

Ausgabe Nr. 17 / 15.9.2003

In aller Kürze

- Nur knapp die Hälfte der westdeutschen und sogar nur ein Drittel der ostdeutschen Weiterbildungsteilnehmer, deren Förderung im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2001 endete, waren sechs Monate später auf dem ersten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt.
- Bei den Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die größtenteils zu den schwervermittelbaren Arbeitslosen gehören, lagen die Eingliederungsquoten noch niedriger: bei knapp 30% in Westdeutschland und knapp 15% in Ostdeutschland.
- Die Eingliederungsquoten variieren nicht nur zwischen West und Ost, sondern auch innerhalb der beiden Landesteile. So werden in Baden-Württemberg und Bayern bei FbW Ergebnisse erzielt, die in der Spitze gut 20 Prozentpunkte über den niedrigsten Werten in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen liegen.
- Regressionsanalysen bestätigen, dass die regionalen Eingliederungsergebnisse beider Instrumente (FbW und ABM) primär von der regionalen Arbeitsmarktlage und außerdem von der regionalen Teilnehmerstruktur abhängen: je höher die Unterbeschäftigungsquote und der Anteil an besonders förderungsbedürftigen Personengruppen, desto niedriger die regionale Eingliederungsquote.
- Verbleibende Unterschiede in den regionalen Eingliederungsergebnissen deuten auf weitere Einflussfaktoren hin, denen in künftigen Untersuchungen nachzugehen sein wird.

Autor/in

Franziska Hirschenauer

Regionale Arbeitsförderung

Eingliederungsquoten sprechen eine deutliche Sprache

Die regionalen Unterschiede bei FbW und ABM erklären sich vor allem durch die Arbeitsmarktlage und die Teilnehmerstruktur – Der unerklärte Rest bedarf weiterer Analysen

Die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt stellt nach wie vor das Hauptziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. Inwieweit es gelungen ist, dieses Ziel durch berufliche Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (FbW und ABM) zu erreichen, wird auf Basis der regionalen Eingliederungsquoten für das Jahr 2001 dargestellt.

Auch wenn die Zahlen nicht im Sinne einer Wirkungsanalyse interpretiert werden dürfen, sind sie doch aufschlussreich: Zum einen, weil sie aussagekräftiger sind als die bisherigen Verbleibsquoten und zum anderen, weil sie eine Vorstellung über die maximalen Eingliederungseffekte vermitteln, die gegenwärtig von diesen Maßnahmen zu erwarten sind.

Die Eingliederungsquote sagt mehr

Eine wirkungsvolle und sparsame Verwendung der BA-Mittel setzt Informationen über die Integrationsergebnisse arbeitsmarktpolitischer Instrumente voraus. Solche Informationen sind in den Eingliederungsbilanzen (§ 11 SGB III) enthalten, die seit 1998 jährlich für die Arbeitsämter erstellt werden. Das Hauptziel der Arbeitsmarktpolitik, nämlich die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt, konnte bisher allerdings nur mit Hilfe der Verbleibsquoten geprüft werden. Diese sind als arbeitsmarktpolitische Zielgrößen jedoch problematisch, da sie lediglich angeben, wie viele der Maßnahmeabgänger (Absolventen und Abbrecher) 6 Monate nach Ende der Förderung nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Offen bleibt, inwieweit hinter dem „Nichtverbleib in Arbeitslosigkeit“ tatsächlich die Aufnahme einer regulären Beschäftigung steht. Denn es könnte sich auch um erneute Eintritte in

arbeitsmarktpolitische Maßnahmen handeln, den Rückzug in die Stille Reserve oder einen Übergang in den Ruhestand.

Für die meisten Instrumente der aktiven Arbeitsförderung stehen seit Herbst vergangenen Jahres nun auch „Eingliederungsquoten“ zur Verfügung. Diese beziehen sich auf Maßnahmeteilnehmer, die im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2001 eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme beendet haben. Und sie erlauben erstmals Aussagen darüber, wie viele der Maßnahmeabgänger 6 Monate nach Ende der Förderung sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Im Vergleich zu den Verbleibsquoten informieren Eingliederungsquoten damit präziser¹ über die berufli-

¹ Einen Sonderfall stellt das Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III dar. Eingliederungsquoten sind hier nicht aussagekräftig, da Existenzgründer – sofern sie Erfolg haben – selbständig und nicht abhängig beschäftigt sind. Nur eingeschränkt aussagefähig sind Eingliederungsquoten außerdem bei den Eingliederungszuschüssen, da hier sogenannte Weiterbeschäftigungszeiträume gelten, die auch länger als 6 Monate dauern können.

che Wiedereingliederung der Maßnahmeteilnehmer, wenngleich – datentechnisch bedingt – weniger zeitnah.

Wie die Verbleibsquoten werden auch die neuen Eingliederungsquoten regional vergleichend betrachtet, was den Wettbewerb unter den Ämtern und den Austausch von „Best practice-Erfahrungen“ fördert. Das Interpretationsproblem, das sich hierbei stellt, ist von den Verbleibsquoten bekannt² und lässt sich folgendermaßen beschreiben: Weist ein Arbeitsamt eine höhere Eingliederungsquote auf als ein anderes, kann allein daraus noch nicht geschlossen werden, dass dieses Arbeitsamt mit seiner Arbeitsmarktpolitik erfolgreicher wäre. Unzulässig ist dies deshalb, weil die Wiederbeschäftigungschancen der Maßnahmeteilnehmer jeweils (auch) von der regionalen Arbeitsmarktlage abhängen und hier große Unterschiede bestehen. Auch muss man bedenken, dass die Höhe regionaler Eingliederungsquoten durch den Grad der Zielgruppenorientierung regionaler Arbeitsmarktpolitik mitbestimmt wird und dieser zwischen den Ämtern durchaus variieren kann.

Vor diesem Hintergrund werden nun die Eingliederungsquoten zweier Hauptinstrumente der Arbeitsmarktpolitik näher betrachtet, nämlich die der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) und die von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke wird zunächst ein Überblick über die regionalen Unterschiede in den Quoten gegeben. Dann wird untersucht, inwieweit sich diese auf regionale Disparitäten in der Arbeitsmarktlage und in der Teilnehmerstruktur zurückführen lassen. Schließlich wird geprüft, wie die erreichten Eingliederungsergebnisse dann zu beurteilen sind, wenn man die regionalen Unterschiede in den beiden Einflussgrößen – Unterbeschäftigung und Teilnehmerstruktur – berücksichtigt.

