

Neue Arbeitsplätze durch ABM?

Exemplarische und quantitative Studien über
arbeitsplatzgenerierende Effekte im Rahmen von
öffentlich geförderter Beschäftigung

*Sabine Koße, Frank Luschei, Ulrich Schmitz-Mandrela,
Achim Trube, Carsten Weiß*

(Universität Siegen – Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste)

Die letzten Ausgaben des IAB *Werkstattbericht* im Überblick

- Nr. 16 **Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems**
25.11.2002
- Nr. 17 **Einkommen von Männern und Frauen beim Berufseintritt**
17.12.2002 Betriebliche Ausbildung und geschlechtsspezifische berufliche Segregation in den 90er Jahren
- Nr. 18 **Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende**
18.12.2002 – Erste deskriptive Befunde –
- Nr. 1 **Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab?**
10.2.2003 Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms
- Nr. 2 **Evaluation der individuellen Netto-Effekte von ABM in Deutschland**
10.3.2003 Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden
- Nr. 3 **Substitution von bezahlten Überstunden durch Arbeitslose**
14.3.2003 Das BAFF-Modell im Arbeitsamtsbezirk Neuwied – eine vertiefende Analyse
- Nr. 4 **Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit**
31.3.2003 – Ein zwischenstaatlicher Vergleich –
- Nr. 5 **Ältere ab 55 Jahren: Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit**
16.4.2003
- Nr. 6 **Licht am Ende des Tunnels?**
17.4.2003 Eine aktuelle Analyse der Situation schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt
- Nr. 7 **Green Card, IT-Krise und Arbeitslosigkeit**
20.5.2003 Mit einer Kündigung verlieren ausländische IT-Fachkräfte oft mehr als nur ihren Job – Eine Fallstudie in München
- Nr. 8 **Trainingsmaßnahmen – Was verbirgt sich dahinter?**
6.6.2003
- Nr. 9 **Förderung auf hohem Niveau**
7.8.2003 Das Jugendsofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – 1999 bis 2002
- Nr. 10 **Von Verwaltungsdaten zu Forschungsdaten**
21.10.2003 Die Individualdaten für die Evaluation des ESF-BA-Programms 2000 bis 2006

Die Reihe „IAB Werkstattbericht“ gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB Werkstattbericht

Nr. 11 / 22.10.2003

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

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 u.a. ausgewählte IAB *Werkstattberichte* im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Christian Brinkmann, Tel. 0911/179-3121
oder e-Mail: christian.brinkmann@iab.de

ISSN 0942-1688

Neue Arbeitsplätze durch ABM?

Exemplarische und quantitative Studien über arbeitsplatzgenerierende Effekte im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 4 |
| 1. Anliegen und Hintergrund des Forschungsprojekts | 5 |
| 2. Forschungsgegenstände | 8 |
| 2.1 Direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte (AGE) von ABM | 8 |
| 2.2 Indirekte arbeitsplatzgenerierende Wirkungen von ABM | 8 |
| 2.3 Gegenstandsfeldbezogene Wirkungen von ABM | 9 |
| 2.4 Konfundierte Effekte | 10 |
| 3. Forschungsansatz und -ablauf | 10 |
| 3.1 Forschungsfragestellungen und Forschungsdesign | 10 |
| 3.2 Forschungsmethoden und Ablauf der Untersuchung | 11 |
| 4. Ergebnisse | 13 |
| 4.1 Direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte von ABM und deren Bedingungsfaktoren | 13 |
| 4.2 Indirekte arbeitsplatzgenerierende Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und deren Bedingungsfaktoren | 17 |
| 4.3 Gegenstandsfeldbezogene Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und deren Bedingungsfaktoren | 19 |
| 5. Resümee | 20 |
| 6. Literatur | 22 |

Verzeichnis der Tabellen

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Ziele und Wirkungen von ABM/SAM | 7 |
| Tabelle 2: Wirkungstiefe von ABM und gegenstandsfeldbezogene Effekte | 9 |
| Tabelle 3: Direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte - Datenerhebung und Ergebnisse | 14 |
| Tabelle 4: Ausschöpfungs- und Erfolgsquoten an den Standorten | 15 |
| Tabelle 5: Förderliche Bedingungen maßnahmeninduzierter Arbeitsplatzgenerierung | 21 |

Vorwort

Seit einer Reihe von Jahren verstärken sich Bemühungen, Wirksamkeit und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik wissenschaftlich zu evaluieren. Wenn wir auch heute noch weit entfernt sind von einem umfassenden Evaluationsystem, liegt dies u.a. an der Komplexität des Zielsystems.¹ Dies gilt namentlich für Beschäftigung schaffende Maßnahmen wie ABM und SAM. Sie lassen sich nicht nur im Hinblick auf ihre (kurzfristigen) Eingliederungszielsetzung beurteilen, so bedeutsam diese sein mag.² Weitere Wirkungsbereiche im Sinne der Rahmenziele des SGB III (Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, Weiterentwicklung der regionalen Infrastruktur u. a.) und der instrumentenspezifischen Ziele (Entlastung des Arbeitsmarktes durch zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeit u. a.) können und sollen durchaus eine Rolle spielen.³

Dies war Hintergrund für die im Auftrag des IAB vom Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste der Universität Siegen durchgeführte Untersuchung zu solchen „realen“ Effekten von ABM und SAM, die über die unmittelbaren Entlastungswirkungen am Arbeitsmarkt⁴ hinausgehen. Über Ergebnisse dieser explorativen Studie, die in vier Arbeitsamtsbezirken durchgeführt wurde, wird hier berichtet. Analysiert wurden im wesentlichen Förderfälle eines weiter zurückliegenden Jahres (1995), weil es ja primär um die auch methodisch nur schwer fassbaren „Folgewirkungen“ des z.T. mehrjährigen Instrumenteneinsatzes ging – entweder beim Träger selbst („direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte“) oder in der Region („indirekte arbeitsplatzgenerierende Wirkungen“ und „gegenstandsfeldbezogene Wirkungen“).

Tatsächlich war es möglich, solche Effekte zu identifizieren – in durchaus beachtlichem Umfang, auch wenn es sich in den genannten Teilbereichen je nach Bezug „nur“ um Größenordnungen von 2 bis 8 % handelt. Vergleich man die Anzahl der geförderten Teilnehmerplätze in Maßnahmen mit den daraus entstandenen neuen Arbeitsplätzen, so konnten z.T. sogar Erfolgrelationen von 1:2 verzeichnet werden, was einer „Verdopplung der Beschäftigung“ bei erfolgreichen Projekten entsprach. Trotz der notwendigen methodischen Vorbehalte lässt sich damit belegen, dass ABM und SAM bei entsprechendem zielgerichtetem Einsatz Strukturpolitik und Beschäftigungsgenerierung durchaus unterstützen, wenn auch sicherlich nicht ersetzen können.

Quantitativ bedeutsamer ist allerdings die unmittelbare Arbeitsmarktentlastung, die sich zumindest kurzfristig durch diese Instrumente erzielen lässt. Auch dies ist bei möglichen Schlussfolgerungen für die Handhabung und Weiterentwicklung des Instrumentariums zu beachten. Gleiches gilt für neue mikroökonomische Befunde, wonach sich bislang keine Teilgruppen von Geförderten identifizieren lassen, bei denen ABM oder SAM die Eingliederungschancen in den regulären Arbeitsmarkt verbessert hätten – tendenziell sind sogar Negativeffekte zu konstatieren.⁵ Wichtig ist in der Zusammenschau jedenfalls die Erkenntnis, dass eine „eindimensionale“ Betrachtung von ABM und SAM dem zu berücksichtigenden Wirkungsspektrum nicht angemessen wäre.

Der vollständige Bericht über die vorliegende Studie wird als BeitrAB veröffentlicht. Besonders gedankt sei den Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern für die im einzelnen sehr aufwändigen Recherchen und Analysen, die nun zu ersten Erkenntnissen in einem Wirkungsbereich von ABM und SAM geführt haben, über den bislang keine systematischen Informationen vorlagen.

Christian Brinkmann

¹ Weitere Ursachen liegen in der Heterogenität von Maßnahmen und Zielgruppen sowie in der bislang unzulänglichen Datenbasis.

² Zu den Eingliederungswirkungen von ABM vgl. Caliendo, Marco/Hujer, Reinhard/Thomsen, Stephan (2003): Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland – ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden, IAB-Werkstattbericht Nr. 2 vom 10.3.2003

³ Zu den gesetzlichen Vorgaben vgl. Brinkmann, Christian (2000): Zu Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, MittAB 3, S. 486.

⁴ Vgl. hierzu Spitznagel, Eugen/Bach, Hans-Uwe (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtwirtschaftliche Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, MittAB 3, S. 500 ff.

