der ABM-Teilnehmer sowie über Vermittlungsaufwand und Vermittlungserfolg in Zusammenhang mit ABM. An dieser Stelle ist ein methodischer Hinweis angezeigt: Die Struktur der in den hier erfaßten Maßnahmen insgesamt beschäftigten Arbeitslosen ist stark abhängig von der Zusammensetzung dieser Stichprobe nach Maßnahmegruppen. Da sich diese Zusammensetzung zwischen 1975/76 und der Gegenwart – wie bereits mehrfach betont – beträchtlich verändert hat, wurden hier die Erhebungsergebnisse insofern hypothetisch „aktualisiert“, als die Struktur der Beschäftigten nach Maßnahmegruppen aus der Stichprobe von 1975/76 durch die entsprechende Struktur des Jahres 1978 ausgetauscht wurde. Die erhobenen Verteilungen wurden so auf die heutige Situation fortgeschrieben. Diese Spalte in den Tabellen bringt also zum Ausdruck, welche Durchschnittswerte sich für die in den ABM beschäftigten Arbeitnehmer im Hinblick auf die verschiedenen hier erfaßten Merkmale ergäben, wenn die Strukturen innerhalb der einzelnen Maßnahmegruppen zwar unverändert geblieben wären, aber das Gewicht der einzelnen Maßnahmegruppen, also ihr Anteil an der Gesamtheit der in ABM geförderten Arbeitnehmer, den heutigen Gegebenheiten entspräche. Dieses Verfahren ist anhand der laufenden statistischen Berichterstattung für die Merkmale „Geschlecht“, „Ältere Arbeitnehmer (45 Jahre und älter)“ sowie „Jugendliche (unter 20 Jahre)“ kontrollierbar. Es erweist sich als äußerst leistungsfähig. Die Abweichungen sind geringfügig. Mit anderen Worten: Die Beschäftigungsstrukturen der einzelnen Maßnahmegruppen scheinen innerhalb dieser Zeitspanne verhältnismäßig konstant geblieben zu sein.

⁷⁾ Vgl. beispielsweise Karr, W., a.a.O.

3.1 Demografische und berufsbezogene Merkmale der in ABM geförderten Arbeitnehmer

Um die festgestellten Merkmale hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung von ABM beurteilen zu können, werden Vergleiche zur Struktur der Arbeitslosigkeit bei den Bestandserhebungen vom Mai 1976 und vom Mai 1978 gezogen. Vorliegende vergleichbare Ergebnisse sind in die jeweiligen Tabellen eingearbeitet. Dabei ist zu beachten, daß dieser Vergleich insoweit eingeschränkt ist, als hier Stromgrößen erhoben wurden: Grundgesamtheit sind alle ABM-Teilnehmer in einem Zeitraum. Die Arbeitslosenstatistik dagegen weist die Struktur eines Bestandes zu einem Zeitpunkt aus. Während die Chance der im Erhebungszeitraum geförderten Arbeitnehmer, in der Stichprobe erfaßt zu werden (maßnahmegruppenspezifisch) gleich ist, hängt die Chance der Arbeitslosen in die (zweimal jährliche) Bestandserhebung zu gelangen, ab von der Dauer der Arbeitslosigkeit.

- *Der Anteil der Frauen* an den geförderten Arbeitnehmern ist von 9% im Durchschnitt der Jahre 1975/76 auf über 25% im Jahr 1978 angestiegen. Sie finden vor allem in tertiären Maßnahmebereichen Beschäftigungsmöglichkeiten: In Verwaltungsmaßnahmen sind rd. die Hälfte und in Maßnahmen der Sozialen Dienste sogar rd. drei Viertel aller Teilnehmer Frauen. Insgesamt sind Frauen überdurchschnittlich lange in den Maßnahmen tätig, so daß sie – volumenmäßig betrachtet

- stärker von ABM erreicht werden als es die Teilnehmerstruktur zum Ausdruck bringt.
- Auch die *berufliche Gliederung* der Teilnehmer hat sich nachhaltig verändert (Tabelle 4): 1975/76 waren 62% aller Teilnehmer in Fertigungsberufen tätig – allein 38% in Bauberufen – und in Dienstleistungsberufen lediglich 23%. Diese Verteilung entspricht weitgehend der arbeitsmarktpolitischen Intention bei der damaligen Konjunkturlage: ABM waren hauptsächlich bauorientiert um der schlechten Beschäftigungssituation dieses Wirtschaftsbereichs entgegenzuwirken. 1978 halten sich demgegenüber beide Berufsgruppen mit jeweils rd. 40% die Waage. Die Bauberufe sind nurmehr mit 20% vertreten. Auch diese Verschiebung entspricht zumindest der Richtung nach der Arbeitsmarktentwicklung, denn die Beschäftigungssituation im Baugewerbe hat sich nachhaltig verbessert. Nach wie vor sind die Dienstleistungsberufe in ABM jedoch relativ schwach vertreten.

Der Vergleich *berufsspezifischer Geschlechterrelationen*⁸⁾ deutet darauf hin, daß Frauen in ABM in fast allen Berufsberufen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft unterrepräsentiert sind und zwar vor allem bei den Fertigungsberufen. Eine Ausnahme bilden die technischen Berufe, wo die Frauenquote in ABM 19,5 (Gesamtwirtschaft: 11 %) beträgt. Mit nur 2,4% hatten diese Berufe aber ein vergleichsweise geringes Gewicht. Unterdurchschnittlich waren Frauen aber auch in der Gesamtheit der Dienstleistungsberufe vertreten. Die Expansion des Bereichs Sozialpflege/Soziale Dienste im Jahr 1978 hat dem allerdings entgegengewirkt: In sozialpflegerischen und pädagogischen Berufen sind in ABM nämlich rd. zwei Drittel der Beschäftigten Frauen. Insgesamt betrachtet konnten untypische Berufsfelder für Frauen durch ABM nicht erschlossen werden.

- Arbeitslose *Ausländer* wurden nur in relativ geringem Umfang in ABM vermittelt (5%). Leicht überdurchschnittliche Ausländerquoten verzeichnen lediglich die Bereiche Landwirtschaft/Gartenbau (6%) und Versorgungsanlagen (7%).

⁸⁾ Es ist zu beachten, daß dem Vergleich berufsspezifische Frauenquoten aus der Beschäftigtenstatistik zugrundeliegen. Da dort Teilzeitkräfte, die nicht Sozialversicherungspflichtig sind sowie Beamte nicht erfaßt sind, können sich teils verzerrte Werte für die jeweiligen Frauenquoten ergeben.

- Bei der Altersstruktur ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 3): *Ältere Arbeitnehmer* (45 Jahre und älter) waren 1975/76 wie 1978 in ABM mit 29% und damit etwa genauso repräsentiert wie in der Gesamtarbeitslosigkeit. Überdurchschnittlich sind die Älteren vor allem in den Bereichen Küstenschutz/Landgewinnung (41 %), Verkehrswesen (35%) sowie Büro/Verwaltung (40%) vertreten. Definiert man als Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik Arbeitslose, die 55 Jahre und älter sind, so zeigt sich 1978 wie 1975/76 eine deutliche Unterrepräsentation in ABM.

Jugendliche (unter 20 Jahre) waren 1975/76 mit 9% etwa genauso stark wie in der Gesamtarbeitslosigkeit vertreten. Beschäftigungschancen für diese Gruppe bieten sich vor allem im Bereich Sozialpflege/Soziale Dienste: Sie stellen dort fast die Hälfte der insgesamt geförderten Arbeitnehmer. Der Anteil der Jugendlichen hat 1978 zugenommen. Im Vergleich zur Arbeitslosigkeit sind sie in ABM heute stärker vertreten.

Der hohe Anteil der Jugendlichen in ABM gibt allerdings auch zu Bedenken Anlaß: 36% aller Jugendlichen (unter 20 Jahren) in ABM hatten den Hauptschulabschluß nicht erreicht; mehr als doppelt so viele wie bei den geförderten Arbeitnehmern insgesamt. 75% der Jugendlichen besaßen keine abgeschlossene Berufsausbildung (Durchschnitt: 64%). Mit rd. 60% weisen die Jugendlichen den mit Abstand höchsten Anteil der Kurzfristarbeitslosen auf (Durchschnitt 48%). Dies alles deutet darauf hin, daß der überwiegende Teil der Jugendlichen in ABM zu den Ausbildungsverzichtigen zu zählen ist bzw. am Ausbildungsstellenmarkt nicht zum Zuge gekommen ist. Bei dieser Personengruppe wären statt ABM bildungspolitische Maßnahmen angezeigt.

Ältere Arbeitnehmer verbleiben im Durchschnitt länger in ABM als jüngere. Die Zielgruppe »Ältere Arbeitnehmer« wurde volumenmäßig somit stärker, die Gruppe der Jugendlichen schwächer erreicht, als es die Teilnehmerstrukturen ausdrücken. Interpretiert man die AFG-Intention bezüglich der älteren Arbeitnehmer als Forderung nach Überrepräsentation dieser Gruppe in ABM gegenüber der Arbeitslosigkeit, dann wurde und wird ihr trotzdem nur unzureichend entsprochen.