Die hier berechneten Eingliederungsquoten weichen in zweierlei Hinsicht von jenen ab, die in den Eingliederungsbilanzen³ ausgewiesen werden: Erstens umfasst der Zähler nur jene Maßnahmeabgänger, die ein halbes Jahr nach Ende der Förderung (mit oder ohne Unterstützung durch betriebliche Einstellungshilfen⁴) auf dem **ersten** Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Nicht enthalten sind im Unterschied zu den offiziellen Eingliederungsquoten Maßnahmeabgänger, die wieder in eine Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme eingetreten und somit auf dem zweiten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Geraten erschien eine derart modifizierte Abgrenzung des Zählers, weil Eingliederungsquoten die Integration in reguläre Beschäftigung widerspiegeln sollen und davon beim Eintritt in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen keine Rede sein kann.

Der zweite Unterschied betrifft den Nenner der ABM-Eingliederungsquote. Er wurde um die Zahl jener Abgänger bereinigt, die – innerhalb von nur 6 Monaten – erneut in ABM eingetreten sind. Diese Fälle wurden nicht mitgezählt, weil es sich bei ihnen mehrheitlich nicht eigentlich um Maßnahmeabgänger handeln dürfte. Vermutlich sind es Teilnehmer, die entweder eine Maßnahme unterbrochen haben, oder solche, deren Förderung nach Ablauf des zunächst festgelegten Zeitraums (von zumeist 12 Monaten) verlängert wurde.

Regionale Unterschiede in den Eingliederungsquoten

Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Betrachtet man zunächst die großräumigen Durchschnittswerte, zeigt sich folgendes Bild: Im Westen liegt die FbW-Eingliederungsquote bei 47,9%, im Osten bei 33%. Von den Personen, die im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2001 eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme beendet haben, sind also 6 Monate später knapp die Hälfte im Westen bzw. ein Drittel im Osten auf dem ersten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Setzt man die beruflich integrierten ehemaligen Weiterbildungsteilnehmer in Relation zu jenen Weiterbildungsteilnehmern, die sechs Monate nach ihrem Ausscheiden nicht arbeitslos gemeldet waren, dann ergeben sich für West- und Ostdeutschland Anteilswerte von rund 75% bzw. 70%. Hinter dem „Nichtverbleib in Arbeitslosigkeit“ steht also keineswegs immer die Aufnahme einer regulären Beschäftigung. Der Unterschied in den Prozentsätzen weist zudem darauf hin, dass die Relationen räumlich variieren. Beide Sachverhalte kommen auch in den Differenzen zum Ausdruck, die zwischen der FbW-Verbleibsquote (ermittelt nach dem Stichtagskonzept und auf Basis der Daten des „umfassenden Verbleibsnachweises“) und der FbW-Eingliederungsquote bestehen. Sie betragen 16,2 Prozentpunkte in Westdeutschland (64,1% gegenüber 47,9%) und 14,3 Prozentpunkte in Ostdeutschland (47,3% gegenüber 33%).

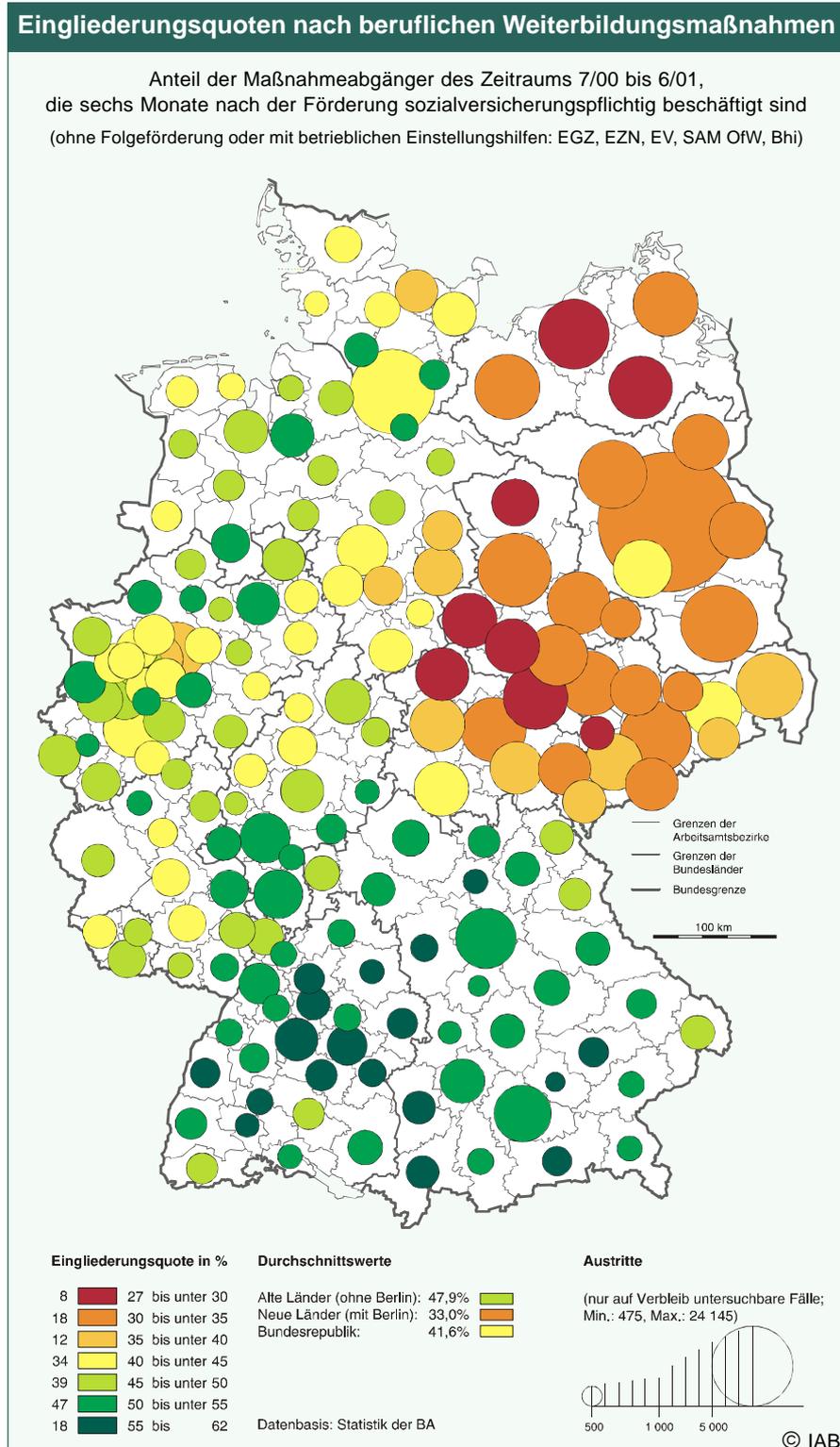
Die Regionalwerte der FbW-Eingliederungsquote (**Karte 1**) streuen in Westdeutschland zwischen 36% und 62,3%. Sie lassen ein relativ ausgeprägtes Süd-Nord-Gefälle erkennen. Während bayrische und baden-württembergische Ämter in der Regel überdurchschnittliche (50% und mehr), vielfach sogar weit überdurchschnittliche Eingliederungsquoten (55% und mehr) aufweisen, sind unterdurchschnittliche Werte (36% bis unter 45%) nur außerhalb der süddeutschen Bundesländer zu finden: vor allem entlang der Nord- und Ostseeküste,