⁵ vgl. Fußnote 2

1. Anliegen und Hintergrund des Forschungsprojekts

Die Studie „ABM-real“ befasst sich mit der Frage, ob und ggf. unter welchen Bedingungen durch die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) neue und innovative Tätigkeitsfelder sowie evtl. sogar neue Beschäftigungsinfrastrukturen entstanden sind und ob sich diese möglicherweise nach Ablauf der Förderung auf Dauer etablieren konnten.⁶ Es handelt sich um eine Mikroanalyse, bei der es zunächst um das Aufdecken von Wirkungszusammenhängen auf der einzelbetrieblichen Ebene geht. Gegenstand der Untersuchung war es damit nicht, auch schon zugleich gesamtwirtschaftliche Effekte nachzuweisen, bei denen z.B. Auswirkungen auf andere Betriebe und weitere Branchen zu berücksichtigen wären (vgl. Emmerich/Schnur/Walwei/Zika 2002). Das hätte den Rahmen einer ersten explorativen Studie in einem bislang weitgehend unerforschten Bereich gesprengt.

Die Untersuchungen erfolgten in der Zeit vom 1.10.2001 bis zum 31.3.2003. Die Studie bezog sich auf vier ausgewählte Arbeitsamtsbezirke, in denen ABM- bzw. SAM-Bewilligungen erfasst wurden, die im Verlauf des Kalenderjahres 1995 durchgeführt wurden. Insgesamt gingen dabei 2.990 Maßnahmen in die Analysen ein. Von diesen wurden 1.395 zusätzlich einer detaillierten Analyse unterzogen, die Trägerinterviews u.Ä. umfasste, wobei an zwei Standorten nahezu eine Totalerhebung gelang.

Letztlich ging es bei all diesen Untersuchungen immer darum, die Entstehung von neuen, insbesondere dauerhaften Arbeitsplätzen oder gar ganzen Arbeitsfeldern durch die ABM- bzw. SAM-Förderung (auf der Mikroebene) zu erforschen. Dies ist ausdrücklich nicht mit zwei anderen – auch sehr wichtigen – Zielen dieserart Maßnahmen gleichzusetzen, nämlich ob z.B. ehemalige Maßnahmeteilnehmer in den Ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten (Eingliederungseffekte) oder auch ob ABM bzw. SAM bei einer negativen Arbeitsmarktbilanz, d.h. z.B. regionaler Massenarbeitslosigkeit, zumindest temporär zu einer (Teil-) Entlastung dieser Arbeitsmärkte beigetragen haben mögen (Entlastungseffekte).⁷ Vielmehr war ausdrücklich die über die unmittelbare Arbeitsmarktentlastung hinausgehende Arbeitsplatzgenerierung Gegenstand dieser Forschung. Diese Schaffung neuer Arbeitsplätze ist aus der Sicht einer empirisch fundierten Arbeitsmarktpolitik zentral und als Zukunftsfrage unabweisbar, wenn man sich das derzeit herrschende Millionen-Defizit an Arbeitsplätzen vergegenwärtigt, welches überdies auch langfristig - trotz demografischer Entspannung - nach wie vor brisant bleiben wird. (vgl. Schnur/Zika 2002; Bach u.a. 2001; Emmerich u.a. 2001).

Das Projekt „ABM-real“ beruht auf einem Forschungsexposé des Zentrums für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen (vgl. Trube 2001a), das in enger Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit entwickelt wurde und durch dessen finanzielle Förderung realisiert werden konnte.⁸

„ABM-real“ ist Teil eines größeren Untersuchungskomplexes und wurde ergänzend zum Kooperationsprojekt „Eingliederungseffekte und weiterer Nutzen von ABM und SAM für die Geförderten unter

⁶ Der Einfachheit halber wird im vorliegenden Bericht auch von ABM gesprochen, wenn beschäftigungsschaffende Maßnahmen im weiteren Sinne unter Einschluss von SAM und der früheren „Lohnkostenzuschuss-Ost“ nach § 249 h AFG gemeint sind. Eine systematische Trennung zwischen SAM und ABM machen für das Jahr 1995 keinen Sinn, da hier nur eine geringe Anzahl von SAM-Bewilligungen vorlag (gem. § 249 h AFG).

⁷ Zu den verschiedenen Zielsetzungen von ABM bzw. SAM sowie der genaueren Bestimmung des Forschungsgegenstandes dieser Untersuchung vgl. im Einzelnen die folgenden Kapitel.

⁸ Der umfangreiche Abschlussbericht (IAB-Projekt Nr. 10-535.1.) über die Ergebnisse des Projektes ist fertiggestellt und wird zur Veröffentlichung in den BeitrAB vorbereitet.

besonderer Berücksichtigung von 'SAM für Ältere'⁹ des IAB und der Universität Frankfurt durchgeführt. Von der Sachlage her konnte mit „ABM-real“ allerdings nicht angestrebt werden, repräsentative Befunde zu ermitteln. Es ging zunächst einmal darum, mögliche Messinstrumente zu entwickeln, sie in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken zu erproben und damit zu ersten Einschätzungen auch von Größenordnungen der Effekte zu kommen. Diese sind allerdings zwangsläufig mit empirischen Unschärfen verbunden.

Evaluationen können nicht sinnvoll betrieben werden, wenn nicht zuerst die Zielstellungen der Maßnahmen, Programme etc. geklärt werden, weil ansonsten der nachvollziehbare Maßstab fehlen würde, an dem der „Erfolg“ im Sinne von Effektivität (Grad der Zielerreichung) und Effizienz (Grad der Wirtschaftlichkeit) zu messen wäre (vgl. Trube 2001b, S. 61). Hierbei sind in der Praxis zumeist polyvalente Zielsetzungen anzutreffen (vgl. auch Caliendo/Hujer/Thomsen 2003, S. 7), sodass abschließende Erfolgsbeurteilungen anhand nur *eines* Ziels in aller Regel viel zu kurz greifen müssen. Auch möglicherweise kontraproduktive Effekte, die den *eigentlichen* Zielen widersprechen, könnten kaum präzise und überzeugend nachgewiesen werden, wenn nicht die vollständige Zielsetzung der zu evaluierenden Maßnahme, des Gesetzes bzw. der jeweiligen Intervention berücksichtigt würde (vgl. z.B. Trube/Wohlfahrt 2003, S. 120 f.).

Die für ABM und SAM besonders relevanten Zielsetzungen lassen sich aus den Paragrafen 7 und 260 ff. des SGB III ableiten. Der umfangreiche Komplex von Zielen¹⁰ und Wirkungen des ABM/SAM-Instrumentariums wird in einer Gesamtschau in **Tabelle 1** (Seite 7) dargestellt.

Schaut man sich die Fülle der intendierten Ziele und nicht-intendierten Wirkungen an, so wird klar, dass Bewertungen von ABM sowie Empfehlungen zum generellen Ausbau, Abbau oder gar zur Abschaffung, die sich im Wesentlichen auf nur ein einziges Ziel- / Erfolgskriterium (z.B. die Eingliederungsquote) stützen, unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten nicht vertretbar sind.

Das Projekt „ABM-real“ untersucht speziell, ob und inwieweit über ABM bzw. SAM in der Vergangenheit neue zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten dauerhaft erschlossen werden konnten, die nach der Initialfinanzierung ohne Subventionen aus der Arbeitsförderung z.B. auch in innovativen Tätigkeitsbereichen Fuß zu fassen in der Lage waren. Damit begibt sich das Projekt auf ein bislang noch wenig „beackertes Forschungsfeld“, das allerdings immer wieder als ein dunkler Fleck in der Evaluationslandschaft zur Erkundung angemahnt wird (vgl. auch Schmid 2002, S. 282 f.). Die in quantitativen und qualitativen Studien durchgeführten Analysen versuchen, die Bedingungen der Möglichkeit dieser sog. arbeitsplatzgenerierenden und gegenstandsfeldbezogenen Effekte – zumindest exemplarisch – auszuloten, um u.a. wissenschaftlich gestützte Hinweise zu entwickeln, unter welchen Parametern eventuell neue Felder der Erwerbstätigkeit durch aktive Arbeitsmarktpolitik mit erschlossen werden können.

In **Tabelle 1** sind deswegen die durch die Studie tangierten Ziele und möglichen Wirkungen von ABM/SAM grau schraffiert, was zugleich visuell verdeutlicht, dass die hier durchgeführten Untersuchungen keinerlei Aussagen allgemeiner Natur über die Sinnhaftigkeit von Arbeitsbeschaffungs- oder Struktur Anpassungsmaßnahmen erlauben. Vielmehr geht es darum – auch angesichts der Heterogenität der untersuchten Maßnahmen, Regionen usw. (vgl. ebenfalls Brinkmann/Caliendo/Hujer/Jahn/Thomsen 2002) –, differenzierte Aussagen über spezifische Grade der Zielerreichung in den Untersuchungsdimensionen, wie etwa die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze bei bestimmten Trägerkonstellationen, zu formulieren. Der Forschungsgegenstand und das genaue Vorgehen werden nachfolgend ausführlicher erläutert.

⁹ IAB-Projekt 10-535; Laufzeit von 2000 bis voraussichtlich 2006. Zu ersten Ergebnissen vgl. auch: Brinkmann/Caliendo/Hujer/Jahn/Thomsen 2002; Caliendo, Hujer, Thomsen 2003.

¹⁰ Zu weiteren und v.a. sehr weit reichenden Zieldimensionen vgl. auch Brinkmann 1999, S.10 ff.