Bei den Frauen wurden Arbeitnehmer im Alter von 45 Jahren und mehr besser erreicht als bei den Männern: Nämlich 40% gegenüber 27%. Das gleiche gilt für die Gruppe der unter 30jährigen, mit 42% gegenüber 35%. Entsprechend stärker sind die Männer in den mittleren Altersjahrgängen vertreten: 38% gegenüber 18 %. Dieses Bild ist in erster Linie bestimmt durch die Maßnahmengruppenstruktur: Beschäftigungsmöglichkeiten für jüngere Arbeitnehmer und zwar weit überwiegend für Frauen werden in erste Linie durch Maßnahmen im Bereich Sozialpflege/Soziale Dienste geschaffen. Ältere Jahrgänge bei den Frauen werden vor allem durch ABM im Bereich Büro/Verwaltung erreicht. Demgegenüber ist in bauwirksamen ABM-Bereichen, wo ja fast keine Frauen tätig sind, bei den Männern eine Konzentration auf die mittleren Altersjahrgänge festzustellen.

- *Gesundheitliche Einschränkungen* wiesen 22% aller Teilnehmer auf (vgl. Tabelle 5). Im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit (29%) ist diese Gruppe unterrepräsentiert. Auch hier ist – auch als Reflex der Altersstruktur – aber eine vergleichsweise höhere Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse und eine längere Verweildauer in ABM zu beobachten. Überdurchschnittliche Anteile geförderter Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen sind in Büro/Verwaltung (30%) und insbesondere bei den sonstigen Maßnahmen (36%) festzustellen. Frauen in ABM wiesen etwas häufiger

Tabelle 3
Männer-, Frauenanteile und Altersstruktur geförderter Arbeitnehmer
(in %)

	Maßnahmegruppen										Aktualisierte Struktur für 1978	Zum Vergleich: Arbeitslose insgesamt	
	Landw., Garten- u. Landschaftsgartenbau	Küstenschutz und Landgewinnung	Forstwirtschaft	Verkehrswesen	Bau-, Ind.- u. Freizeitgeländerschließung sowie Hochbau	Versorgungsanlagen	Büro und Verwaltung	Sozialpflege bzw. soziale Dienste	Sonstige	Maßnahmen insgesamt		Mai 1976	Mai 1978
Männer	97,2	100	99,8	100	99,8	100	55,5	19,1	93,7	91,0	74,3	52,4	48,1
Frauen	2,8	-	0,2	-	0,2	-	44,5	80,9	6,3	9,0	25,7	47,6	51,9
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
davon:													
bis unter 20	12,3	2,7	8,8	6,9	9,9	5,9	4,7	44,6	6,8	8,9	12,3	8,9	8,4
20 bis unter 25	18,8	8,3	18,6	12,1	15,9	13,8	16,7	13,2	16,1	16,1	16,4	16,7	17,2
25 bis unter 30	9,5	7,5	10,4	7,3	11,9	9,7	13,4	14,9	8,3	10,7	11,7	15,4	15,8
30 bis unter 35	8,0	7,5	8,8	9,0	9,2	11,1	8,7	6,3	8,7	9,0	8,4	11,1	10,5
35 bis unter 40	12,5	17,3	13,8	14,7	14,9	18,1	8,7	5,7	10,9	13,6	11,0	11,3	10,6
40 bis unter 45	11,8	15,6	16,1	15,3	14,3	15,1	7,8	5,3	16,5	13,2	10,9	8,8	9,0
45 bis unter 50	12,8	19,0	11,1	14,5	11,4	11,7	10,6	2,7	10,5	11,8	10,5	8,4	7,8
50 bis unter 55	8,0	10,0	7,6	10,4	6,5	8,7	13,6	5,0	13,1	8,8	9,7	7,7	7,8
55 bis unter 60	4,0	3,6	2,6	4,4	4,0	2,9	8,0	1,1	4,6	4,3	4,8	6,3	9,2
60 und älter	2,3	8,5	2,2	5,4	2,0	3,0	7,8	1,2	4,5	3,6	4,3	5,4	3,7

Tabelle 4
Berufstätigkeit geförderter Arbeitnehmer
(in %)

Maßnahmegruppen	Maßnahmegruppen										Aktualisierte Struktur für 1978	Zum Vergleich: Arbeitslose insgesamt	
	Landw., Garten- u. Landschaftsgartenbau	Küstenschutz und Landgewinnung	Forstwirtschaft	Verkehrswesen	Bau-, Ind.- u. Freizeitgeländerschließung sowie Hochbau	Versorgungsanlagen	Büro und Verwaltung	Sozialpflege bzw. soziale Dienste	Sonstige	Maßnahmen insgesamt		Mai 1976	Mai 1978
Beruf in ABM													
I. 01 - 06 Pflanzenbauer, Tierzüchter, Fischereiberufe	14,0	3,4	11,3	4,3	4,1	1,2	0,2	0,7	4,1	5,9	5,1	0,8	1,0
II. 07 - 09 Bergleute, Mineral-Gewinner	1,4	-	-	0,2	0,3	0,6	-	-	-	0,4	0,4	0,2	0,4
III. 10 - 54 Fertigungsberufe	54,0	87,6	62,6	87,9	82,1	87,9	4,4	31,6	60,1	62,1	41,6	42,5	40,9
darunter:													
19 - 32 Metallberufe, Schlosser, Mechaniker	10,6	3,9	13,4	5,9	7,6	6,0	1,2	3,9	8,8	7,5	6,1	16,7	15,4
44 - 47 Bauberufe	22,4	62,6	25,2	65,9	55,0	69,1	0,7	-	28,7	37,9	20,1	4,2	3,7
53 Hilfsarbeiter o.n.T.	9,0	17,2	10,5	5,8	2,6	2,9	0,4	13,5	6,3	5,3	5,7	4,3	4,8
IV. 60 - 63 Ingenieure, Mathematiker, Techniker	0,4	1,3	0,3	0,2	0,6	0,1	12,4	-	3,0	2,4	4,5	5,0	3,7
V. 68 - 93 Dienstleistungsberufe	21,6	6,0	18,8	5,3	7,0	6,0	74,6	43,9	19,9	22,6	38,9	49,3	51,0
darunter:													
71 - 74 Verkehrsberufe	15,5	3,4	14,7	5,1	6,4	5,4	3,2	1,0	14,0	8,4	7,7	8,6	8,5
75 - 78 Organisations-, Büroberufe	1,1	0,9	1,0	0,2	0,4	-	56,9	4,0	1,8	9,7	20,0	16,6	15,3
79 - 93 Ordnung, Gesundheit, Soziales, Allgem. Dienstleistungen	1,6	0,9	1,0	-	0,1	-	3,7	34,3	3,7	1,6	6,1	13,7	16,7
VI. 97 - 99 Sonstige Arbeitskräfte	8,6	1,7	7,0	2,1	5,9	4,2	8,4	23,8	12,9	6,6	9,7	2,1	2,9
geförderte Arbeitnehmer insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabelle 5
Gesundheitliche Einschränkungen bei geförderten Arbeitnehmern
(in %)

	Maßnahmegruppen										Aktualisierte Struktur für 1978	Zum Vergleich: Arbeitslose insgesamt	
	Landwirtsch. u. Gartenbau	Küstenschutz und Landgewinnung	Forstwirtschaft	Verkehrswesen	Bau- u. Freizeitgeländeer-schließung sowie Hochbau	Versorgungsanlagen	Büro und Verwaltung	Sozialpflege bzw. soziale Dienste	Sonstige	Maßnahmen insgesamt		Mai 1976	Mai 1978
- keine	71,2	78,1	79,8	78,9	84,1	86,9	69,9	88,1	64,2	78,4	75,6	71,0	71,2
- anerkannte Minderung der Erwerbstätigkeit	4,0	2,6	3,4	3,4	2,0	1,0	17,8	1,0	19,9	5,4	8,6	6,9	6,6
- Übrige	24,8	19,3	16,8	17,7	13,9	12,1	12,3	10,9	15,9	16,2	15,8	22,1	22,2
geförderte Arbeitnehmer insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

gesundheitliche Einschränkungen auf als Männer. Über dem Durchschnitt lag vor allem der Teil geförderter Arbeitnehmerinnen, die eine anerkannte Minderung der Erwerbstätigkeit aufzuweisen hatten.

Vor allem infolge vermehrter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich Büro/Verwaltung ist für 1978 von einer leichten Zunahme des Anteils der Teilnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen auf rund 25% auszugehen. Nach wie vor bleibt diese Zielgruppe aber unterrepräsentiert.

• Den *Hauptschulabschluss* hatten 16% der geförderten Arbeitnehmer nicht erreicht (Tabelle 6). Gegenüber den Gesamt-arbeitslosen sind sie in ABM somit leicht überrepräsentiert. Der Anteil der schulisch Unqualifizierten ist auffällig hoch bei den landwirtschaftlichen und den sozialpflegerischen Tätigkeiten. 2,3% aller ABM-Teilnehmer hatten die Hoch-/Fachschulreife aufzuweisen. Besonders hoch war dieser Anteil im Bereich der Sozialpflegeprojekte. Hinsichtlich des Schulbildungsniveaus zeigen sich deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede: Bei den geförderten Frauen haben

22% einen mittleren Abschluß (Männer: 3%) und 8% die Hoch- oder Fachschulreife aufzuweisen (Männer: 2%). Demgegenüber war der Anteil der Frauen, die den Hauptschulabschluss nicht erreicht hatten, mit 5% deutlich niedriger als bei den Männern (17%). Insgesamt liegt also das Schulbildungsniveau der geförderten Frauen deutlich über dem der Männer.