² Vgl. Blaschke/Nagel 1999; Hirschenauer 2001a; Hirschenauer 2001b

³ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2003

⁴ Zu den betrieblichen Einstellungshilfen zählten im Untersuchungszeitraum 4 Instrumente des SGB III, und zwar die Eingliederungszuschüsse (EGZ), die Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (EZN), die (quantitativ unbedeutenden) Eingliederungsverträge (EV) und die in Ostdeutschland angewandten Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW). Des Weiteren gehörten die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (Bhi) aus dem gleichnamigen Programm der Bundesregierung dazu.

Karte 1



Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

Die Karte der ABM-Eingliederungsquote (**Karte 2, Seite 4**) macht zunächst deutlich, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland noch immer eine wesentlich größere Rolle spielen als in Westdeutschland. Dabei ist der Teilnehmerbestand in Ostdeutschland von 1992 auf 2001 um rund 70% zurückgegangen.

Das Ziel der beruflichen Wiedereingliederung wird im Anschluss an eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme nur selten erreicht. In Westdeutschland waren nur knapp 29% derjenigen, die zwischen Juli 2000 und Juni 2001 eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beendet haben, 6 Monate später auf dem ersten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt. In Ostdeutschland lag der entsprechende Prozentsatz noch niedriger, nämlich bei knapp 14%.

Sieht man von Maximalwerten ab, die auf sehr kleinen Fallzahlen basieren, dann streuen die westdeutschen Regionalwerte der ABM-Eingliederungsquote zwischen rund 16% und 53%. Ein großräumiges Süd-Nord-Gefälle wie bei der beruflichen Weiterbildung besteht bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht. Niedrige Werte von unter 25% sind nicht nur in Schleswig Holstein, im Nordwesten Niedersachsens und im Ruhrgebiet zu finden, sondern auch im Norden und Osten von Bayern.

Die ostdeutschen Regionalwerte liegen zwischen 9,1% und 18,4%. Sie sind damit überall sehr niedrig.

Die Unzuverlässigkeit der Verbleibsquote als Indikator für die berufliche Wiedereingliederung ist bei ABM noch ausgeprägter als bei FbW: In Westdeutschland waren nur rund 54% der nicht arbeitslos gemeldeten ehemaligen ABM-Teilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt (FbW: 75%), in Ostdeutschland sogar nur 38% (FbW: 70%). Entsprechend groß ist der Abstand zwischen der ABM-Verbleibs- und der ABM-Eingliederungsquote: 24,4 Prozentpunkte in Westdeutschland (53,3% gegenüber 28,9%) und 22,6 Prozentpunkte in Ostdeutschland (36,3% gegenüber 13,7%).

im Südosten Niedersachsens, in Teilen Nordrhein-Westfalens, insbesondere im Ruhrgebiet und in einigen großstädtisch geprägten Ämtern wie Hamburg, Hannover und Köln.

Die ostdeutschen Regionalwerte liegen zwischen 27,1% und 44,2%. Überdurch-

schnittliche Werte (35% und mehr) sind – von Potsdam einmal abgesehen – ausschließlich in Sachsen und Thüringen anzutreffen, unterdurchschnittliche (unter 30%) in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und mit Nordhausen und Altenburg auch in Thüringen.

ABM und FbW im Vergleich

Zwischen den großräumigen Durchschnittswerten der ABM-Eingliederungsquote und denen der beruflichen Weiterbildung bestehen beachtliche Differenzen: gut 20 Prozentpunkte in West- und knapp 20 Prozentpunkte in Ostdeutschland. In West wie Ost gelingt demnach die berufliche Integration von ABM-Teilnehmern wesentlich seltener als die von FbW-Teilnehmern. Überraschend ist dieser Befund nicht, da die Zielgruppenorientierung bei ABM sehr viel stärker ausgeprägt ist als bei FbW. So gehörten im Betrachtungszeitraum 87,4% der Abgänger aus ABM, aber nur 37,9% der Abgänger aus FbW zu den „besonders förderungsbedürftigen Personengruppen“⁵. Hinzu kommt, dass sich ABM zumindest in Westdeutschland stark auf die wirtschaftlichen Problemgebiete konzentrieren, auf Gebiete also mit ungünstigen Rahmenbedingungen für die berufliche Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