Tabelle 1

| Ziele und Wirkungen vom ABM / SAM | | | |
|---|--|--|--|
| Allgemeine Ziele (gesetzlich intendierte Wirkungen allgemeiner Art) | Gegenstandsfeld- bezogene Ziele (gesetzlich intendierte Wirkungen spezifischer Art) | Positive Nebenwirkungen (nicht-intendierte Effekte konstruktiver Art), z.B. | Negative Nebenwirkungen (nicht-intendierte Effekte kontraproduktiver Art), z.B. |
| - Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt (aZAP/ABM/SAM) | - Verbesserung der sozialen Infrastruktur (ABM/SAM/LKZ-Ost) | - Fiskalische und parafiskalische Effekte | - Verdrängungs- und Substitutionseffekte |
| - Förderung von Personen mit besonderen Vermitt- lungerschwernissen (aZAP/ABM/SAM) | - Umweltschutz (ABM/SAM/LKZ-Ost) | - Volkswirtschaftliche oder lokalökonomische Wertschöpfungseffekte | - Mitnahmeeffekte |
| - Förderung zusätzlicher Arbeiten (ABM) | - Angebotsverbesserung der Jugendhilfe (SAM/LKZ-Ost) | - Psychische Stabilisierungseffekte | - Zweckentfremdungseffekte* |
| - Förderung von Arbeiten im öffentlichen Interesse (ABM/SAM) | - Angebotsverbesserung des Breitensports (SAM/LKZ-Ost) | - Soziale Inklusions- und Kohäsionseffekte | - Maßnahmekarrieren |
| - Arbeitsmarktentlastung (ABM/SAM) | - Angebotsverbesserung freier Kulturarbeit (SAM/LKZ-Ost) | - Erhalt und Verbesserung von (Schlüssel-) Qualifikationen | - Stigmatisierungseffekte |
| - Schaffung von Dauer- arbeitsplätzen (ABM) | - Denkmalschutz und -pflege (SAM/LKZ-Ost) | | - Sozialisation arbeitsmarkt- ferner Verhaltens- und Qualifikationsmuster |
| - Schaffung neuer Arbeitsplätze (SAM) | - Städtebauliche Erneuerung (SAM) | | - Locking-in-Effekte** |
| - Berufliche Stabilisierung und Qualifizierung (ABM) | - Wohnumfeld- verbesserung (SAM) | | - Ashenfelter's Dip*** |
| | - Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (SAM) | | |
| | - Verbesserung der touristischen Infrastruktur (SAM) | | |

* Zweckentfremdungseffekte hypostatieren, dass ABM nicht zur Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Ziele (vgl. Spalte 1 und 2 der Tabelle) eingesetzt werden, sondern für andere Ziele in Anspruch genommen werden, wie z.B. zur Bestandssicherung von Bildungs- und Beschäftigungsträgern als Selbstzweck (vgl. Riester 2002, S. 3).

** Locking-in-Effekte bezeichnen eine potenzielle Abnahme der Suchintensität der Maßnahmeteilnehmer während der Laufzeit der Angebote (vgl. Hagen/Steiner 2000, S. 269 f.).

*** Der sog. Ashenfelter's Dip bezeichnet die Möglichkeit der Reduktion von Bewerbungsanstrengungen in Antizipation eines Maßnahmeangebotes (vgl. Hagen/Steiner 2000, S. 269 f.).

aZAP = allgemeine Ziele der aktiven Arbeitsmarktpolitik (§ 7 SGB III)

LKZ-Ost = Produktiver Lohnkostenzuschuss-Ost (§ 249h AFG), der mit dem SGB III in die Strukturanpassungsmaßnahmen überführt wurde

Schraffur = Forschungsfokus von ABM-real

2. Forschungsgegenstände

Im Mittelpunkt des Interesses des Forschungsprojekts „ABM-real“ stehen die sog. *arbeitsplatzgenerierenden Effekte*, d.h. die Bildung und Etablierung neuer und zumindest z.T. innovativer Tätigkeitsfelder durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Im Zusammenhang mit dieser Schaffung neuer Arbeitsplätze sind auch *indirekte arbeitsplatzgenerierende* und sog. *gegenstandsfeldbezogene Wirkungen* von ABM von Bedeutung. An dieser Stelle ist vorab begrifflich klarzustellen, dass die direkten und indirekten arbeitsplatzgenerierenden Effekte nicht zu verwechseln sind mit den Entlastungswirkungen der Maßnahmen selbst am Arbeitsmarkt und den fiskalischen Kreislaufeffekten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die von Spitznagel u.a. analysiert wurden (vgl. Spitznagel 1980; Spitznagel/Bach 2000), wo es speziell um die Be- bzw. Entlastungswirkungen im Bereich der öffentlichen Haushalte geht. Die Schaffung zusätzlicher neuer Arbeitsplätze durch ABM hat zwar auch fiskalische Effekte, die hier jedoch nicht weiter untersucht worden sind.

Neben den direkten und indirekten arbeitsplatzgenerierenden Effekten sowie den gegenstandsfeldbezogenen Wirkungen wurde auch analysiert, ob es im Rahmen von ABM z.B. zur Neuentstehung von Arbeitsplätzen bei anderen Organisationen durch „Abwerbung“ der ehemaligen ABM-Teilnehmer (Verlagerungseffekt) gekommen ist, oder ob durch Jobsharing zusätzliche (Teil-) Arbeitsplätze entstanden sind. Diese ursprünglichen Vermutungen zusätzlicher Wirkungen durch Jobsharing und Verlagerung spielten jedoch dann empirisch keine große Rolle (2 Fälle) und bleiben deshalb hier ausgeblendet.

2.1 Direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte (AGE) von ABM

Im Sinne der für diese Untersuchung geltenden Arbeitsdefinition werden direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte folgendermaßen verstanden:

Als direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte sind Wirkungen zu verstehen, die aufgrund einer Initialfinanzierung über ABM oder Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) bzw. Lohnkostenzuschüsse Ost (LKZ) zur Bildung und Etablierung von zusätzlichen, neuen und durch SGB-III-Leistungen nicht (mehr) finanzierten Arbeitsplätzen bei jenen Arbeitgebern führten, die zuvor die ABM/SAM/LKZ-Förderung erhielten.

Als Beispiel hierzu kann man sich vorstellen, dass eine Musikschule über ABM ein innovatives Unterrichtsangebot aufbaut, etwa „Keyboard-Spielen für Jugendliche“, das nach Auslaufen der Maßnahme und Etablierung des Angebots nunmehr über Eltern-Beiträge finanzierbar wird, sodass der ehemalige ABM-Teilnehmer als fest angestellte Kraft von der Musikschule übernommen wird.

2.2 Indirekte arbeitsplatzgenerierende Wirkungen von ABM

Neben den skizzierten direkten arbeitsplatzgenerierenden Effekten von ABM sind auch indirekte Wirkungen vorstellbar. Von *indirekten arbeitsplatzgenerierenden* Effekten soll immer dann die Rede sein, wenn durch die Tätigkeit in der ABM zusätzlich neue Arbeitsplätze entstanden sind, die jedoch selbst zuvor *nicht* durch ABM/SAM/LKZ gefördert wurden, wobei aber die untersuchte Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine notwendige – wenn auch nicht unbedingt hinreichende – Voraussetzung für die Entstehung dieser weiteren Stellen war.

Denkbar ist z.B., dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Schuldnerberatung finanziert werden und im Zusammenhang damit bei dem Träger auch eine nicht geförderte Verwaltungsstelle geschaffen wird.

Ebenso könnten Bau-ABM oder Maßnahmen im Umweltbereich dazu beigetragen haben, dass auf einer ehemaligen Industriebrache ein Gründerzentrum entsteht, in dem sich neue Arbeitsplätze entwickeln können, wobei die Räumung des Grundstücks und die Erschließungskostenreduktion mit Hilfe der ABM maßgeblich unterstützend wirkten. Ein weiteres Beispiel aus der Studie ist die Unterstützung einer Elterninitiative durch eine ABM-Kraft als Projektkoordinatorin, die maßgeblich dazu beigetragen hat, dass eine Alternativschule nebst angegliedertem Kindergarten mit acht zusätzlichen Arbeitsplätzen entstanden ist.

2.3 Gegenstandsfeldbezogene Wirkungen von ABM

In der Kombination von direkten und indirekten arbeitsplatzgenerierenden Effekten können sich Wirkungen ergeben, die zum Aufbau oder zur maßgeblichen Verbesserung der Infrastruktur insgesamt führen, wie etwa in Gegenstandsfeldern der Jugendhilfe, der Gesundheitsförderung, des Tourismus u.Ä. (vgl. **Tabellen 1 und 2**). Als gegenstandsfeldbezogene Wirkungen sind demnach solche Effekte zu verstehen, die sich auf Grund von Förderungen durch ABM, SAM bzw. LKZ-Ost in der Art ergeben, dass sie gem. der Ziele des Gesetzgebers (vgl. § 91 AFG, analog § 260 SGB III bzw. § 249h AFG analog § 273 SGB III) zum Aufbau und /oder zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des Umwelt- und Denkmalschutzes, der Jugend- und Kulturförderung des Breitensports u. Ä. dienen. Überdies soll nach der hiesigen Definition nur dann von gegenstandsfeldbezogenen Wirkungen die Rede sein, wenn die Förderung nach Einschätzung der befragten Akteure und Experten *nachhaltige Fernwirkungen* entfalten konnte, d.h., dass die Projektziele der ABM bzw. die aus der Maßnahme gewonnenen Erkenntnisse oder die dort erarbeiteten Produkte von langfristigem Nutzen bzw. institutionalisierter Wirkung für das jeweilige Gegenstandsfeld waren.