Bei der veränderten Maßnahmenstruktur des Jahres 1978 ist insgesamt davon auszugehen, daß sich die Anteile zugunsten von Arbeitnehmern mit mittlerem Bildungsabschluß sowie mit Hoch-/Fachhochschulreife verschoben und sich demnach der Struktur der Gesamt-arbeitslosigkeit angenähert haben.

Hinsichtlich der Dauerhaftigkeit der Beschäftigung gilt: Geförderte mit mittlerem und Hoch-/Fachhochschulabschluss scheiden weit weniger häufig vorzeitig aus der ABM aus als Teilnehmer mit und ohne Hauptschulabschluss.

• 64% aller ABM-Teilnehmer verfügten nicht über eine abgeschlossene *Berufsausbildung* (Tabelle 6). Die Gruppe der

Tabelle 6
Schul- und Berufsausbildung geförderter Arbeitnehmer
(in %)

	Maßnahmegruppen										Aktualisierte Struktur für 1978	Zum Vergleich: Arbeitslose insgesamt	
	Landwirtsch. u. Gartenbau	Küstenschutz und Landgewinnung	Forstwirtschaft	Verkehrswesen	Bau- u. Freizeitgeländeer-schließung sowie Hochbau	Versorgungsanlagen	Büro und Verwaltung	Sozialpflege bzw. soziale Dienste	Sonstige	Maßnahmen insgesamt		Mai 1976	Mai 1978
Hauptschulabschluss nicht erreicht	29,1	15,4	21,7	13,4	12,1	12,9	2,6	25,7	15,9	15,6	15,4	.	12,9
Hauptschulabschluss erreicht	64,3	54,9	70,6	72,5	77,1	80,5	59,4	43,9	72,6	70,0	63,4	.	65,8
Mittleren Abschluß erreicht	1,8	0,9	1,0	0,2	0,9	0,9	25,8	6,3	3,0	5,1	10,2	.	10,5
Hoch-/Fachhochschulreife	0,5	0,9	0,8	0,4	0,2	0,2	9,9	23,4	3,0	2,3	6,6	.	6,0
Unbekannt	4,3	27,9	5,9	13,5	9,7	5,5	2,3	0,7	5,5	7,0	4,6	.	4,8
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	.	100
davon:													
ohne Berufsausbildung	78,6	79,9	73,7	81,9	57,3	74,5	31,4	63,0	65,6	64,3	57,5	54,8	55,5
abgeschlossene Lehre	20,5	18,9	25,6	17,7	42,4	25,0	50,9	6,6	28,8	31,9	32,2	37,2	35,5
Berufsfach- und Fachschule	0,5	0,4	0,2	-	0,2	0,5	9,1	7,6	3,0	1,9	4,3	4,3	5,0
Fachhochschule	-	0,4	-	0,2	0,1	-	3,8	4,3	1,1	0,7	1,9	1,5	1,4
Hochschule	0,1	0,4	-	-	-	-	3,3	18,2	1,1	0,8	3,4	1,9	2,6
Studienabbruch	0,3	-	0,5	0,2	-	-	1,5	0,3	0,4	0,4	0,7	0,2	-

beruflich Unqualifizierten war also im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit deutlich überrepräsentiert. Und zwar insbesondere in den Bereichen Verkehrswesen, Küstenschutz/Landgewinnung und Landwirtschaft/Gartenbau. Geförderte mit abgeschlossener Lehre sind vor allem in den Bereichen Geländeerschließung/Hochbau und Büro/Verwaltung, Höherqualifizierte (Berufsfach- bis Hochschulabsolventen) vor allem in Maßnahmen aus Büro/Verwaltung und Sozialpflege/Soziale Dienste vertreten. Bemerkenswert ist der hohe Anteil der Hochschulabsolventen in Sozialpflege/Soziale Dienste.

Wie das Schulbildungsniveau, so ist auch das Berufsbildungsniveau der Frauen höher als das der Männer: 37% hatten eine Lehre abgeschlossen (Männer: 32%), 6% einen Berufsfach- oder Fachschulabschluß (Männer: 1,4%) und 7% eine Fachhoch- oder Hochschulausbildung (Männer: 1,5%).

Für 1978 ist davon auszugehen, daß sich die Qualifikationsstruktur der geförderten Arbeitnehmer aufgrund der veränderten Maßnahmenstruktur zugunsten der Höherqualifizierten verschoben hat, und zwar ausschließlich zu Lasten des Anteils der unqualifizierten Teilnehmer an ABM.

Hinsichtlich der Beschäftigungsdauer gilt: Unqualifizierte Teilnehmer und Geförderte mit abgeschlossener Lehre scheiden weit häufiger vorzeitig aus als Höherqualifizierte. Wie bei den jugendlichen ABM-Teilnehmern, wo darauf hinzuwirken ist, daß eine ABM-Beschäftigung nicht an die Stelle eines

Ausbildungsverhältnisses tritt, ist bei beruflich Unqualifizierten die – auch im AFG niedergelegte – grundsätzliche Priorität bildungspolitischer Maßnahmen gegenüber ABM zu beachten. Von allen geförderten Arbeitnehmern hatten vor der Arbeitslosigkeit weniger als 2 % an Maßnahmen zur Fortbildung, Umschulung und/oder Einarbeitung teilgenommen.

3.2 Dauer der Arbeitslosigkeit und Art der letzten Tätigkeit vor Eintritt in ABM

- Die Zielgruppe der *langfristig Arbeitslosen* – Arbeitnehmer, die vor Eintritt in die Maßnahme ein Jahr und länger arbeitslos waren – ist mit 12% in den Jahren 1975/76 schwächer vertreten gewesen als in der Gesamtarbeitslosigkeit (Tabelle 7). Dies gilt – wenn auch in geringerem Umfang – gleichermaßen für 1978. Arbeitnehmer, die vorher bis zu drei Monaten arbeitslos waren, sind demgegenüber in überdurchschnittlichem Umfang erreicht worden: Sie stellten fast die Hälfte aller ABM-Teilnehmer. Beschäftigungsmöglichkeiten für langfristige Arbeitslose konnten vor allem in den Bereichen Büro/Verwaltung (21 %) geschaffen werden. Die Teilnehmer an ABM im Baubereich sowie auch in Sozialpflege/Soziale Dienste waren demgegenüber vor der Maßnahme überwiegend kurzfristig arbeitslos.

Die Strukturen für Männer und Frauen zeigen erhebliche Unterschiede: Zwar sind auch von den Frauen 30% vor ABM „kurzfristig“ d. h. ein bis unter drei Monate arbeitslos gewe-

Tabelle 7
Dauer der Arbeitslosigkeit geförderter Arbeitnehmer vor Eintritt in ABM und letzte Berufstätigkeit vor der Arbeitslosigkeit (in %)

	Maßnahmegruppen										Aktualisierte Struktur für 1978	Zum Vergleich: Arbeitslose insgesamt	
	Landwirt., Garten- u. Landschaftsgartenbau	Küstenschutz und Landgewinnung	Forstwirtschaft	Verkehrswesen	Bau-Ind. u. Frei-	Versorgungsanlagen zeitgeländeerschließung sowie Hochbau	Büro und Verwaltung	Sozialpflege bzw. soziale Dienste	Sonstige	Maßnahmen insgesamt		Mai 1976	Mai 1978
unter 1 Monat arbeitslos	15,0	10,2	26,9	28,4	22,5	37,7	5,9	33,5	18,0	21,3	17,6	11,6	11,6
1 Monat bis unter 3 Monate	28,3	62,5	26,2	25,9	30,9	23,8	18,8	29,2	20,2	27,0	24,9	22,9	22,5
3 Monate bis unter 6 Monate	22,0	16,2	22,0	23,8	24,2	18,8	23,2	14,7	23,5	22,3	21,7	20,8	23,5
6 Monate bis unter 12 Monate	19,5	6,2	14,2	15,2	15,0	12,2	31,2	15,5	24,2	17,9	21,6	27,9	20,2
1 Jahr bis unter 2 Jahre	11,9	2,9	8,1	5,2	5,8	6,0	16,2	5,4	11,3	8,9	11,0	13,6	12,3
2 Jahre und länger	3,3	2,0	2,6	1,5	1,6	1,5	4,7	1,7	2,8	2,6	3,2	3,2	9,9
geförderte Arbeitnehmer insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Letzte Tätigkeit vor der Arbeitslosigkeit:													
Abhäng. Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung, ohne ABM)	74,2	46,3	75,2	78,7	85,5	88,2	63,6	40,3	73,0	76,6	68,2	.	79,6
betriebliche Ausbildung	1,7	1,3	1,3	0,6	0,9	0,6	2,4	18,5	0,4	1,5	3,7	.	2,4
Teilnahme an ABM	13,4	48,5	15,0	17,9	5,6	7,4	15,5	-	14,0	12,2	12,1	.	1,1
sonst. Berufs-/Erwerbstätigkeit	1,1	0,4	0,5	0,2	1,3	0,9	2,7	1,3	1,5	1,2	1,6	.	1,7
Erwerbstätigkeit unterbrochen (6 Monate und länger) ohne Berufstätigkeit	5,4	2,2	4,7	1,8	4,3	1,9	7,4	1,0	7,0	4,5	5,1	.	9,8
schulische Ausbildung	1,0	-	1,3	0,4	0,9	0,3	6,7	18,1	1,5	2,0	5,0	.	3,1
sonstige	3,2	1,3	2,0	0,4	1,5	0,7	1,7	20,8	2,6	2,0	4,3	.	2,3

sen, aber doch weit weniger häufig als die Männer (50%). Entsprechend höher liegt mit 55% bei den Frauen der Anteil derer, die vor ABM drei bis zwölf Monate arbeitslos waren (Männer: 39%) und auch der Anteil der langfristig (ein Jahr und länger) Arbeitslosen mit 15% (Männer: 11 %). Das Bild ist allerdings nicht in allen Maßnahmebereichen einheitlich: Im Bereich Büro/Verwaltung, wo bei den hier untersuchten Maßnahmen 80 % aller Frauen tätig waren, liegt der Anteil der kurzfristig Arbeitslosen deutlich unter dem Durchschnitt. Demgegenüber ist diese Gruppe bei Maßnahmen der Sozialpflege/Sozialen Dienste überrepräsentiert.