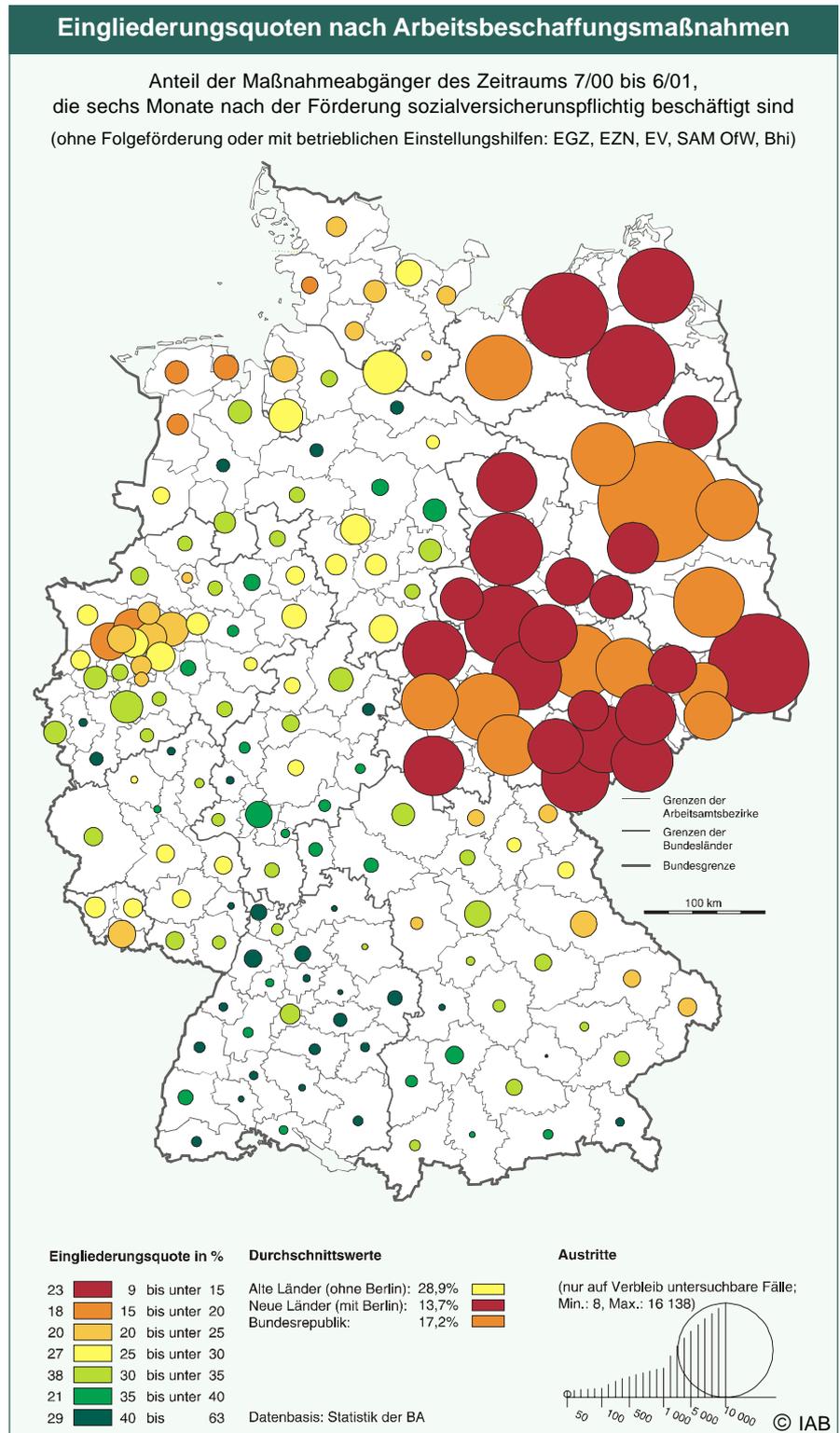
Erwähnenswert ist außerdem, dass seit 1998 nur noch die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme und nicht mehr die Teilnahme an Weiterbildung zur Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld führt. Weiterbildungsteilnehmer dürften deshalb intensiver als ABM-Teilnehmer nach einer Beschäftigung suchen. Schließlich besteht zwischen den Instrumenten insofern ein prinzipieller Unterschied, als FbW die berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer verbessert und ABM eher zu ihrer Erhaltung beitragen.

Aus all diesen Gründen sind von Weiterbildungsmaßnahmen höhere Eingliederungsquoten zu erwarten als von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Ursachen der regionalen Disparitäten

Fragt man nun nach den Ursachen für die regionalen Unterschiede in den Eingliederungsergebnissen, dann sind vor allem regionale Unterschiede in der Arbeitsmarktlage und in der Teilnehmerstruktur zu nennen. In Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktlage sind die beruflichen Integrationschancen schlechter und die Eingliederungsquoten deshalb

Karte 2



auch niedriger als in Regionen mit günstiger Arbeitsmarktsituation. Ebenfalls niedriger sind die Eingliederungsquoten dort, wo schwer zu integrierende arbeitsmarktpolitische Zielgruppen, insbesondere Ältere und Langzeitarbeitslose, relativ stark unter den Maßnahmeteilnehmern vertreten sind.

⁵ In den bisherigen Eingliederungsbilanzen zählten Langzeitarbeitslose, Ältere (50 Jahre und älter), Schwerbehinderte und Berufsrückkehrer/-innen zu den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen. Nicht enthalten waren die Geringqualifizierten. Sie werden seit dem Job-AQTIV-Gesetz (1.1.2002) in § 11 SGB III unter den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen ausdrücklich genannt und ab der Eingliederungsbilanz 2002, die zurzeit erstellt wird, auch Berücksichtigung finden.

Der regressionsanalytische Ansatz

Empirische Belege für diese Abhängigkeit der regionalen Eingliederungsergebnisse von der jeweils herrschenden Arbeitsmarktlage und der regionalen Teilnehmerstruktur lassen sich durch Regressionsanalysen gewinnen. Sie wurden für die west- und ostdeutschen Regionen getrennt durchgeführt. Abhängige Variablen waren dabei die regionale FbW- und ABM-Eingliederungsquote.

Als unabhängige Variable, die die regionale Arbeitsmarktlage widerspiegelt, ging in alle vier Regressionsansätze die regionale Unterbeschäftigungsquote⁶ ein. Die Unterbeschäftigungsquote wurde der Arbeitslosenquote vorgezogen, weil sie neben der registrierten Arbeitslosigkeit auch arbeitsmarktpolitische Entlastungseffekte berücksichtigt, die speziell in Ostdeutschland noch immer erheblich sind. Sie vermag deshalb das Ausmaß des regionalen Beschäftigungsdefizits umfassender widerzugeben als die regionale Arbeitslosenquote. Allerdings bleiben bei der Unterbeschäftigungsquote wie der Arbeitslosenquote jene Entlastungseffekte unberücksichtigt, die aus Reaktionen auf mangelnde regionale Erwerbsmöglichkeiten entstehen – beispielsweise durch Pendeln, Abwandern oder Erwerbsverzicht. Da solche Reaktionen nicht überall gleich stark sind, müssen auch bei der räumlichen Vergleichbarkeit regionaler Unterbeschäftigungsquoten Abstriche gemacht werden.

Als weitere unabhängige Variable ging in drei der vier Regressionsansätze der An-

teil der Maßnahmeabgänger ein, die mindestens zu einer der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen gehören: den Langzeitarbeitslosen, den Älteren (50 Jahre und älter), den Schwerbehinderten oder den Berufsrückkehrern.

Für die Erklärung der regionalen FbW-Eingliederungsquote in Westdeutschland wurde allerdings auf die Berufsrückkehrer/-innen verzichtet. Sie sind nämlich in Westdeutschland unter den FbW-Teilnehmern relativ stark vertreten und weisen im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen ein deutlich besseres Eingliederungsergebnis auf. Der Indikator zur Teilnehmerstruktur gewinnt deshalb – in Westdeutschland – an Erklärungskraft, wenn man ihn ohne die Berufsrückkehrer/-innen berechnet.