Soweit geförderte Maßnahmen nur unmittelbare oder auch mittelbare Wirkungen entfalten, werden sie nicht unter der Rubrik „gegenstandsfeldbezogene Effekte“ registriert werden, wobei allerdings nicht

Tabelle 2

| Wirkungstiefe von ABM und gegenstandsfeldbezogene Effekte | | |
|--|---|--|
| Wirkungstiefe | Projekt I Ökologische Spielplatzgestaltung | Projekt II Konzept zur regionalen Verkehrsaufwandsminimierung |
| Unmittelbare Wirkungen Wirkungen ersten Grades = Die mit der Maßnahme beabsichtigten Ziele / Aufgabenfelder wurden während der Maßnahme tatsächlich realisiert. | Es sind tatsächlich während der Maßnahme 15 Spielplätze nach ökologischen Gesichtspunkten umgestaltet worden. | Das Konzept zur regionalen Verkehrsaufwandsminimierung ist tatsächlich während der Laufzeit der ABM erstellt worden. |
| Mittelbare Wirkungen Wirkungen zweiten Grades = Einzelne Erkenntnisse / Produkte des Projekts wurden über den engeren Projektrahmen hinaus tatsächlich auch in weiteren Zusammenhängen genutzt. | Die Erkenntnisse aus dem ökologischen Umbau von Spielplätzen während der ABM sind auch für die ökologische Umgestaltung weiterer Spielplätze nach der ABM genutzt worden. | Das Konzept und die darin gemachten Vorschläge zur Verkehrsaufwandsminimierung wurde von 2 Unternehmen praxisnah getestet und modifiziert umgesetzt. |
| <i>Notwendige Bedingung für gegenstandsfeldbezogene Effekte</i> | | |
| Dauerhafte Fernwirkungen Wirkungen dritten Grades = Die Projektziele / gewonnenen Erkenntnisse / erarbeiteten Produkte entfalten tatsächlich eine langfristig institutionalisierte Wirkung bzw. dauerhaften Nutzen. | Das städtische Gartenamt nutzt seit Abschluss des Projekts und der Erstellung eines Kriterienrasters bei jeder Neuanlage bzw. Sanierung von Spielplätzen die ökologischen Gestaltungserkenntnisse als verbindliche Richtlinien. | Die mit dem ABM-Projekt entwickelten Konzeptionen zur Verkehrsaufwandsminimierung werden regelmäßig nach Auslaufen der Maßnahme kommerziell erfolgreich als Erkenntnisse in der einschlägigen Unternehmensberatung eingesetzt. |

auszuschließen ist, dass sich aus Ihnen durchaus indirekte oder auch direkte arbeitsplatzgenerierende Wirkungen ergeben können, die jedoch dann in der Regel von ihrer Reichweite eher begrenzt sein dürften.

2.4 Konfundierte Effekte

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass sich in ein und derselben Fördermaßnahme durchaus verschiedene Effekte ergeben können, die sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern vielmehr sogar bedingen mögen. Solche konfundierten Effekte wären beispielsweise dann gegeben, wenn auf der Basis einer ehemaligen ABM bei einem städtischen Träger eine neue feste Stelle für einen Kulturmanager entsteht (direkter AGE), der dann nicht unmaßgeblich dazu beiträgt, dass eine soziokulturelle Initiative ein funktionierendes Kinderpuppentheater auf die Beine stellt, wo über Einnahmen zwei neue Stellen für Regie und Puppenfertigung geschaffen werden können (indirekter AGE).

Auch arbeitsplatzgenerierende Wirkungen können sich mit gegenstandsfeldbezogenen Effekten überkreuzen, was vielfach sogar zwingend sein mag. Abgesehen davon, mögen auch dort konfundierte Wirkungen zu konstatieren sein, wo sie z.B. bei polyvalenten Fördermaßnahmen explizit gewollt sind, wenn etwa städtebauliche Erneuerung mit Umweltschutz und Wohnumfeldverbesserung verbunden werden. Anhand der Beispiele ist unschwer zu erkennen, dass die verschiedenen Effekte in den folgenden Studien nicht einfach zu aggregieren, sondern spartenweise zu betrachten sind, da ansonsten Mehrfachzählungen nicht ausgeschlossen werden können.

3. Forschungsansatz und -ablauf

Beim Forschungsprojekt „ABM-real“ handelte es sich um eine Pilotstudie, die u.a. der Entwicklung und Prüfung von geeigneten Untersuchungsstrategien und Messinstrumenten sowie der Generierung und ersten Testung von Hypothesen dienen sollte. Im Folgenden soll auf Ansätze und Aufbau der Untersuchung nur insoweit eingegangen werden, wie es für das Verständnis der nachfolgend aufgeführten Ergebnisse notwendig erscheint.¹¹

3.1 Forschungsfragestellungen und Forschungsdesign

Im Rahmen des Forschungsprojektes waren u.a. Antworten auf die folgenden Fragen bzw. Fragestellungen zu eruieren:

1. Sind direkte, indirekte arbeitsplatzgenerierende Effekte bzw. gegenstandsfeldbezogene Wirkungen von ABM beobachtbar?
2. Wie können diese Effekte / Wirkungen beschrieben werden?
3. Wie ist das Ausmaß dieser Effekte / Wirkungen einzuschätzen?
4. Können spezifische Bedingungsfaktoren (z.B. Trägerschaft der Maßnahmen, Tätigkeitsfelder, regionale Konstellationen etc.) für den Erfolg von Maßnahmen hinsichtlich der Arbeitsplatzgenerierung benannt werden?

¹¹ Im Einzelnen vgl. hierzu den Abschlußbericht (Veröffentlichung als BeitrAB in Vorbereitung).

Die Untersuchung wurde in der Zeit vom 1.10.2001 bis zum 31.3.2003 durchgeführt. In vier ausgewählten Arbeitsamtsbezirken – anonymisiert mit den Buchstaben A, B, C und D – wurden Arbeitsbeschaffungs- bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen des Kalenderjahres 1995 erfasst. Insgesamt gingen dabei 2.990 Maßnahmen in die Analysen ein, wozu auch diejenigen gehörten, die vor dem Jahr 1995 begonnen wurden, aber in das Kalenderjahr '95 hineinreichten, oder 1995 bewilligt wurden und im Zuge entsprechender Verlängerungen (z.B. bei SAM) z.T. sogar noch bis über das Jahr 2000 hinausgingen. Von den 2.990 untersuchten Maßnahmen wurden 1.395 zusätzlich einer detaillierten Analyse unterzogen, die z.B. Interviews mit Trägern, Feldforschungen u.Ä. umfasste.

Die Auswahl der vier Untersuchungsstandorte war exemplarisch, wovon drei Arbeitsamtsbezirke (A, C, D) in den alten und einer in den neuen Bundesländern (B) liegen. Die westdeutschen Bezirke stehen einerseits für große verdichtete Stadtregionen (A und D), die im Strukturwandel befindlich sind und relativ hohe Arbeitslosenquoten zu beklagen haben, was diese beiden Standorte in etwa vergleichbar macht; andererseits wurde im Westen zudem eine vorwiegend ländliche Region mit einem Mittelzentrum ausgewählt (C), die eher durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten zu verzeichnen hat. Der ostdeutsche Arbeitsamtsbezirk ist durch ein überregionales Zentrum und ländliche Außenbezirke charakterisiert, wobei die für die neuen Bundesländer typischen Probleme des Zusammenbruchs alter Wirtschaftsstrukturen und des allmählichen Neuaufbaus mit derzeit hohen Arbeitslosenquoten kennzeichnend sind.

3.2 Forschungsmethoden und Ablauf der Untersuchung

In den Arbeitsamtsbezirken wurden Erhebungen sowohl in den jeweiligen Arbeitsämtern als auch auf Trägerebene vorgenommen. Für die Informationsgewinnung in den Arbeitsämtern wurden zwei unterschiedliche Methodiken angewandt:

Einerseits wurden Expertengespräche mit verschiedenen Mitarbeitern – überwiegend den ABM-Verantwortlichen – geführt. In diesen Gesprächen wurden sowohl grundsätzliche Informationen über die insgesamt im Jahre 1995 durchgeführten ABM erfragt und z.B. charakteristische Merkmale von – im Forschungssinne – vermutlich erfolgreichen Maßnahmen und deren Bedingungsfaktoren ermittelt.

Andererseits wurden EDV- und Aktenanalysen vorgenommen um v.a. die Grundgesamtheit der im Jahre 1995 durchgeführten Maßnahmen zu ermitteln. Hierzu wurde eine eigene Projektdatenbank programmiert. Darüber hinaus bildeten die ermittelten Maßnahmen die Grundlage für die im weiteren Verlauf durchzuführenden Interviews mit den Trägern der Maßnahmen.