Bei der Beurteilung der Erhebungsergebnisse zur Dauer der Arbeitslosigkeit vor ABM ist zu beachten, daß 12% der geförderten Arbeitnehmer vor der vorausgehenden Arbeitslosigkeit bereits in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme tätig waren (Tabelle 7). Diese Personen konnten offensichtlich nach Beendigung dieser Tätigkeit nicht anderweitig vermittelt werden und wurden deshalb – nach einer gewissen Dauer erneuter Arbeitslosigkeit – wieder in eine ABM vermittelt. Bei 60% dieser Gruppe dauerte die zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit bis zu drei Monaten, bei 29% sogar weniger als einen Monat. Die kurzfristig (bis drei Monate) Arbeitslosen sind in dieser Personengruppe somit deutlich überrepräsentiert. Die „Dauer der Arbeitslosigkeit“ zwischen zwei ABM-Arbeitsverhältnissen ist in diesen Fällen also nicht geeignet, um die Zielgruppenadäquanz von ABM zu beurteilen. Aufgrund des vergleichsweise geringen Gewichtes dieser Personengruppe ändert das aber nichts an dem Ergebnis, daß im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit die Problemgruppe der Langfristarbeitslosen in ABM unterrepräsentiert ist. Kurzfristarbeitslose sind demgegenüber überrepräsentiert.

Dies gilt – wenn auch in geringerem Umfang – auch für 1978: Langfristarbeitslose dürften nunmehr zu 14% und Kurzfristarbeitslose zu 42% in ABM vertreten sein. Bei diesem Vergleich ist allerdings auch die unterschiedliche Stabilität und Dauer der ABM-Arbeitsverhältnisse zu beachten: Da die Verweildauer in ABM um so größer ist, je länger die Arbeitslosigkeit vorher gedauert hat, werden Langfristarbeitslose -volumenmäßig gesehen- stärker von ABM erreicht als dies in den Teilnehmerstrukturen zum Ausdruck kommt.

⁹⁾ Vgl. Cramer, U., Egle, F., zur durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 4/1976, S. 482 ff.

Weiter ist bei einem Vergleich mit den Bestandsstrukturen der Arbeitslosigkeit zu beachten, daß die Chance eines Arbeitslosen in der (zweimal jährlich durchgeführten) Bestandserhebung erfaßt zu werden, um so größer ist, je länger er arbeitslos ist. Demnach sind Langfristarbeitslose in der Bestandserhebung tendenziell überrepräsentiert.⁹⁾

Insgesamt erscheint es somit angezeigt, das Merkmal „Dauer der Arbeitslosigkeit vor ABM“ als Kriterium für die Problemgruppenadäquanz der ABM in Zusammenhang mit anderen Risikomerkmale, die bei den Betroffenen langfristige Arbeitslosigkeit erwarten lassen, zu bewerten.

• 63 % aller geförderten Arbeitnehmer waren in ihrem letzten Arbeitsverhältnis vor ABM als *un- oder angelernte Arbeiter* tätig, also stärker vertreten als Arbeitslose mit derselben Stellung im Beruf (Tabelle 8). Besonders hohe Anteile sind vor allem in den Bereichen Landwirtschaft/Gartenbau, Küstenschutz/Landgewinnung, Forstwirtschaft und Verkehrswesen festzustellen. Auffallend ist auch der relativ hohe Anteil dieser Gruppe im Bereich Sozialpflege/Soziale Dienste.

18% aller Teilnehmer waren vorher als *Facharbeiter* tätig. Diese mündeten vor allem in Maßnahmen des Bereichs Geländeerschließung/Hochbau ein.

Als *Angestellte* in einfacher Tätigkeit waren 8 % der Teilnehmer vorher beschäftigt. Sie mündeten in erster Linie in Maßnahmen des Bereichs Büro/Verwaltung. Auch Angestellte, die vorher eine gehobene Tätigkeit ausgeübt hatten, sind weit überdurchschnittlich in den Bereichen Büro/Verwaltung und Sozialpflege/Soziale Dienste vertreten.

Bei der beruflichen Stellung in der letzten Tätigkeit vor ABM sind beträchtliche geschlechtsspezifische Unterschiede zu erkennen, die weitgehend auf die Maßnahmenstruktur zurückzuführen sind: Es dominieren jeweils eindeutig bei den Frauen Angestellte (69%) und bei den Männern Arbeiter (87%). Die Relation zwischen Unqualifizierten (Nicht-Facharbeiter und einfache Angestellte) und Qualifizierten (Facharbeiter und gehobene Angestellte) aber ist bei den Männern mit 3:1 erheblich größer als bei den Frauen mit rd. 2:1. Das Qualifikationsniveau der Frauen ist demnach also – gemessen an der beruflichen Stellung vor ABM – deutlich höher als das der Männer. Zu beachten ist allerdings der bei den Frauen vergleichsweise hohe Anteil von Teilnehmern, die vor ABM nicht, oder in sonstiger beruflicher Stellung tätig waren (11%).

Tabelle 8
Berufliche Stellung geförderter Arbeitnehmer in der letzten Tätigkeit vor der Arbeitslosigkeit
(in %)

	Maßnahmegruppen										Aktualisierte Struktur für 1978	Zum Vergleich: Arbeitslose insgesamt	
	Landwirt., Garten- u. Landschaftsgartenbau	Küstenschutz und Landgewinnung	Forstwirtschaft	Verkehrswesen	Bau-, Ind.- u. Freizeitgeländeerschließung sowie Hochbau	Versorgungsanlagen	Büro und Verwaltung	Sozialpflege bzw. soziale Dienste	Sonstige	Maßnahmen insgesamt		Mai 1976	Mai 1978
Nicht - Facharbeiter	83,2	83,7	81,5	80,4	56,3	77,0	11,3	35,5	71,6	62,8	49,4	.	51,3
Facharbeiter	8,0	11,6	12,3	17,0	38,3	19,7	3,7	0,8	14,9	17,9	10,4	.	11,3
Angestellte mit einfacher Tätigkeit	1,7	1,3	1,8	0,4	0,9	0,7	41,3	6,7	2,7	7,7	15,4	.	11,9
Angestellte in gehobener Tätigkeit	1,7	0,8	0,4	0,8	0,7	0,5	32,5	16,6	5,2	6,2	13,8	.	18,4
entfällt	5,4	2,6	4,0	1,4	3,8	2,1	11,2	40,4	5,6	5,4	11,0	.	7,1
geförderte Arbeitnehmer insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Dieses Bild harmoniert mit den Ergebnissen zum Niveau schulischer bzw. beruflicher Ausbildung, wo die Gruppe der Frauen in ABM im Durchschnitt höhere Abschlüsse aufzuweisen hat.

Aufgrund der veränderten Maßnahmenstruktur ist davon auszugehen, daß sich im Jahr 1978 insgesamt die Arbeiteranteile verringert haben, und zwar der Un- und Angelernten weniger stark als der Facharbeiteranteil. In jeweils etwa gleichem Umfang dürften sich die Angestelltenanteile erhöht haben.

Die Ergebnisse geben allerdings noch keinen Aufschluß über die tatsächliche Tätigkeit in ABM, sondern beschreiben lediglich den beruflichen Status in der letzten Tätigkeit vor der Arbeitslosmeldung. Aussagen über die berufliche Stellung in der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme werden – zusammen mit Indikatoren zur Mobilität bei Eintritt in ABM – in Abschnitt 3.5 dargestellt.

• In der letzten Berufstätigkeit vor ABM waren 77% in abhängiger Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung und ohne ABM) tätig (Tabelle 7). Und zwar fast ausschließlich in der Vollzeit. 12% waren vorher in ABM beschäftigt. 4,5% hatten die Erwerbstätigkeit unterbrochen. 3,5% waren vorher in schulischer oder betrieblicher Ausbildung. Bemerkenswert sind die vergleichsweise hohen Anteile geförderter Arbeitnehmer, die über Arbeitslosigkeit direkt aus schulischer/betrieblicher Ausbildung in ABM kamen in den Bereichen Büro/Verwaltung (9%) und insbesondere Sozialpflege/Soziale Dienste (37%). Beachtlich ist auch der sehr hohe Anteil von vorher bereits in ABM Beschäftigten im Bereich Küstenschutz/Landgewinnung (49%). Hier ist zu vermuten, daß ein bestimmter Personenkreis – der vor allem aus älteren Arbeitnehmern besteht – fortgesetzt über ABM beschäftigt wird.