Für die ostdeutschen Regionalwerte der ABM-Eingliederungsquote erwies sich der Abgängeranteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen als nicht signifikant. Er wurde deshalb durch den Anteil der Älteren an allen Maßnahmeabgängern ersetzt.

Ergebnisse der Regressionsanalysen

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen bestätigen, dass regionale Unterschiede in den Eingliederungsquoten der Weiterbildungsteilnehmer vor allem durch regionale Unterschiede in der Arbeitsmarktlage bestimmt werden. In West- wie in Ostdeutschland erklärt die regionale Unterbeschäftigungsquote fast 60% der Varianz, die bei der FbW-Eingliederungsquote feststellbar ist. Nimmt man den Teilnehmeranteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen zusätzlich in die Analyse hinein, dann steigt das Bestimmtheitsmaß in Westdeutschland auf fast 69%, in Ostdeutschland auf gut 73% (s. **Tabelle**).

Auch die regionalen Eingliederungsergebnisse der ABM-Teilnehmer hängen von der regionalen Unterbeschäftigungsquote ab. Wegen des besonderen Teilnehmerprofils und der insgesamt niedrigen Teilnehmerzahlen in Westdeutschland ist die Erklärungskraft der Unterbeschäftigungsquote jedoch geringer. So kann die Varianz der regionalen ABM-Eingliederungsquote in Westdeutschland nur zu 40% und in Ostdeutschland

Lineare Regression der regionalen FbW- und ABM-Eingliederungsquoten auf die regionale Unterbeschäftigung und Teilnehmerstruktur

	FbW-Eingliederungsquote 7/00-6/01		ABM-Eingliederungsquote 7/00-6/01	
	West	Ost	West	Ost
Konstante	72,76	69,78	56,46	30,74
Koeffizient (und T-Wert)				
der Unterbeschäftigungsquote 2001	-1,14 (-10,377)**	-0,82 (-6,365)**	-1,80 (-9,683)**	-0,54 (-6,667)**
des Abgängeranteils der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen 7/00-6/01 ¹⁾	-0,48 (-6,925)**	0,40 (-4,133)**	-0,09 (-2,473)*	--
des Abgängeranteils der Älteren (50 Jahre und älter) 7/00-6/01	--	--	--	-0,10 (-2,796)**
Bestimmtheitsmaß in %	68,9	73,2	42,6	58,3
Anzahl der räumlichen Analyseeinheiten	141	35	132 ²⁾	35

* signifikant auf dem 5%-Niveau

** signifikant auf dem 1%-Niveau

¹⁾ Im Falle der westdeutschen FbW-Eingliederungsquote ohne Berufsrückkehrer/-innen

²⁾ 8 westdeutsche Ämter mit Abgängerzahlen von unter 50 sowie das Amt Ludwigshafen (51 Abgänger), ein Ausreißer bei den Originalwerten und den Residuen der ABM-Eingliederungsquote, wurden von der Regression ausgeschlossen.

⁶ Die hier verwendete Unterbeschäftigungsquote umfasst im Zähler 9 Teilkomponenten, und zwar jeweils im Jahresdurchschnitt 2001: die Zahl der registrierten Arbeitslosen; die Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung, an ABM und traditionellen SAM, an Reha-Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung, sowie an Deutsch-Sprachlehrgängen; das Vollzeitäquivalent der Kurzarbeiterzahl; die Zahl der Leistungsempfänger nach § 428 SGB III und die Fälle nach dem Altersteilzeitgesetz. Im Nenner der Unterbeschäftigungsquote stehen die abhängigen zivilen Erwerbspersonen ergänzt um nicht erwerbstätige Maßnahmeteilnehmer (Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung, an Reha-Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung, an Deutsch-Sprachlehrgängen sowie Leistungsempfänger nach § 428 SGB III).

nur zu 48% auf regionale Unterschiede in der Unterbeschäftigung zurückgeführt werden. Bezieht man den Teilnehmeranteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen bzw. der Älteren mit ein, dann verbessert dies die Varianzaufklärung um einige wenige Prozentpunkte (auf 42,6% in Westdeutschland und 58,3% in Ostdeutschland).

Die geringe Relevanz der regionalen Teilnehmerstruktur resultiert zum einen daraus, dass in praktisch allen Regionen der Teilnehmeranteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen hoch ist. Zum anderen liegt es daran, dass bei ABM die Unterschiede zwischen den gruppenspezifischen Eingliederungsquoten wesentlich schwächer ausgeprägt sind als bei FbW. Mit anderen Worten: Auch unter jenen ABM-Teilnehmern, die zu keiner der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen gehören, sind offensichtlich viele, die – aus welchen Gründen auch immer – nur geringe Wiederbeschäftigungschancen haben.