Aufgrund der örtlichen Bedingungen und der begrenzten Forschungsressourcen musste wie folgt vorgegangen werden:

Am Standort A wurden zunächst alle¹² ABM-Träger telefonisch kontaktiert, die im Jahre 1995 eine ABM durchgeführt hatten. Diese Träger wurden gezielt danach befragt, ob es Hinweise auf Maßnahmen mit arbeitsplatzgenerierenden Effekten gab. Sofern dies zutraf, wurden Gesprächstermine vereinbart, an denen auf der Grundlage des entwickelten Erhebungsrasters standardisierte Interviews durchgeführt wurden.

¹² Bei knapp 87% aller Träger war dies möglich. In den anderen Fällen hatten sich die Träger in dem Zeitraum seit 1995 aufgelöst oder konnten aus anderen Gründen keine Angaben zu den durchgeführten Maßnahmen machen.

Am Standort B wurden die Trägerbefragungen ebenfalls in mehreren Schritten durchgeführt:

Zunächst erfolgte ein Expertengespräch mit dem Ansprechpartner im Arbeitsamt. Dieses hatte zum Ziel, eine Liste von Trägern zu erstellen, bei denen nach der Einschätzung des Mitarbeiters arbeitsplatzgenerierende Effekte möglich gewesen sein könnten. Die genannten 36 Träger erhielten per Post das Erhebungsinstrumentarium zur Erfassung arbeitsplatzgenerierender Effekte. Diejenigen Träger, die in dem zurückgesandten Fragebogen AGE bejaht hatten, wurden telefonisch kontaktiert und persönlich aufgesucht, um die berichteten Effekte näher zu überprüfen.

Im zweiten Schritt wurde am Standort B aus der Gesamtzahl aller Träger nach dem Zufallsprinzip eine 5%-Stichprobe gezogen und diese telefonisch kontaktiert, um eine mögliche Selektion durch die gezielte Auswahl (s.o.) zu kontrollieren. Wenn das Gespräch Hinweise auf AGE erbrachte, wurde an diese Träger das Erhebungsinstrumentarium verschickt. Aus den Telefoninterviews, den persönlichen Interviews und den zurückgesandten Befragungsinstrumentarien wurden die Informationen über die AGE gewonnen.

Am Standort C ist die standardisierte Befragung aller Träger auf der Grundlage des Erhebungsinstrumentariums nahezu vollständig gelungen. Lediglich zwei Träger lehnten die Interviews ab. Ein dritter Träger hatte sich zwischenzeitlich aufgelöst, dennoch konnte ein ehemaliger Mitarbeiter recherchiert und interviewt werden.

Am Standort D wurde das Erhebungsinstrumentarium an die Träger verschickt und nur diejenigen Träger persönlich kontaktiert, bei denen es Hinweise auf das Vorliegen von arbeitsplatzgenerierenden Effekten gab. In die Auswertung gingen sowohl die Rückläufe der postalischen Befragung als auch die Ergebnisse der durchgeführten Interviews mit ein.

Zusammenfassend kann man die Recherchen im Projekt „ABM-real“ in sieben Schritte gliedern:

1. Durchführung von Expertengesprächen mit sachkundigen Mitarbeitern in den Arbeitsämtern zur Ermöglichung des Zugangs zu den notwendigen Informationen (Ansprechpartner, Datenbestände und Papierakten über die ABM-Vorgänge, Datenbestände über AB-Maßnahmeteilnehmer)
2. Entwicklung einer eigenen Projektdatenbank für die Aufnahme der Maßnahmen-Informationen zur späteren empirischen Analyse der Daten sowie Erstellung eines geeigneten Erfassungsrasters für die Abbildung von arbeitsplatzgenerierenden Effekten und ihrer möglichen Bedingungsfaktoren.
3. Vollerhebung (Standort A und C) bzw. Teilerhebung (Standort B und D) der während des Kalenderjahres 1995 durchgeführten ABM zur Ermittlung arbeitsplatzgenerierender bzw. gegenstandsfeldbezogener Effekte und ihrer Bedingungsfaktoren. Je nach Projektstandort und Zugang zum Datenbestand mittels:
 - a) Vorhandener EDV-Datenbestände der Arbeitsverwaltung und zusätzlicher Analysen der durchgeführten, aber in den Datenbeständen nicht vorhandenen Maßnahmen und /oder
 - b) Aktenanalyse der durchgeführten Maßnahmen anhand der in der Arbeitsverwaltung vorhandenen Papier-Archiv-Bestände.
4. Parallel zu Punkt 3: Durchführung von Telefoninterviews mit Maßnahmeträgern zur Klärung der Frage, ob etwas über arbeitsplatzgenerierende Effekte bei in der Vergangenheit durchgeführten ABM bekannt war und / oder Gezieltes Aufsuchen von Trägern, die in der Vergangenheit arbeitsplatzgenerierende Effekte aufzuweisen hatten, und zwar zur Analyse der derartiger Effekte und ihrer möglichen Bedingungsfaktoren.

5. Versand des Erhebungsinstrumentariums (Fragebogen¹³) zur Erfassung arbeitsplatzgenerierender Effekte an solche Träger, bei denen AGE zu vermuten waren.
6. Überarbeitung des bestehenden bzw. Fertigstellung eines endgültigen Erfassungsrasters für die Abbildung von arbeitsplatzgenerierenden Effekten und ihrer Bedingungsfaktoren.
7. Empirische Analyse der ermittelten Daten zur Beantwortung der Forschungsfragestellungen.

4. Ergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass arbeitsplatzgenerierende Effekte von ABM sowohl quantitativ als auch qualitativ nachweisbar sind. Dies gilt ebenso für die direkten wie auch für die indirekten Effekte. Darüber hinaus konnten auch gegenstandsfeldbezogene Wirkungen beobachtet werden. Zunächst werden die Rahmendaten der Untersuchung und die Forschungsergebnisse in den folgenden Tabellen überblicksartig dargestellt und dann anschließend noch etwas detaillierter ausdifferenziert.

4.1. Direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte von ABM und deren Bedingungsfaktoren

Der Umfang der direkten arbeitsplatzgenerierenden Effekte (vgl. *Tabelle 3, Seite 14*) bezifferte sich an den verschiedenen Standorten bei den im Detail untersuchten Maßnahmen (N = 1395) auf Größenordnungen zwischen 5,2% (minimal) und 12,6% (maximal). Insgesamt konnten 106 erfolgreiche AGE-Maßnahmen ermittelt werden. Das entsprach einer durchschnittlichen Erfolgsquote von 7,6% aller untersuchten Maßnahmen, wobei insgesamt 160 Vollzeit Arbeitsplätze entstanden sind. Der geringste AGE-Wert wurde am Standort in den neuen Bundesländern (B) mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, der höchste Wert in der westdeutschen Region mit einem Mittelzentrum und eher durchschnittlicher bis unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (C) gemessen. Bildet man das arithmetische Mittel der Regionen, in denen eine Vollerhebung stattgefunden hat (A und C), kommt man auf einen „westdeutschen“ Mittelwert von 8,5% als Erfolgsquote aller untersuchten Maßnahmen.

Bezogen auf die Relation geförderte Maßnahmeplätze in den ABM (6950) und neu entstandene Arbeitsplätze (160) lag die durchschnittliche Erfolgsquote bei 2,3%. Standortspezifisch pendelte sie zwischen 1,4% (Standort neue Bundesländer) und 3,8% (Standort A im Ruhrgebiet).

Die folgende *Tabelle 3* dokumentiert die quantitative Datenerhebung zum Projektende.

In den Zeilen (1) und (2) sind diejenigen Maßnahmen aufgeführt, die die Grundgesamtheit¹⁴ der zu untersuchenden Maßnahmen bildeten.

Die Zeilen (3) bis (5) repräsentieren die erste Stufe der empirischen Erhebungen: Diese Maßnahmen sowie deren Träger wurden mit ihren aus der EDV und den Papierakten ersichtlichen Charakteristika in die Projektdatenbank übernommen.¹⁵

¹³ Der Fragebogen und alle weiteren Erhebungsinstrumentarien sowie sämtliche Ergebnistabellen der Detailanalysen sind vollständig im Anhang des ausführlichen Abschlussberichts aufgeführt.

¹⁴ Im weiteren Verlauf werden diese Maßnahmen „durchgeführte Maßnahmen“ oder „tatsächlich durchgeführte Maßnahmen“ genannt werden.

¹⁵ Im weiteren Verlauf werden diese Maßnahmen „in die Datenbank aufgenommene Maßnahmen“ oder „Maßnahmen in der Projektdatenbank“ genannt.