Auffällig sind folgende geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der letzten Berufstätigkeit vor ABM: Im Vergleich zu den Männern stand ein geringerer Teil der geförderten Frauen vorher in abhängiger Beschäftigung (62% gegenüber 78%). Bemerkenswert ist weiter der hohe Anteil von Frauen, die vor der Arbeitslosigkeit in schulischer, betrieblicher oder sonstiger Ausbildung waren, nämlich 13% (Männer: 5%) sowie die vergleichsweise häufigere Teilnahme an ABM vor der, der Zuweisung vorausgehenden Arbeitslosigkeit (17%). Dies deutet darauf hin, daß bei der im Untersuchungszeitraum herrschenden Arbeitsmarktlage die erschwerte Berufseinmündung bei den Frauen hier einen gewissen Ausgleich gefunden hat, wenngleich dies quantitativ – zumindest in den hier belegbaren Jahren – wegen des vergleichsweise geringen Frauenanteils in ABM kaum zu Buche schlägt. Dies gilt namentlich für den Bereich Sozialpflege/Soziale Dienste. Offensichtlich führt für viele junge Frauen, die aus schulischer, betrieblicher oder sonstiger Ausbildung in das Beschäftigungssystem wechseln wollen, der Weg über Arbeitslosigkeit in eine ABM im Bereich Sozialpflege/Soziale Dienste. Aktualisiert man die Gesamtstruktur auf das Jahr 1978, dann ergibt sich – wenn die Anteile der Personengruppen in den einzelnen Maßnahmegruppen unverändert geblieben sind –, daß derzeit in ABM verstärkt Abgänger aus schulischer (5%) und betrieblicher Ausbildung (4%) beschäftigt werden.

3.3 Zielgruppen in ABM unter Berücksichtigung von Merkmalsüberschneidungen

Der Anteil von langfristig arbeitslosen, älteren und gesundheitlich beeinträchtigten Personen an den Arbeitslosen hat seit 1975 laufend zugenommen:

¹⁰⁾ Vgl. Werner Karr, a.a.O.

Von den Arbeitslosen (jeweils im September) waren . . . %	1975	1976	1977	1978
1 Jahr und länger arbeitslos	9,6	17,9	18,6	20,3
gesundheitlich eingeschränkt	20,2	24,9	26,8	29,4
55 Jahre und älter	10,2	11,8	11,8	13,4

Die Anteilswerte dieser Merkmalsausprägungen sind allerdings nicht addierbar, weil sich die einzelnen Gruppen durch häufiges Zusammentreffen mehrerer Merkmale überschneiden: Im September 1978 z. B. wiesen 0,9% der Arbeitslosen alle drei dieser Merkmale auf, 4,6% genau zwei und 11,8% genau eines. Im Vergleich zu 1975 hat sich der Anteil der Gruppe mit drei Merkmalen verdreifacht, der der Gruppe mit genau zwei Merkmalen verdoppelt, und der der Gruppe mit genau einem Merkmal um 1/3 erhöht.

Neuere Analysen der Abgänge aus Arbeitslosigkeit¹⁰⁾ zeigen, daß die Wiedereingliederungschancen um so schlechter sind, je mehr dieser Merkmale zusammentreffen. Die Verfestigung des »harten Kerns« unter den Arbeitslosen vollzieht sich somit vor allem in Überschneidungsbereichen. Personen, mit ausschließlich einem der Merkmale tragen nur ein wenig höheres Risiko arbeitslos zu bleiben als die Gesamtheit der Arbeitslosen, außer es handelt sich um ältere Arbeitslose. Deren Wiedereingliederungschancen liegen weit unter dem Durchschnitt.

Es stellt sich nun die Frage, in welchem Umfang durch ABM Personen erreicht wurden, die mehrere dieser „Risikomerkmale“ aufweisen. Übersicht 7 zeigt, daß bei ABM-Teilnehmern im Untersuchungszeitraum Risikofaktoren häufiger zusammentrafen als bei den Arbeitslosen insgesamt (im September 1975).

Übersicht 7: Repräsentanz von Zielgruppen in ABM unter Berücksichtigung von Merkmalsüberschneidungen im Vergleich zum Gesamtbestand der Arbeitslosen (in %)

	in ABM geförderte Arbeitnehmer	Arbeitslose insgesamt Sept. 1975	Sept. 1978
Personen, die			
– 55 Jahre und älter,			
– gesundheitlich eingeschränkt und			
– 1 Jahr und länger arbeitslos waren	0,4 %	0,3 %	0,9 %
Personen, die			
– 55 Jahre und älter und			
– gesundheitlich eingeschränkt waren	2,8 %	1,0 %	1,5 %
oder			
– 55 Jahre und älter und			
– 1 Jahr und länger arbeitslos waren	1,0 %	0,3 %	0,8
oder			
– gesundheitlich eingeschränkt und			
– langfristig arbeitslos waren	4,4 %	1,1 %	2,4 %

Arbeitnehmer mit jeweils zwei der Merkmale sind in ABM drei- bis viermal so häufig vertreten wie unter den Arbeitslosen. Selbst im Vergleich zum September 1978 – bei insgesamt erheblich fortgeschrittener Verfestigung der Arbeitslosigkeit – waren diese Gruppen deutlich höher repräsentiert.

Insgesamt ist also zu sagen., daß – gemessen an ihrer Repräsentanz in der Gesamtarbeitslosigkeit – der „harte Kern“ der Arbeitslosen durch ABM in überdurchschnittlichem Umfang erreicht wurde. Da – wie bereits ausgeführt- davon auszugehen ist, daß im Zuge der Verlagerung des Schwerpunkts der Förderung hin zu Maßnahmen des tertiären Bereichs langfristig arbeitslose, gesundheitlich beeinträchtigte und ältere Arbeitnehmer heute stärker in ABM vertreten sind als noch im Untersuchungszeitraum, ist zu vermuten, daß auch der Anteil geförderter Arbeitnehmer, die mehrere dieser Merkmale aufweisen, zugenommen hat.

3.4 Eingliederung von ABM-Teilnehmern in nicht-geförderte Arbeit

Ein wichtiger Gesichtspunkt für die Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit von ABM ist das Ausmaß, in

dem es mit ABM gelungen ist, geförderte Arbeitnehmer in reguläre Beschäftigungsverhältnisse einzugliedern. Das AFG erklärt dies zu einem wichtigen Strukturziel der Förderung. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde deshalb auch nach dem *Verbleib der geförderten Arbeitnehmer nach Ausscheiden aus der Maßnahme* gefragt. Im folgenden werden die Verbleibsstrukturen von ABM-Teilnehmern beschrieben. Und zwar der Verbleib erstens unmittelbar im Anschluß an die Maßnahme und zweitens zum Erhebungsstichtag (im April 1977).

Im Anschluß an die Maßnahme waren rd. 30% der insgesamt ausgeschiedenen Arbeitnehmer wieder in regulärer Arbeit tätig. Und zwar hatten sich 10% diese selbst gesucht, 4% wurden vom Arbeitsamt vermittelt und 15 % wurden von den Unternehmen übernommen. 53% der vormals geförderten Arbeitnehmer waren im Anschluß an die Maßnahme wieder arbeitslos, 5% gingen – nach kurzzeitiger Arbeitslosigkeit – wieder in ABM. Beachtlich sind die überdurchschnittlichen Wiedereingliederungsquoten in den Bereichen Verkehrsweisen (41%), Geländeerschließung/Hochbau (40%), Versorgungsanlagen (42%) sowie Sozialpflege/Soziale Dienste (36%). In den genannten bauwirksamen Bereichen fällt auf,

Tabelle 9
Wiedereingliederungsquoten geförderter Arbeitnehmer im Anschluß an ABM (nach ausgewählten Merkmalen)
(in %)