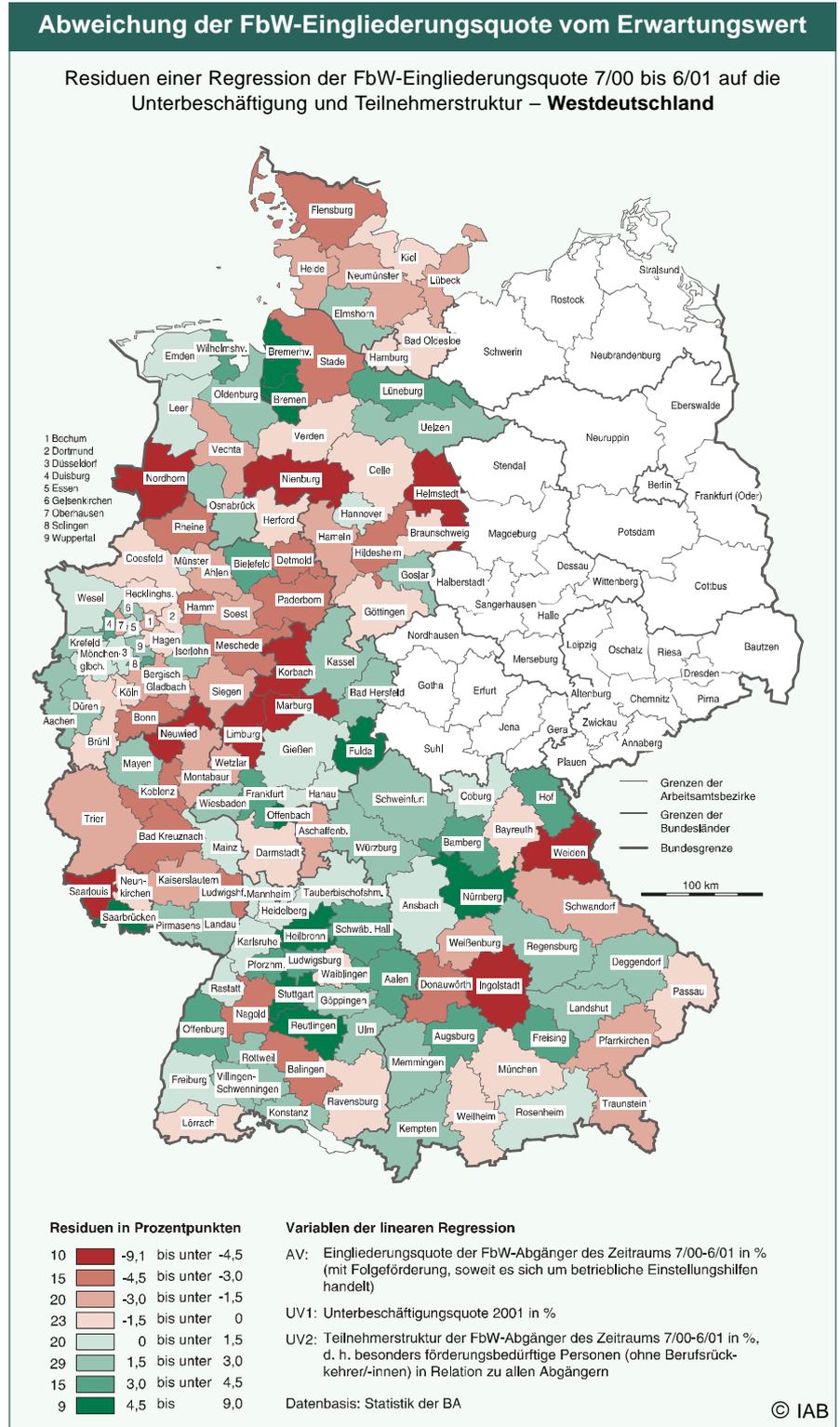
„Bereinigte“ regionale Eingliederungsquoten

Mit den gewonnenen Regressionsansätzen sind auch Aussagen darüber möglich, welche Unterschiede zwischen den Eingliederungsquoten der Ämter dann noch bestehen, wenn die Einflüsse der regionalen Unterbeschäftigung und der regionalen Teilnehmerstruktur herausgerechnet wurden. Hierzu sind die Residuen der Regressionen zu betrachten, also die Abweichungen der beobachteten regionalen Eingliederungsquoten von den geschätzten.

Geschätzte regionale Eingliederungsquoten sind jene, die aufgrund der jeweils herrschenden Unterbeschäftigung und Teilnehmerzusammensetzung zu erwarten sind. Diese Schätz- oder Erwartungswerte sind umso höher, je niedriger die regionale Unterbeschäftigung und der regionale Teilnehmeranteil der Zielgruppen ist – und umgekehrt. Sie werden berechnet, indem man in die Regressionsgleichungen die Regionalwerte der Unterbeschäftigung und Teilnehmerstruktur einsetzt.