Die Zeilen (6) bis (10) repräsentieren den letzten Stand der Detailuntersuchungen zu den durchgeführten Maßnahmen: Aufgrund der durchgeführten persönlichen und telefonischen Interviews und der Erkenntnisse aus den zurück erhaltenen Erhebungsunterlagen sind hier detaillierte Angaben zu den Maßnahmen und den dort beobachteten AGE möglich.¹⁶

Tabelle 3

| Direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte - Datenerhebung und Ergebnisse | | | | | |
|---|----------------|------------|--------------------|------------|------------|
| | alle Standorte | Standort A | Standort B | Standort C | Standort D |
| (1) Anzahl der im Beobachtungsjahr 1995 durchgeführten AB-Maßnahmen | 1.451* | 714 | nicht feststellbar | 132 | 605 |
| (2) Anzahl der bewilligten ABM-Plätze in den unter (1) gen. Maßnahmen | 6.417* | 3.702 | nicht feststellbar | 580 | 2.135 |
| (3) Anzahl der in die Datenbank aufgenommenen AB-Maßnahmen | 2.990 | 714 | 1.539 | 132 | 605 |
| %-Satz von Pos. (1) | 100%** | 100% | 100% | 100% | 100% |
| (4) Anzahl der in die Datenbank aufgenommenen ABM-Träger, die im Beobachtungsjahr 1995 eine Maßnahme durchgeführt haben | 985 | 129 | 646 | 52 | 158 |
| (5) Anzahl der bewilligten ABM-Plätze in den unter (3) gen. Maßnahmen | 12.048 | 3.702 | 5.631 | 580 | 2.135 |
| %-Satz von Pos. (2) | 100% ** | 100% | 100% | 100% | 100% |
| (6) Anzahl der untersuchten AB-Maßnahmen | 1.395 | 660 | 382 | 127 | 226 |
| %-Satz von Pos. (1) | 69,8% ** | 92,4% | | 96,2% | 37,4% |
| %-Satz von Pos. (3) | 46,7% | 92,4% | 24,8% | 96,2% | 37,4% |
| (7) Anzahl der untersuchten ABM-Träger | 259 | 112 | 75 | 50 | 22 |
| %-Satz von Pos. (4) | 26,3% | 86,8% | 11,6% | 96,2% | 13,9% |
| (8) Anzahl der bewilligten ABM-Plätze in den unter (6) gen. Maßnahmen | 6.950 | 3.504 | 2.014 | 574 | 858 |
| %-Satz von Pos. (2) | 76,9%** | 94,7% | | 99,0% | 40,2% |
| %-Satz von Pos. (5) | 57,7% | 94,7% | 35,8% | 99,0% | 40,2% |
| (9) Anzahl von Maßnahmen mit Arbeitsplatzgenerierungseffekt | 106 | 51 | 20 | 16 | 19 |
| %-Satz von Pos. (1) | 5,9%* | 7,1% | | 12,1% | 3,1% |
| %-Satz von Pos. (3) | 3,5% | 7,1% | 1,3% | 12,1% | 3,1% |
| %-Satz von Pos. (6) | 7,6% | 7,7% | 5,2% | 12,6% | 8,4% |
| (10) Anzahl von Arbeitnehmern, die aufgrund von Arbeitsplatzgenerierungen eine neue Beschäftigung fanden | 160 | 50 | 76 | 15 | 20 |
| %-Satz von Pos. (2) | 1,3%* | 1,3% | | 2,6% | 0,9% |
| %-Satz von Pos. (5) | 1,3% | 1,3% | 1,3% | 2,6% | 0,9% |
| %-Satz von Pos. (8) | 2,3% | 1,4% | 3,8% | 2,6% | 2,3% |

* Hier konnten nur die Angaben aus den Standorten A, C und D verwendet werden, weil die Kooperationspartner aus dem Standort B hierzu keine Angaben machen konnten.

** Bezogen auf die Standorte A, C und D

¹⁶ Im weiteren Verlauf werden diese Maßnahmen „untersuchte Maßnahmen“ oder „detailliert untersuchte Maßnahmen“ genannt.

Wenn man die maßnahmenbezogenen Erfolgsquoten in den – regional vergleichbaren – Standorten A (Vollerhebung) mit 7,7% und D (selektive Erhebung) mit 8,4% gegenüberstellt, so ist die nur minimal höhere Erfolgsquote am Standort D auffällig. Dies insbesondere deshalb, weil am Standort D die Datenerhebung (vgl. Kapitel 3.2) eher hypothesenstützend vorgenommen wurde, d.h., dass gezielt nach AGE gesucht wurde. Hieraus könnte man schließen, dass die Erfolgsquoten von AB-Maßnahmen bei den gegebenen Rahmenbedingungen der Standorte A und D tatsächlich nicht wesentlich höher aber auch nicht viel niedriger liegen dürften, als sie für den Standort A ausgewiesen wurden.

Die relativ niedrige maßnahmenbezogene Erfolgsquote am Standort B (Industrieregion in Ostdeutschland) mit 5,2% scheint ihre Ursache im Wesentlichen darin zu haben, dass dort eine Vielzahl von Massen-ABM durchgeführt wurden, die nach den bisherigen Erfahrungen eine nur geringe Erfolgsquote im Sinne der Untersuchungsfragestellung aufwiesen. Im Rahmen des Zielbündels von ABM hatten diese offenbar in Ostdeutschland im Wesentlichen die Funktion einer unmittelbaren Entlastung des Arbeitsmarktes. Damit konnten sie auch weniger auf die Schaffung von innovativen Arbeitsplätzen fokussiert werden. Die vorgefundene Quote am Standort B scheint auch deshalb relativ realistisch geschätzt zu sein, weil hier die Ergebnisse der eher hypothesenstützende Datenerhebung (selektive AGE-Recherche) und die der Zufallsauswahl nur wenig differierten.

Die hohe Erfolgsquote im Arbeitsamtsbezirk C könnte mit den relational geringen Ausgaben für AB-Maßnahmen im Zusammenhang stehen: Weil nur wenige Mittel zur Verfügung gestellt wurden, konnte besonderer Wert auf die Auswahl geeigneter Maßnahmen gelegt werden, was angesichts der vergleichsweise guten Rahmenbedingungen (relativ niedrige Arbeitslosenquote) aber auch nachvollziehbar war. Auch eine positive Teilnehmerselektion („Creaming“) ist nicht auszuschließen, da in diesem Bezirk die Verhältnisse am Arbeitsmarkt vergleichsweise am besten waren.

Eine Zusammenfassung der bisher diskutierten Ergebnisse und ein Überblick über den Umfang der Erhebungen (Ausschöpfungsquote) zeigt noch einmal die **Tabelle 4**:

Tabelle 4

| Ausschöpfungs- und Erfolgsquoten an den Standorten | | | | | | | | |
|--|---|-----------------------|--------------------|-------------------|---------------------------------|---|---|---------------------------------|
| | In die Datenbank aufgenommene Maßnahmen | Untersuchte Maßnahmen | Ausschöpfungsquote | Maßnahmen mit AGE | Maßnahmenbezogene Erfolgsquote* | Bewilligte Teilnehmerplätze in den untersuchten Maßnahmen | Neu entstandene Arbeitsplätze durch AGE | Personenbezogene Erfolgsquote** |
| | n | n | % | n | % | n | n | % |
| Standort A | 714 | 660 | 92,4% | 51 | 7,7% | 3.504 | 48,9 | 1,4% |
| Standort B | 1.539 | 382 | 24,8% | 20 | 5,2% | 2.014 | 76,5 | 3,8% |
| Standort C | 132 | 127 | 96,2% | 16 | 12,6% | 574 | 15,2 | 2,6% |
| Standort D | 605 | 226 | 37,4% | 19 | 8,4% | 858 | 19,6 | 2,3% |
| alle Standorte | 2.990 | 1.395 | 46,7% | 106 | 7,6% | 6.950 | 160,1 | 2,3% |

* Relation untersuchte Maßnahmen zu Maßnahmen mit direkten Arbeitsplatzgenerierungseffekten

** Relation bewilligte Teilnehmerplätze in den Maßnahmen zu entstandenen neuen Arbeitsplätzen

In der **Tabelle 4** werden neben den maßnahmenbezogenen Erfolgsquoten (Relation untersuchte Maßnahmen zu Maßnahmen mit AGE) – wie sie bisher erörtert wurden – auch zusätzlich noch die personenbezogenen Erfolgsquoten (Relation bewilligte Teilnehmerplätze in den ABM zu neu entstandenen Arbeitsplätzen) ausgewiesen. Daran ist unschwer zu erkennen, dass im Hinblick auf die geförderten Teilnehmerplätze die Quote der generierten innovativen Arbeitsplätze ziemlich gering ausfällt (2,3%). Dies könnte auch als Hinweis darauf gelten, dass eher die kleineren Maßnahmen mit weniger Teilnehmern erfolgreicher bei der Arbeitsplatzgenerierung waren.

Die Detailanalysen¹⁷ zeigten dann auch, dass es sich bei den erfolgreichen Maßnahmen fast durchgängig um Einzelförderungen bzw. keine großen Gruppen-ABM handelte. Außerordentlich auffällig war bei den erfolgreichen ABM, dass diese im Durchschnitt fast immer deutlich längere Förderzeiträume benötigten, als dies an den Standorten ansonsten der Fall war, während die Förderhöhe zumeist den standortüblichen Usancen entsprach. Eine ebenfalls augenfällige Besonderheit der AGE-Maßnahmen bestand fast ausnahmslos darin, dass institutionalisierte Qualifizierungsanteile in den ABM nicht vorgesehen waren, was sicherlich u.a. auch mit der spezifischen Teilnehmerschaft zusammenhing, die sich zumeist aus (akademisch) qualifizierten Berufen rekrutierte.