Merkmal	Von den ausgeschiedenen Arbeitnehmern waren% im Anschluß an ABM in nicht-geförderter Arbeit tätig:				Arbeitslos	Sonstiger Verbleib
	insgesamt	davon:				
		in selbst-gesuchter Arbeit	vom AA vermittelt	vom Arbeitgeber übernommen		
geförderte Arbeitnehmer insgesamt	29,5	10,2	4,1	15,2	53,1	17,4
Männer	30,5	10,5	4,0	16,0	52,2	17,3
Frauen	17,3	6,5	4,0	6,8	63,9	18,8
bis unter 20 Jahre	21,1	9,2	4,5	7,4	56,2	22,7
20 bis unter 25	27,9	13,5	4,0	10,4	53,6	18,5
25 bis unter 30	34,2	14,8	4,9	14,5	48,7	17,1
30 bis unter 35	32,8	11,7	4,4	16,7	52,4	14,8
35 bis unter 40	34,4	9,1	4,3	21,0	50,0	15,6
40 bis unter 45	31,3	10,3	4,5	16,3	50,0	18,9
45 bis unter 50	28,9	10,5	3,4	15,0	55,0	16,1
50 bis unter 55	26,5	6,0	4,0	16,5	58,9	14,6
55 bis unter 60	22,8	3,4	1,4	18,0	66,9	10,3
60 und mehr	17,2	3,9	1,4	11,9	55,2	27,6
Nicht-Facharbeiter	26,7	10,1	3,3	13,3	55,2	18,1
Facharbeiter	47,3	11,9	4,9	30,5	38,3	14,4
Angestellte mit einfacher Tätigkeit	14,5	5,5	4,3	4,7	69,8	15,7
Angestellte mit gehobener Tätigkeit	28,6	11,2	7,1	10,3	56,2	15,2
Dauer der Arbeitslosigkeit vor ABM						
– bis unter 1 Monat	41,8	11,6	4,4	25,8	40,4	17,8
– 1 bis unter 3 Monate	32,5	11,1	3,5	17,9	47,8	19,7
– 3 bis unter 6 Monate	28,6	11,3	4,2	13,1	55,3	16,1
– 6 bis unter 9 Monate	22,9	9,8	4,9	8,2	61,0	16,1
– 9 bis unter 12 Monate	19,3	7,9	5,5	5,9	64,6	16,1
– 1 Jahr bis unter 2 Jahre	16,2	6,9	2,8	6,5	71,2	12,6
– 2 Jahre bis unter 3 Jahre	10,4	2,5	5,8	2,1	81,7	7,9
– 3 Jahre und länger	6,8	0,9	–	5,9	93,1	0,1

daß die Arbeitnehmer in erheblichem Umfang im Anschluß an die Maßnahme von den ausführenden Unternehmen übernommen wurden. Die Übernahmequote liegt dort zwischen 24 und 29%.

Zum Erhebungsstichtag (im April 1977) schließlich waren von allen aus ABM ausgeschiedenen Arbeitnehmern jedoch 42% in regulärer Arbeit, 19% erneut im ABM tätig sowie 23% noch oder erneut arbeitslos. 16% der Ausgeschiedenen sind sonstwie verblieben – z. B. im Ruhestand, krank, in Ausbildung – oder ihr Verbleib war unbekannt.

Für einen beträchtlichen Teil der Teilnehmer erwies sich die Beschäftigung in ABM somit schon rasch als „Sprungbrett“ in reguläre Arbeitsverhältnisse, zumal davon auszugehen ist, daß auch von den ausgeschiedenen Arbeitnehmern, deren Verbleib den Vermittlern unbekannt war, ein großer Teil wieder eingegliedert war.

Es zeigt sich, daß der Wiedereingliederungserfolg (im Anschluß an die Maßnahme) bei *Männern* mit 31 % deutlich größer ist als *bei Frauen* (17%) und *bei jüngeren* größer als *bei älteren* Arbeitnehmern (Tabelle 9). Gleiches gilt tendenziell für die Übernahmequote.

Ähnlich wie bei den Arbeitslosen insgesamt steigt die Wiedereingliederungsquote mit der Qualifikation: *Facharbeiter* sind zu 47% in nichtgeförderte Arbeit gelangt und zwar wurden 31% von den Unternehmen übernommen. *Angestellte* mit einfacher Tätigkeit kamen demgegenüber nur zu 15% in nichtgeförderte Arbeit aber lediglich 5% durch Übernahme.

Weiter ist festzuhalten, daß die Wiedereingliederungschance nach ABM in engem Zusammenhang mit der *Dauer der Arbeitslosigkeit* vor der ABM steht: Geförderte, die vorher bis unter ein Monat arbeitslos waren, gingen zu 42 % in Arbeit und wurden zu 26% übernommen. Demgegenüber gingen Teilnehmer, die vorher ein Jahr und länger arbeitslos waren, nur zu rd. 14 % in nichtgeförderte Arbeit und wurden nur zu rd. 4% übernommen.

Die teils beachtlichen Anteile derjenigen geförderten Arbeitnehmer, die infolge von Übernahme durch ausführende Unternehmen oder Maßnahmeträger wieder eingegliedert wurden, deuten darauf hin, daß durch ABM im beachtlichen Umfang die Voraussetzungen für dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen wurden.

Die Zahl der insgesamt angebotenen Arbeitsplätze muß sich damit allein allerdings noch nicht erhöht haben. Es wurde deshalb versucht, Anhaltspunkte dafür zu finden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang im Gefolge der geförderten Projekte „Dauerarbeitsplätze“ geschaffen wurden, also Arbeitsplätze, die nach Abschluß des Projekts für die Besetzung durch Arbeitslose zur Verfügung stehen (Beispiel: Arbeitsplätze für Pflegepersonal in einem mit ABM-Förderung gebauten Altenheim). Eine entsprechende Frage an die Arbeitsämter ergab, daß im Zusammenhang mit 5 % aller Projekte Dauerarbeitsplätze in diesem Sinne geschaffen wurden. Am höchsten ist diese Quote in den Bereichen Geländerschließung/Hochbau (14 %) und Sozialpflege/Soziale Dienste (12%). Eine Quantifizierung der Dauerarbeitsplatzwirkung solcher ABM ist allerdings nicht möglich. Bei 17% aller Projekte war offen, ob eine dauerarbeitsplatzschaffende Wirkung von den Maßnahmen ausgeht. Bei 78% aller Projekte wurde sie verneint.

Von den aus den Maßnahmen ausgeschiedenen Arbeitnehmern sind insgesamt 46% vor Ablauf der für sie vorgesehenen Beschäftigungsdauer ausgeschieden. Wie bereits angesprochen, ist diese Quote um so kleiner, je älter die

ABM-Teilnehmer, je höher ihr Schulabschluß und ihre berufliche Qualifikation und je länger die vorausgegangene Arbeitslosigkeit gedauert hat.

22% sind vorzeitig ausgeschieden, weil die Maßnahme früher als ursprünglich vorgesehen abgeschlossen wurde oder weil sie unterbrochen wurde. Deutlich über dem Durchschnitt liegt dieser Anteil in den Bereichen Verkehrswesen (30%), Geländerschließung/Hochbau (27%) sowie bei den sonstigen Maßnahmen (37%).

Als zweithäufigster Grund ist mit 21 % die Kündigung durch den Arbeitnehmer zu nennen. Er spielt vor allem bei Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft/Gartenbau, Forstwirtschaft und auch Büro/Verwaltung eine Rolle. Beachtlich hoch ist auch der Anteil derjenigen, die vorzeitig vom Arbeitgeber in nichtgeförderte Beschäftigung übernommen wurden (10%). Dies war vor allem in den Bereichen Geländerschließung/Hochbau (11 %) und Versorgungsanlagen (21 %) zu beobachten.

Bei insgesamt 9% aller vorzeitigen Abgänge wurde der Geförderte durch das Arbeitsamt vorzeitig abberufen. Und zwar in erster Linie wegen Umsetzung in eine andere ABM (7%) und erst in zweiter Linie wegen anderweitiger Vermittlung (2%). Extrem häufig erfolgten Umsetzungen im Bereich Küstenschutz/Landgewinnung (70% aller vorzeitigen Abgänge).

In 15% aller Fälle wurde das ABM-Arbeitsverhältnis durch den Arbeitgeber gekündigt. Eine untergeordnete Rolle spielten Abgänge aufgrund von Krankheit (4%). Schließlich war in 17% aller Fälle dem Arbeitsamt der Grund für das vorzeitige Ausscheiden des geförderten Arbeitnehmers unbekannt.

Insgesamt ist also beachtenswert, daß von den Geförderten, die früher als ursprünglich vorgesehen aus ABM ausscheiden, rd. ein Drittel in ein anderes Arbeitsverhältnis übergeht und daß bei einem Fünftel der vorzeitig Ausgeschiedenen die Maßnahme entweder früher als absehbar zum Abschluß gebracht oder – z. B. witterungsbedingt – unterbrochen wurde.

Trotz der teils beachtlichen Wiedereingliederungserfolge, die bei geförderten Arbeitnehmern erzielt wurden, bleibt das Strukturziel, die Verbesserung der *Wiedereingliederungschancen vor allem der Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik*, nur teilweise erfüllt: Die Eingliederungschance ehemaliger ABM-Teilnehmer im Anschluß an die Maßnahme ist nämlich um so geringer, je länger die vorangegangene Arbeitslosigkeit gedauert hat.

Aufgrund des verfügbaren statistischen Materials konnte der Frage nach der Dauerhaftigkeit der Eingliederung nicht weiter nachgegangen werden. Hierzu sind spezielle Längsschnittuntersuchungen anzustreben.

3.5 Arbeitsplatzstrukturen, Mobilität, Vermittlungsaufwand und Vermittlungserfolg im Zusammenhang mit ABM

• Von den insgesamt *durch ABM (kurzfristig) geschaffenen Stellen* waren 83% ausschließlich für Männer, 3% ausschließlich für Frauen vorgesehen. 14 % wiesen keine Einschränkung auf. Arbeitsplätze für Frauen wurden – wie im Abschnitt 3.1 bereits erläutert – in erster Linie in den Bereichen Büro/Verwaltung und Sozialpflege/Soziale Dienste geschaffen: 74% bzw. 91 % der Arbeitsplätze waren dort prinzipiell mit Frauen zu besetzen.