Weist ein Amt ein positives Residuum auf, liegt also der erreichte Wert über

Karte 3

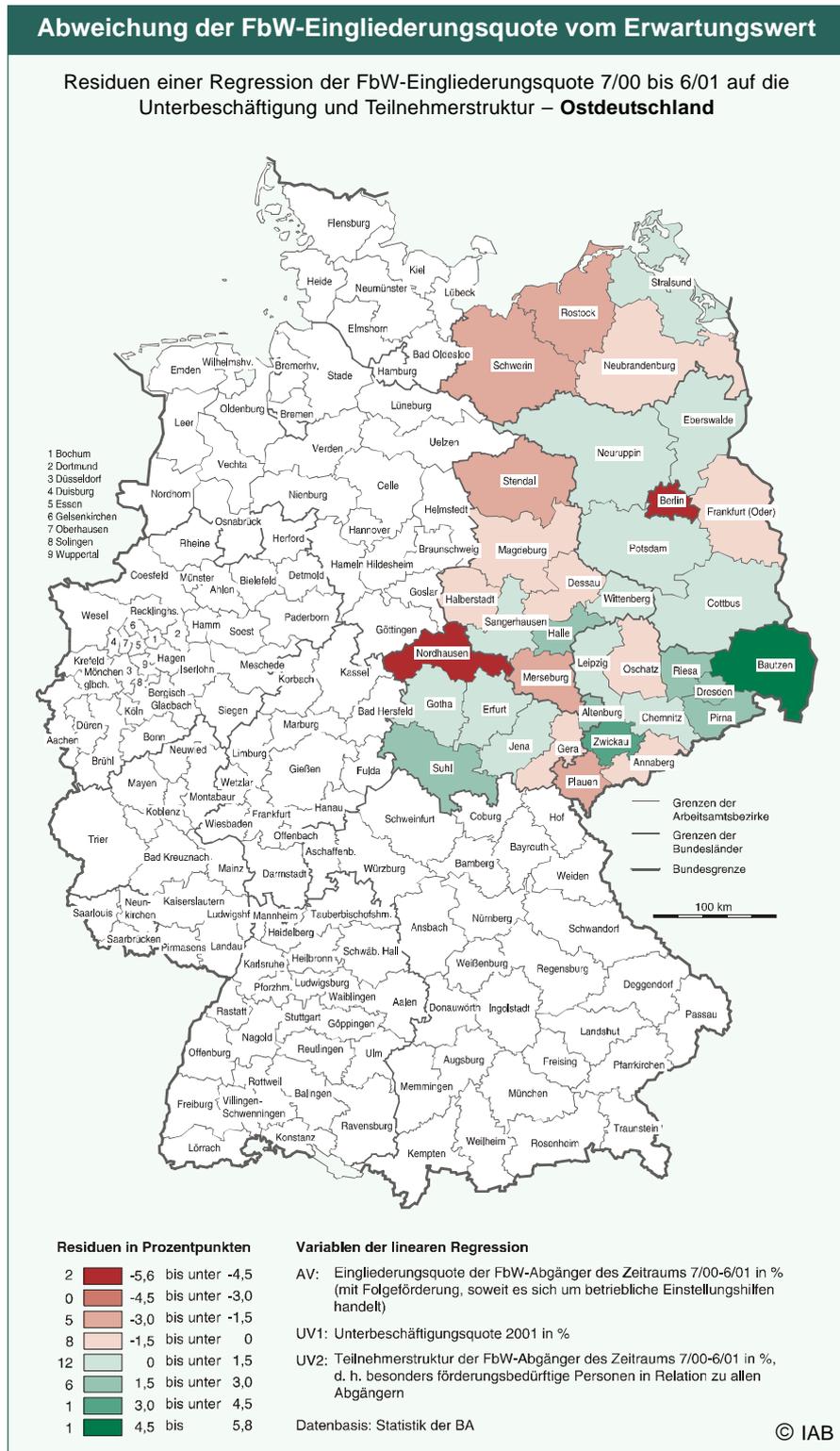


dem erwarteten, dann hat dieses Amt – vor dem Hintergrund seiner Unterbeschäftigung und Teilnehmerstruktur – überdurchschnittlich abgeschnitten. Bleibt der tatsächliche Wert hinter dem erwarteten zurück (negatives Residuum), dann liegt – unter Berücksichtigung der herrschenden Rahmenbedingungen – ein

unterdurchschnittliches Ergebnis vor. Durchschnittlich sind die Resultate dann, wenn tatsächliche und erwartbare Eingliederung einander entsprechen.

Eine solche „Kontrolle“ externer Faktoren ließe sich auch dadurch erreichen, dass man nur die Ämter miteinander vergleicht, die eine möglichst große Ähn-

Karte 4



„Residuen“ bei FbW

Aus *Karte 3* ist zu ersehen, dass rund zwei Drittel aller westdeutschen Ämter FbW-Eingliederungsquoten aufweisen, die in etwa den Erwartungen entsprechen. Sie liegen weniger als 3 Prozentpunkte über oder unter den geschätzten FbW-Eingliederungsquoten.⁸

Weiter ist festzuhalten, dass in nahezu allen westdeutschen Flächenstaaten Ämter mit großen positiven oder großen negativen Residuen zu finden sind. In den beiden süddeutschen Bundesländern, vor allem in Baden-Württemberg, ist ein schlechtes Abschneiden allerdings selten. In der Regel werden dort die Erwartungswerte erreicht oder sogar deutlich übertroffen.

Von den ostdeutschen Arbeitsämtern (*Karte 4*) weisen nur vier Residuen auf, die außerhalb des Intervalls +/- 3 Prozentpunkte liegen. Dabei ist das Berliner Ergebnis von besonderem Interesse, bedenkt man die große Zahl an Weiterbildungsteilnehmern, auf der dort die FbW-Eingliederungsquote basiert. Es bleibt deutlich hinter den Erwartungen zurück: Der tatsächliche Wert liegt bei 31,3% und damit um 5,3 Prozentpunkte unter dem Erwartungswert von 36,6%.

„Residuen“ bei ABM

In Westdeutschland streut – wie erwähnt – die regionale Eingliederungsquote der ABM-Teilnehmer stärker als die der Weiterbildungsteilnehmer. Auch lassen sich regionale Unterschiede in der ABM-Eingliederungsquote nicht so gut auf die beiden Einflussfaktoren „Unterbeschäftigung“ und „Teilnehmerstruktur“ zurückführen. Deshalb sind die Residuen bei der Eingliederungsquote von ABM deutlich größer als die von FbW. Um sie

lichkeit bei den eingliederungsrelevanten Rahmenbedingungen aufweisen. Man könnte dies z. B. auf Basis der neu gebildeten „Vergleichstypen“⁷ tun, was methodisch allerdings nicht so genau wäre. Da auch zwischen den Ämtern, die als vergleichbar eingestuft wurden, ein gewisses Maß an Heterogenität besteht,

sind exogene Einflüsse – sofern sie bei der Wahl der Typisierungsvariablen überhaupt berücksichtigt wurden – nur bedingt kontrollierbar.

Die *Karten 3 bis 6* geben einen Überblick über die Abweichungen der beobachteten regionalen Eingliederungsquoten von den Erwartungswerten (Residuen).

⁷ Im Rahmen des BA-Reformprojekts 2.5 „Regionaltypen qualitativ und quantitativ“ wurde mit Hilfe der Clusteranalyse eine Ämtertypisierung erarbeitet, die Unterschiede in den regionalen Arbeitsmarktbedingungen – insbesondere Unterschiede in der regionalen Unterbeschäftigung – widerspiegelt und demnächst bei interregionalen Leistungsvergleichen im Rahmen des Controllings Anwendung finden soll (vgl. Blien 2003).

⁸ Die gewählten Intervallgrenzen erschienen zweckmäßig; bestimmte Regeln, die genau diese Werte vorschreiben, existieren jedoch nicht.

darzustellen, wurde in **Karte 5** eine doppelt so große Klassenbreite gewählt wie in den Karten zuvor. Es zeigt sich, dass negative Residuen in Schleswig-Holstein und Bayern dominieren, positive hingegen in Niedersachsen und vor allem in Baden-Württemberg. In den übrigen westdeutschen Flächenstaaten sind die Ergebnisse eher gemischt. Festzuhalten ist außerdem, dass in den meisten Ämtern des Ruhrgebiets, in denen ABM eine vergleichsweise große Rolle spielen, die tatsächlich erreichten – niedrigen – Eingliederungsergebnisse jenen entsprechen, die man aufgrund der ungünstigen Arbeitsmarktlage erwarten musste.