Was die Einflussfaktoren auf die Entstehung direkter AGE angeht, so müssen alle folgenden Aussagen im Konjunktiv verstanden werden, da aufgrund des Forschungsdesigns und der gegebenen Möglichkeiten der Studie keine raum-zeitlich übergreifenden Erkenntnisse mit statistischer Signifikanz zu formulieren sind.

Im Hinblick auf die **Trägerschaft** erfolgreicher AGE-Projekte fällt Folgendes ins Auge:

- Der Trägertypus „Initiativen/Selbsthilfegruppen“ war in den Untersuchungen vergleichsweise häufig vertreten (21%) und hatte zugleich eine relativ hohe maßnahmenbezogene Erfolgsquote von 18% (Gesamtdurchschnitt 8%); die wesentliche Ausnahme bildete hier der Standort in den neuen Bundesländern, was den Erfolg dieser Trägergruppe betraf.
- Die Kommunen waren mit 29% die größte Gruppe unter den registrierten Maßnahmeträgern, wobei sie allerdings eine maßnahmenbezogene Erfolgsquote von gerade einmal 2% aufzuweisen hatten; dies war an allen Standorten fast gleich, was sicherlich auch mit der kommunalen Trägerschaft vor allem großer Maßnahmen zu tun hatte.
- Einen Sonderfall stellten die Profit-Unternehmen in den durchgeführten Analysen dar: Sie waren zwar nur mit 2% im Sample vertreten, konnten allerdings eine enorm hohe Erfolgsquote mit 43% verzeichnen; es kann hier nicht entschieden werden, ob und ggf. inwieweit ein statistisches Artefakt vorliegt.

Alles in allem kann man aufgrund der Analysen und der Experteninterviews vermuten, dass insbesondere innovative Organisationsstrukturen die Entstehung von AGE begünstigten, und zwar bei dem erforderlichen Auffinden und Besetzen von Nischen bzw. Feldern für neue Dienstleistungen und Produkte, was sowohl für den nicht-kommerziellen als auch für den kommerziellen Sektor gelten kann. Eine nicht unmaßgebliche „Stellschraube“ des Erfolgs war offensichtlich – wie die qualitativen Projektanalysen zeigten – die Eingebundenheit des Trägers in die lokalen Netzwerke, d.h., ohne die vielfältigen Kontakte und die Unterstützung durch die örtlichen Akteure wäre vermutlich oft die Schaffung neuer Arbeitsplätze/-felder gar nicht möglich und erfolgreich gewesen.

Im Hinblick auf die **Branchen** erfolgreicher AGE-Projekte fällt Folgendes ins Auge:

- Sowohl die Informations- und Beratungsdienste als auch die Behindertenhilfe sowie das Gesundheitswesen hatten mit 26%, 25% und 23% relativ hohe maßnahmenbezogene Erfolgsquoten aufzuweisen, die im Übrigen – bis auf die Behindertenhilfe – stark standortspezifisch konzentriert waren; alle drei Branchen waren allerdings nur mit jeweils ca. 3% im Sample vertreten.
- Unter den registrierten Maßnahmen gut vertreten war mit 13% die Branche „Kunst/Kultur/Medien“; sie hatte zudem auch einen relativ starken Erfolgsquotienten, der mit 11,5% merklich über dem Durchschnitt (8%) angesiedelt war.

¹⁷ Vgl. den vollständigen Abschlussbericht

- Im Sample ebenfalls sehr gut vertreten war die Branche „Landwirtschaft / Garten / Landschaftsgartenbau“ (Rang 1 mit 19%), wobei jedoch die Erfolgsquote mit 0,6% völlig abgeschlagen war.

Bei der Branchenverteilung ist allerdings zu beachten, dass Spezifika der hier untersuchten Regionen zwangsläufig eine Rolle spielen werden.

Auch vor dem Hintergrund der Experteninterviews und der qualitativen Analysen der Projekte zeigte sich, dass offensichtlich neue Felder zusätzlicher Beschäftigung zumeist dort ganz gut zu etablieren waren, wo unter Einsatz von Eigenmitteln und z.T. Erträgen insbesondere auch Anschlüsse an (neue) Förderpfade im sozio-kulturellen Sektor aufgetan werden konnten. Der Medien- und Kulturbereich erschien hier vergleichsweise erfolgsgesichert.

Im Hinblick auf die **Tätigkeitsfelder** erfolgreicher AGE-Projekte fällt schließlich Folgendes ins Auge:

- Eine recht sichere und auch über die Standorte durchgängige Erfolgsstruktur scheint für das Tätigkeitsfeld „Psychosoziale Beratung / Sozialbetreuung“ typisch gewesen zu sein; im Sample war es mit 10,5% am zweithäufigsten vertreten und wies zugleich mit 13% einen deutlich überdurchschnittlichen maßnahmenbezogenen Erfolgsquotienten auf (Gesamtquote 7,6%).
- Sehr gute Erfolgsquotienten zeigten auch die Bildungsarbeit, die Medienarbeit sowie Sport- und Gesundheitsförderung (19%, 19%, 18%), wobei diese Tätigkeitsfelder allerdings alle relativ schwach im Datensatz vertreten waren (3%, 1% bzw. 5%).
- Bemerkenswert stellte sich die Projektentwicklung dar, die mit 35% zwar die höchste aller Erfolgsquoten zu verzeichnen hatte, jedoch im Sample mit 3% nur eine sehr nachgeordnete Rolle einnahm.
- Ziemlich sicher ist hingegen davon auszugehen, dass der Komplex der handwerklichen Tätigkeiten insgesamt bei Arbeitsplatzgenerierungen nur von sehr marginaler Bedeutung war; außerordentlich gut vertreten in dem Sample (Rang 1 mit 30%), erzielte er mit 0,7% eine völlig bedeutungslose Position unter den Erfolgsquoten, was sicherlich auch mit den großen Gruppen-ABM zutun gehabt haben mag.

Der Blick auf die Tätigkeitsfelder verstärkt den Eindruck, dass der Komplex der Sozialberatung und -betreuung (vgl. auch die Branchen) für die Arbeitsplatzgenerierung von überdurchschnittlicher Bedeutung war. Aus den qualitativen Analysen der Projekte und Personen lässt sich zugleich auch entnehmen, dass innovative (vgl. Projektentwicklung), selbstbestimmte und hoch identifikative Tätigkeiten große Chancen hatten, sich zu neuen Arbeitsplätzen auszuweiten.

4.2 Indirekte arbeitsplatzgenerierende Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und deren Bedingungsfaktoren

In den quantitativen und qualitativen Analysen konnte ermittelt werden, dass durch die aktive Arbeitsmarktpolitik auch indirekte arbeitsplatzgenerierende Effekte zum Tragen kamen, d.h., dass im Zusammenhang mit ABM und SAM neue zusätzliche Arbeitsplätze entstanden sind, ohne dass diese zuvor direkt über Mittel des SGB III gefördert wurden. Allerdings spielte dieser Effekt in Bezug auf die geförderten Maßnahmen, die hier in die detaillierten Untersuchungen eingegangen sind (N = 1395), mit gerade einmal 27 ermittelten Erfolgs-Maßnahmen und einer maßnahmenbezogenen Erfolgsquote von 1,9% eine merklich weniger bedeutende Rolle, als dies bei den direkten AGE (maßnahmenbezogene Erfolgsquote = 7,6%) der Fall war. Relativ effektiv hinsichtlich dieser Erzielung indirekter arbeitsplatz-

generierender Effekte schien man am Standort A (westdeutsche Großstadt, Vollerhebung) mit 3,0% vorgegangen zu sein, während im Osten (Standort B, Teilerhebung) mit 0,5% und auch im westdeutschen Mittelzentrum mit 0,8% (Standort C, Vollerhebung) nur sehr unterdurchschnittliche Erfolge zu verbuchen waren (nachrichtlich: Standort D, Teilerhebung 1,8%).

Entscheidender als das Verhältnis „erfolgreiche / nicht-erfolgreiche Maßnahmen“ ist bei den indirekten Effekten die Relation zwischen geförderten Personen und den zusätzlichen Arbeitskräften, die zwar ohne die direkte SGB-III-Subventionierung, aber durch mittelbare Wirkungen der Maßnahmen beschäftigt werden konnten. Hier kann man im Durchschnitt aller Standorte und Erfolgsmaßnahmen (N = 27) annähernd von einer Verdopplung sprechen, da insgesamt 83 Personen gefördert wurden und hieraus zusätzlich 149,5 neue Arbeitsplätze ohne direkte Vorförderung entstanden sind. Die Spannweite dieser Effekte schwankte bei den verschiedenen Maßnahmen enorm; sie reichte von 1 : 0,4 bis 1 : 51.