Eng verbunden mit den Beschäftigungschancen für Frauen in ABM ist das Angebot geförderter *Teilzeitarbeitsplätze*. Beschäftigungsmöglichkeiten für teilzeitarbeitsuchende Arbeitslose wurden durch ABM in den Jahren 1975/76 nur in

geringem Umfang geschaffen: Von allen offenen Stellen waren 98,5% ausschließlich für Vollzeit vorgesehen und nur 0,7% für Teilzeit und 0,8% für Vollzeit oder Teilzeit. Ein hoher Anteil von Teilzeitplätzen war allerdings im Bereich Sozialpflege/Soziale Dienste mit mehr als der Hälfte festzustellen.

Infolge der Verschiebung der Förderschwerpunkte hin zu Maßnahmen in den tertiären Bereichen in den Jahren 1977 und 1978 ist die Zahl der beschäftigten Teilzeitkräfte allerdings überproportional angestiegen: Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in ABM ist von 2,6% im September 1977 auf mittlerweile 8% zum Jahresende 1978 angestiegen. Teilzeitbeschäftigung ist allerdings fast ausschließlich auf die Bereiche Büro/Verwaltung und Sozialpflege/Soziale Dienste begrenzt: Rd. 94% der Teilzeitbeschäftigten sind dort tätig. Entsprechend hoch sind dort auch mit 12% bzw. 25% die Teilzeitquoten.

- Die Vermittlung von *schwerbehinderten oder erwerbsgeminderten Personen* war bei rd. 30% aller offenen Stellen möglich. Erwartungsgemäß hoch ist dieser Anteil in den Bereichen Büro/Verwaltung mit rd. 67% und Sozialpflege mit rd. 40%.
- Um Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage zu gewinnen, in welchem Verhältnis die Qualifikationen der ABM-Teilnehmer zu den Anforderungen der geförderten Tätigkeiten stehen, wurde hier die berufliche Stellung der geförderten Arbeitnehmer in ihrer letzten Tätigkeit vor ABM mit den Angaben der Offene-Stellen-Karte verglichen. Da keine direkten Informationen über die tatsächlichen Anforderungen auf den ABM-Arbeitsplätzen zur Verfügung stehen, wurde hier angenommen, daß die tatsächliche Tätigkeit dem entspricht, was in der Offene-Stellen-Karte als „Stellung im Beruf“ angegeben ist.

Übersicht 8: Berufliche Stellung der geförderten Arbeitnehmer
(in %)

	in ABM	vor ABM
Nichtfacharbeiter	67,2	62,8
Facharbeiter	12,2	17,9
Angestellte mit einf. Tätigkeit	17,2	7,7
Angestellte mit geh. Tätigkeit	3,4	6,2
Schulische/betriebl. Ausbildung u. ä.	–	5,4
Insgesamt	100	100

Der Vergleich beider Strukturen legt den Schluß nahe, daß die im Zusammenhang mit ABM geschaffenen Stellen – gemessen an den hier verfügbaren Merkmalen – eine niedrigere Qualifikation erfordern, als die Stellen, die von den geförderten Arbeitnehmern vor der Arbeitslosigkeit besetzt waren. Ein vollständiges Bild vom Ausmaß solcher per Saldo *vertikalen Mobilität* ergibt sich allerdings erst aus der Häufigkeit tatsächlicher *Wechselfälle der beruflichen Stellung*: Sie hat sich

¹¹⁾ Diese Bruttobewegungen konnten aus erhebungstechnischen Gründen nur für zwei Drittel der insgesamt erfaßten Fälle nachgezeichnet werden.

¹²⁾ Definiert als Wechsel der Berufsordnung (3-stellige Berufskennziffer).

¹³⁾ Vgl. Brinkmann, Chr., Arbeitslosigkeit und Mobilität, in: MittAB 2/1977, S. 222.

bei rd. 27% aller ABM-Teilnehmer gegenüber ihrer Tätigkeit vor der Arbeitslosigkeit verändert¹¹⁾. Bei 15 % aller geförderten Arbeitnehmer war dies mit einem beruflichen Abstieg verbunden und bei 2,4% mit einem beruflichen Aufstieg. 4,2% wechselten zwischen annähernd gleichrangigen Arbeiter- und Angestelltentätigkeiten, 5,4% kamen aus betrieblicher/schulischer Ausbildung oder sonstiger Tätigkeit. Zu beachten ist hierbei allerdings, daß der hohe Anteil der Nichtfacharbeiter (über 60%) das Ergebnis erheblich beeinflusst: In der hier nur möglichen groben Differenzierung der beruflichen Stellung ist für diese Gruppe ein beruflicher Abstieg nicht sichtbar zu machen.

Während ABM – wie oben gezeigt wurde – zumindest in Teilbereichen zur Hebung der Eingliederungschancen benachteiligter Personengruppen am Arbeitsmarkt beitragen, scheint die Tätigkeit in den Maßnahmen in gewissem Umfang auch mit Herabstufungen im Hinblick auf die Qualität dieser Tätigkeiten verbunden zu sein. Derartige *Dequalifizierungsprozesse* verdienen starke Beachtung, weil sie den positiven ABM-Effekt der Qualifikationserhaltung schmälern können.

Gemessen an der Häufigkeit vollzogener Berufswechselfälle¹²⁾ ist das Ausmaß *horizontaler beruflicher Mobilität* beachtlich: Von den Zugewiesenen, die vor der Arbeitslosigkeit eine Berufstätigkeit ausgeübt haben, haben 36% beim Übergang in ABM den Beruf gewechselt. Zum Vergleich: Bei den Arbeitslosen insgesamt sind 44% der Wiedereingliederungsfälle mit einem Berufswechsel verbunden¹³⁾. Auch die faktische berufliche Mobilität vor der hier betrachteten Arbeitslosigkeit ist beträchtlich: Falls ein Beruf erlernt wurde, wurde in der Hälfte aller Fälle in der letzten Tätigkeit vor der Arbeitslosigkeit ein anderer als der erlernte ausgeübt.

• Vorstehend wurde über die Merkmale und vor allem über den Verbleib geförderter Arbeitnehmer berichtet. Zugrunde lagen rd. 6600 Fälle. Hochgerechnet auf die Grundgesamtheit entspricht das rd. 110000 Beschäftigungsfällen im Erhebungszeitraum. Um diese ABM-Arbeitsverhältnisse zu begründen, wurden von der Arbeitsvermittlung insgesamt rd. 180 000 *Vermittlungsvorschläge* gemacht. D. h. rd. 60% dieser Vorschläge führten zur Arbeitsaufnahme, 40% führten nicht zur Arbeitsaufnahme (Tabelle 10). Die Quote des Vermittlungserfolgs streut – mit Ausnahme des Bereichs Küstenschutz/Landgewinnung – verhältnismäßig wenig über die Maßnahmegruppen. Verglichen mit der allgemeinen Quote des Vermittlungserfolgs von rd. 25% liegt sie im ABM-Bereich also sehr hoch.

Rd. 20% der Vermittlungsvorschläge wurden vom Arbeitgeber abgelehnt (rd. 10% weil die Stelle schon besetzt war) und 11 % wurden von den Arbeitnehmern abgelehnt (4,5% wegen anderweitiger Arbeitsaufnahme). Überdurchschnittlich häufig erfolgte eine Ablehnung durch den Arbeitgeber vor allem im Bereich Büro/Verwaltung (und zwar weit überwiegend, weil die Stelle schon besetzt war) sowie bei den sonstigen Maßnahmen. Vom Arbeitnehmer abgelehnt wurde der Vermittlungsvorschlag überdurchschnittlich häufig in den bauwirksamen Bereichen sowie im Bereich Sozialpflege/Soziale Dienste.

4. Zusammenfassung

Ausgehend von den im AFG für ABM gesetzten Zielvorgaben wurde in diesem Beitrag versucht, wichtige quantitative und qualitative Wirkungen von ABM zu analysieren. Eine umfassende Erfolgskontrolle konnte nicht geleistet werden, weil die gesetzlichen Zielvorgaben teils unscharf sind und

Tabelle 10
Vermittlungsaufwand und Vermittlungserfolg bei der Besetzung von Arbeitsplätzen in ABM
(in %)