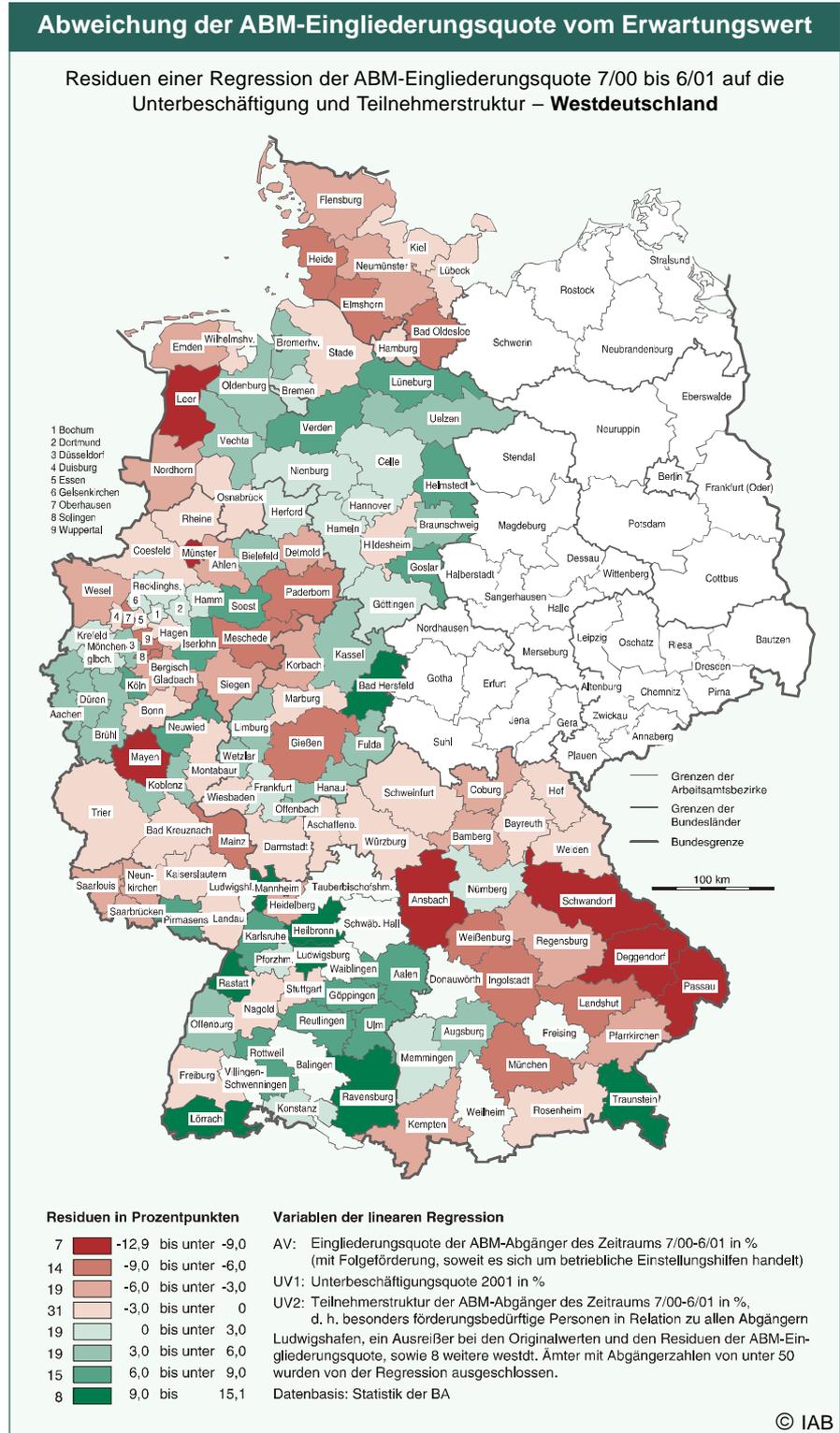
Betrachtet man schließlich die räumliche Verteilung der Residuen bei den ABM-Eingliederungsquoten in **Ostdeutschland (Karte 6)**, dann fällt zu nächst auf, dass deren Beträge überall sehr klein sind. Dies ist auf die geringe Streuung der regionalen ABM-Eingliederungsquote in Ostdeutschland zurückzuführen. Erwähnenswert ist dennoch, dass die tatsächlichen Eingliederungsergebnisse in allen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns schlechter sind als die erwarteten und in fast allen Regionen Brandenburgs besser. Erwartungsgemäß ist das Eingliederungsergebnis z. B. in Berlin, wo der tatsächliche Wert von 15,8% exakt dem geschätzten entspricht.

Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass regionale Unterschiede in der Wiederbeschäftigung von FbW- und ABM-Teilnehmern in erster Linie durch regionale Arbeitsmarktdisparitäten hervorgerufen werden. Eine ebenfalls substantielle, wenngleich wesentlich geringere Bedeutung als die regionale Unterbeschäftigungsquote hat die regionale Teilnehmerstruktur.

Bereinigt man die regionalen Eingliederungsquoten um die Einflüsse dieser beiden Variablen, dann vermindert sich deren Streuung erheblich und es lassen sich jene Ämter identifizieren, in denen der Einsatz der beiden Instrumente mit weit über- oder unterdurchschnittlichen Eingliederungsergebnissen verbunden war. In diesen Ämtern waren offensichtlich Einflussfaktoren wirksam, die jenseits

Karte 5



der regionalen Unterbeschäftigung und Teilnehmerstruktur nach den hier erfassten Merkmalen liegen. Um welche Faktoren es sich dabei handelt, ob sie anderen regionalen Arbeitsmarktfaktoren, weiteren Unterschieden in der Teilnehmerstruktur oder der Leistung des einzelnen Arbeitsamtes zuzurechnen sind,

ob sie flächendeckend oder eher punktuell wirksam waren – all das muss an dieser Stelle offen bleiben. Erkenntnisse hierzu lassen sich nur durch weiterführende Untersuchungen gewinnen, insbesondere durch eine vertiefende Analyse „auffälliger“ Regionen.

Karte 6

Abweichung der ABM-Eingliederungsquote vom Erwartungswert

Residuen einer Regression der ABM-Eingliederungsquote 7/00 bis 6/01 auf die Unterbeschäftigung und Teilnehmerstruktur – Ostdeutschland



Literatur

Blaschke, D.; Nagel, E. 1999: Statistische Explorationen im Vorfeld der Eingliederungsbilanz – Monitoring der Verbleibsquote. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2, S. 185-202

Blien, U. (Projektltr.) u. a. 2003: Typisierung von Arbeitsamtsbezirken. Abschlussbericht zum BA-Reformprojekt 2.5 „Regionaltypen qualitativ und quantitativ“ (im BA-Intranet unter: http://www.ba.de/hst1/verwaltung/ref_iv_oc/ba_ag/proj_gr/e_proj/25/index.html)

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 2003: Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 – Ergänzung: Eingliederungsquote. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit v. 31.1.2003. Nürnberg

Hirschenauer, F. 2001a: Räumliche Unterschiede im Teilnehmerverbleib arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, S. 11-32

Hirschenauer, F. 2001b: Die Förderung der Arbeitslosen unter der Lupe. In: IAB-Materialien 1, S. 3-6.

Impressum

IABKurzbericht

Nr. 17 / 15.9.2003

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA /
W. Tümmels Buchdruckerei u. Verlag

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet:

<http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Franziska Hirschenauer,
Tel. 0911/179-3256 oder e-Mail:
franzsika.hirschenauer@iab.de

ISSN 0942-167X