	Maßnahmegruppen									
	Landwirtschaft, Garten- u. Landschaftsgartenbau	Küstenschutz und Landgewinnung	Forstwirtschaft	Verkehrswesen	Bau-, Ind. u. Freizeitgeländeerschließung sowie Hochbau	Versorgungsanlagen	Büro und Verwaltung	Sozialpflege bzw. soz. Dienste	Sonstige	Maßnahmen insgesamt
Von den Zuweisungsvorschlägen führten%										
– zur Arbeitsaufnahme	63,1	81,1	61,4	65,2	62,4	56,1	53,3	51,1	55,8	60,1
– nicht zur Arbeitsaufnahme	36,9	18,9	38,6	34,8	37,6	43,9	46,7	48,9	44,2	39,9
Von den Zuweisungsvorschlägen sind% gescheitert, weil:										
– vom Arbeitgeber abgelehnt wegen	16,8	3,5	17,4	19,3	17,3	21,0	30,9	19,7	25,7	20,3
. Stelle besetzt	6,5	3,5	8,7	12,3	6,8	12,2	20,0	6,5	10,8	10,6
. andere Gründe	10,3	–	8,7	7,0	10,5	8,8	10,9	13,2	14,9	9,7
– vom Arbeitnehmer abgelehnt wegen	9,8	0,7	10,0	11,8	14,2	12,5	7,3	13,1	11,6	11,0
. anderweitige Arbeitsaufnahme	2,7	–	4,7	6,9	6,4	4,4	2,8	2,1	5,7	4,5
. andere Gründe	7,1	0,7	5,3	4,9	7,8	8,1	4,5	11,0	5,9	6,5
– Sonstiges (einschl. unbekannt)	10,3	14,7	11,2	3,7	6,1	10,4	8,5	16,1	6,9	8,6

wichtige Informationsquellen mit vertretbarem Untersuchungsaufwand nur zum Teil erschlossen werden konnten. Die Untersuchung stützt sich vor allem auf Beratungs- und Vermittlungsunterlagen der Arbeitsämter.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Die *quantitativen Arbeitsmarktwirkungen* von ABM sind selbst wenn man indirekte Wirkungen miteinbezieht beträchtlich – verglichen mit dem Ausmaß der Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens aber doch bescheiden. Bei dem gegenwärtigen Mittelaufwand kann das gesamtwirtschaftliche Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt mit ABM nicht nachhaltig beeinflusst werden.

Angesichts eines umfangreichen und im Zeitablauf anwachsenden Kerns schwervermittelbarer Dauerarbeitsloser ist allerdings der *qualitativ-strukturellen Komponente* der AFG-Zielsetzung heute eher mehr Bedeutung zuzumessen: Mit ABM sollen bevorzugt die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik „langfristig Arbeitslose“, „Ältere Arbeitslose“ und „Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen“, vor allem aber Arbeitslose, die mehrere dieser „Risikomerkmale“ aufweisen, erreicht werden. Hierzu hat die Untersuchung ergeben:

- Die *Zielgruppen* „ältere Arbeitnehmer“, „langfristig Arbeitslose“ und „Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen“ sowie „Frauen“ waren – jeweils für sich betrachtet – in der Vergangenheit in ABM insgesamt *unterrepräsentiert*. Allerdings ist bei Beurteilung dieses Befundes zu beachten, daß der Schwerpunkt der Förderung in den Jahren 1975/76 bewußt auf den Baubereich verlegt wurde um – eingebettet in eine globale konjunkturpolitische Strategie der Bundesregierung – der schlechten Beschäftigungssituation in diesem Wirtschaftsbereich entgegenzuwirken. Bauwirksame

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lassen aber wenig Spielraum für die Beschäftigung der genannten Gruppen.

Der verfestigte *Kern der Arbeitslosigkeit*- Personen, die mehrere dieser Merkmale aufweisen und somit ein hohes Risiko tragen, arbeitslos zu bleiben- war in ABM allerdings drei- bis viermal so stark vertreten wie unter den Arbeitslosen insgesamt. ABM hat somit einen wirksamen Beitrag zur Beschäftigung dieser Zielgruppen im engeren Sinne geleistet.

- *Spielräume* für die strukturelle Gestaltung der Beschäftigungswirkung sowie gleichzeitig *Beschäftigungschancen für die Zielgruppen* bieten vor allem die *arbeitsintensiven ABM des tertiären Bereichs*. Sie werden dort nämlich erheblich besser erreicht als in anderen Maßnahmen. Aufgrund des bewußten Wandels der Projektstruktur in den Jahren 1977/78 – weg von bauwirksamen ABM, hin zu Büro/Verwaltung und Maßnahmen vor allem der sozialen Dienste – ist davon auszugehen, daß die *Zielgruppen heute besser erreicht* werden als in der Vergangenheit. Eine noch stärkere Zielgruppenorientierung erfordert aber eine *noch stärkere Förderung dieser Bereiche*. Vor allem auch um das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen weiter zu steigern.

- Das Ziel, ABM-geförderte Arbeitnehmer *in reguläre Arbeit einzugliedern*, wurde bei einem beträchtlichen Teil der Maßnahmeteilnehmer erreicht: 30% gingen unmittelbar im Anschluß an ABM in reguläre Arbeit. Allein 15% wurden von den Arbeitgebern übernommen.

Ein noch positiveres Bild zeigt sich einige Zeit nach dem Ausscheiden: 42 % standen zum Stichtag der zweiten Erhebung in regulärer Arbeit, 19% waren erneut in ABM tätig, und nur 23 % aller Teilnehmer – die ja vor Eintritt in ABM alle arbeitslos waren – waren noch oder erneut arbeitslos.

Das Strukturziel „Erhöhung der Wiedereingliederungschancen“ wurde allerdings bei den langfristig Arbeitslosen nur unzureichend erfüllt: Die Eingliederungsquote erwies sich als um so niedriger, je länger die Arbeitslosigkeit vor ABM gedauert hatte. Immerhin kamen aber von ABM-Teilnehmern, die vordem 9 bis 12 Monate arbeitslos waren, ein Fünftel wieder in Beschäftigung, von denen, die zwischen 1 und 2 Jahre arbeitslos waren, ein Sechstel und von den sehr langfristig Arbeitslosen (2 bis 3 Jahre Arbeitslosigkeit) immerhin auch noch mehr als 10% – und zwar überwiegend durch Vermittlung der Arbeitsämter.

Die Eingliederungsquote bei älteren Arbeitnehmern lag erfreulicherweise nur wenig unter dem Durchschnitt.

- Beim Eintritt in ABM war bei den geförderten Arbeitnehmern beachtliche (vertikale und horizontale) Mobilität festzustellen: Für 27% hat sich der berufliche Status – gemessen an der Stellung im Beruf – im Vergleich zu ihrer letzten Tätigkeit geändert. 15% der Geförderten erfuhren dabei eine Abstufung, 2% einen beruflichen Aufstieg, 5% haben zwischen gleichrangigen Positionen gewechselt, der Rest war vor ABM nicht berufstätig. *Dequalifizierungsprozesse*, denen ein Teil der in ABM Beschäftigten also offensichtlich unterworfen ist, sind stark zu beachten, weil sie den positiven ABM-Effekt der Qualifikationserhaltung schmälern können.

Auch das Ausmaß *horizontalen beruflichen Mobilität* ist beachtlich: 36% der Teilnehmer haben mit Eintritt in ABM den Beruf gewechselt.

Die abschließende Beurteilung dieser Ergebnisse erfordert allerdings zusätzliche Informationen vor allem über den weiteren Berufsverlauf der geförderten Arbeitnehmer. Insbesondere bliebe zu prüfen, ob Herabstufungen nur vorübergehend in ABM erfolgen und im gegebenenfalls anschließenden Arbeitsverhältnis wieder aufgehoben werden, oder ob sie zu dauerhafter Dequalifizierung führen.

- Das Verhältnis zwischen *Vermittlungsaufwand und Ver-*

mittlungserfolg erweist sich bei ABM als recht günstig: Von den Vermittlungsversuchen führten im Untersuchungszeitraum durchschnittlich rd. 60% zur Arbeitsaufnahme. Die Erfolgsquote bei den Vermittlungen insgesamt liegt bei rd. 25 %. Es ist allerdings hier zu beachten, daß bei ABM Beschäftigungsmöglichkeiten auf bestimmte Personengruppen zugeschnitten und subventioniert sind, wodurch das Risiko eines Vermittlungsfehlschlages erheblich gemindert wird.

Insgesamt gesehen erweist sich ABM innerhalb der, vor allem durch den Finanzaufwand gesetzten Grenzen als Alternative zur Arbeitslosigkeit. Wenngleich die rechnerischen Gesamtbeschäftigungswirkungen zwar eher eine Obergrenze darstellen, ist doch nicht zu verkennen, daß jährlich für Zehntausende von Arbeitslosen durch ABM Beschäftigung geschaffen wird, die ihnen sonst vorenthalten geblieben wäre.

„Mitnehmereffekte“ im Sinne einer Subventionierung von Projekten, die im gleichen Umfang ohnehin durchgeführt worden wären aus Mitteln für ABM, sind in Teilbereichen zwar zu vermuten, ihre relative Größenordnung ist auf der Grundlage der bislang verfügbaren Informationen aber nicht abzuschätzen. Sie sind um so eher zu vermeiden, je größer der Anteil innovatorischer Projekte ist, denn Einrichtungen oder Dienste, die noch nicht zur Nutzung angeboten wurden, können auch nicht im Sinne projektspezifischer Mitnehmereffekte umfinanziert werden.

Eng verbunden mit der Forderung nach neuartigen Maßnahmen ist die *strukturpolitische Zielsetzung* von ABM: Projektinnovationen können dazu beitragen, neue, am gesellschaftlichen Bedarf orientierte Beschäftigungsstrukturen – vor allem im Bereich höherwertiger Dienstleistungen – zu kreieren. ABM kann gerade hier dazu dienen, Modellversuche und Risiken zu finanzieren um so Anlaufschwierigkeiten zu beseitigen oder zu mildern und damit die Chancen erhöhen, daß vorübergehend geförderte Aktivitäten nach Beendigung der Maßnahme durch den Träger auf Dauer weitergeführt werden.