Bei den möglichen Bedingungsfaktoren indirekter arbeitsplatzgenerierender Effekte müssen ebenfalls alle Aussagen im Konjunktiv verstanden werden, was einerseits mit den bekannten quantitativen, zeitlichen und regionalen Beschränkungen dieser Studie zu tun hat. Andererseits fußen die zentralen Einschätzungen hier u.a. oft auch auf Wahrnehmungen wichtiger Akteure im Forschungsfeld, die nach den Vorgaben der Operationalisierung der indirekten Wirkungen zu bewerten hatten, ob die ABM/SAM ein notwendiger – wenn auch kein hinreichender – Bedingungsfaktor für die Entstehung dieser neuen zusätzlichen Arbeitsplätze gewesen war.

So unterschiedlich differenziert die Einschätzungen der Befragten waren, so verschieden waren auch die indirekten Wirkungen an sich. Sie reichten von der Sanierung alter Liegenschaften (Gebäude, Flächen) mittels ABM/SAM, die damit dann Raum und Voraussetzungen für neue Projekte oder Unternehmen mit zusätzlichen Arbeitsplätzen schufen, bis hin zur Projektentwicklung bzw. Testung von Ideen, mit denen dann später innovative Arbeitsplätze eingerichtet werden konnten, die selbst zuvor nicht mehr über das SGB III gefördert worden sind. Während die Sanierungs-Variante bei den hier untersuchten Maßnahmen eindeutig die Minderheit ausmachte (2 von 27), standen die Projektentwicklungen klar im Vordergrund. Hierüber konnten vielfach durch Konzeptarbeit und Finanzakquise neue Arbeitsplätze generiert werden, wobei überdies der Personal-Input (geförderte Teilnehmer in ABM) in dieser Variante mit vielen Einzelmaßnahmen deutlich niedriger als bei der Sanierungsvariante ausfiel. Besonders erfolgreiche Projekte waren dabei z.B. die Einrichtung von Nachmittags-Betreuungsstellen für Schüler (1 : 51) oder etwa auch der Aufbau und die Etablierung einer überregionalen Touristikzentrale (1 : 17), indem mittels der ABM jeweils die „Daseinsberechtigung“ und Überlebensfähigkeit dieser Projekte schlüssig nachgewiesen werden konnte. Bei den Erfolgen waren viele der o.g. Bedingungsvariablen der direkten Effekte gleichermaßen relevant.

Indirekte arbeitsplatzgenerierende Effekte entstanden vereinzelt auch über Outsourcing erfolgreicher Betriebsteile von Trägern in neue Rechtsformen, die dann mehr oder weniger unabhängig ihre Beschäftigungsentwicklung für sich betrieben haben. Insgesamt lässt sich jedoch vor allem auf Basis der Experteninterviews und auch der Felduntersuchungen resümieren, dass diese mittelbare Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze deutlich stärker noch von exogenen Faktoren – wie z.B. neuen Förderinstrumenten, politischen Schwerpunktsetzungen, städtebaulichen Entwicklungen u.Ä. – abhängig war als etwa bei der direkten Generierung, wobei diese exogenen Faktoren allerdings durch die Akteure grundsätzlich selbst kaum bestimmbar sind.

4.3 Gegenstandsfeldbezogene Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und deren Bedingungsfaktoren

Gegenstandsfeldbezogene Effekte im Sinne des Entstehens und der dauerhaften Etablierung neuer zusätzlicher Infrastrukturen z.B. im Bereich sozialer Dienste, des Denkmal- bzw. Umweltschutzes oder auch der Wirtschaftsförderung, konnten in den hier angestellten Untersuchungen an zwei (A und B) der vier Standorte gefunden werden, wobei dies die alten (A) wie die neuen Bundesländer (B) sowie Vollerhebungen (A) als auch Teilerhebungen (B) betraf. Dass an den beiden anderen Standorten keine gegenstandsfeldbezogenen Wirkungen zu verzeichnen waren, ist – wie eine nachträgliche Reliabilitätsprüfung ergab – vermutlich eher auf ein Methodenartefakt (Interviewereffekte) als auf die tatsächliche Sachlage vor Ort zurückzuführen.

Insgesamt konnten im Zusammenhang mit 43 Maßnahmen gegenstandsfeldbezogene Effekte ermittelt werden, für die die ABM/SAM jeweils eine notwendige – wenn auch keine hinreichende Bedingung – waren. Dabei mussten dauerhafte Strukturen bzw. nachhaltige Fernwirkungen zu verzeichnen gewesen sein, wie etwa die Errichtung eines Gründerzentrums mit neuen Unternehmen oder die Implementation innovativer Sozialer Dienste mit bestandssichernder Nachfrage bzw. Finanzierung. Die 43 Maßnahmen entsprachen einer Erfolgsquote von 3,1%, und zwar bezogen auf alle untersuchten Maßnahmen (N = 1395). Die Erfolgsquoten derjenigen Standorte, die gegenstandsfeldbezogene Effekte zu verzeichnen hatten, lagen dann naturgemäß etwas höher als der allgemeine Durchschnitt, und zwar im Westen (A) mit 30 Maßnahmen bei 4,5% und im Osten (B) mit 13 Erfolgsprojekten bei 3,4%.

Vielfach konnte in den Experteninterviews und Felduntersuchungen zwar immer noch festgestellt werden, dass aufgrund der ABM und ihrer gegenstandsfeldbezogenen Effekte neue Arbeitsplätze entstanden waren, die man aber aus forschungstechnischen Gründen (Timelag, Attribulierbarkeit) nicht mehr eindeutig quantifizieren konnte. Dies war in etwas weniger als der Hälfte der gegenstandsfeldbezogenen Effekte der Fall, wobei allerdings die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht immer zwingend für die Feststellung eines „Erfolgs“ im Sinne der Forschung war. So konnte es durchaus vorkommen, dass beispielsweise eine strukturelle Verbesserung durch ABM/SAM im Denkmalschutz entstanden war – z.B. Sanierung eines städtebaulich herausragenden Objektes von kulturhistorisch überregionaler Bedeutung – ohne dass dies danach auch „automatisch“ neue Arbeitsplätze nach sich zog. Wo aber neue Arbeitsplätze entstanden waren und zudem deren quantitative Rekonstruktion noch gelang, konnten insgesamt 79,7 Vollzeitstellen ermittelt werden, was bei 38 geförderten Personen etwas mehr als einer Verdopplung gleichkam. Im Osten (Teilerhebung) entsprach dies einer Relation 1 : 1,3, im Westen (Vollerhebung) 1 : 2,5.

Was die Bedingungsfaktoren zur Ermittlung der gegenstandsfeldbezogenen Wirkungen angeht, so war die Forschungslage kompliziert und außerordentlich aufwändig, sodass bei den Ergebnissen mit vielen Unvollständigkeits-, Verzerrungs- und Unwägbarkeiten zu rechnen ist.

Ähnlich wie bei indirekten arbeitsplatzgenerierenden Effekten ließen sich auch bei den gegenstandsfeldbezogenen Effekten zwei Typen ausmachen, d.h. die Sanierungs- und die Projektentwicklungs-Variante, von denen Letztere projektmäßig eindeutig das Gros ausmachte, während Ersterer deutlich personalextensiver war. Gleichet man die erzielten Infrastruktureffekte der erfolgreichen Maßnahmen mit den gesetzlich beschriebenen Gegenstandsfeldern ab (vgl. **Tabelle 1**), so zeigt sich, dass alle im SGB III genannten Sektoren vertreten waren. Das Schwergewicht bildeten Maßnahmen im Bereich des Denkmalschutzes und der Einrichtung neuer Sozialer Dienste, wobei aber auch die Jugend-, Kultur-, Sport-, Tourismus- und Wirtschaftsförderung bei den erfolgreichen Projekten zu finden waren.

Die Bedingungsfaktoren für den Erfolg bei der Generierung neuer Infrastrukturen hatten offensichtlich nur z.T. etwas mit endogenen Potenzialen der Projekte zu tun. Dies waren vor allem bei der Projektentwicklungs-Variante sicherlich die hohe Motivation, das zivilgesellschaftliche Vorab-Engagement, die starke Netzwerkorientierung und die enorme Selbstständigkeit der relevanten Akteure innerhalb der ABM sowie zudem die Flexibilität und hohe Risikobereitschaft der jeweiligen Träger. Ganz entscheidend für den Erfolg bei gegenstandsfeldbezogenen Effekten, insbesondere auch für die Sanierungs-Variante, waren neben dem o.g. Projekt-Explorer-Potential die exogenen Erfolgsfaktoren, wie neue Förderpfade, (lokal-)politische Kontextbedingungen, gesamtgesellschaftliche Trends (z.B. neue Sportarten u.Ä.) und nicht zuletzt so nebulöse Entitäten wie der „Zeitgeist“, der dann jeweils für bestimmte Kultur- oder Sozialprojekte der Humus war, in dem die Projektidee (Kindermuseen, Erhalt stillgelegter Zechen etc.) aufgegangen ist. Last not least hatten Projekte aber ganz offensichtlich auch dann Erfolg, wenn sie in den Genuss zentraler Rahmenbedingungen zur Förderung kommen konnten, wie beispielsweise die Internationale Bauausstellung im Ruhrgebiet, oder vice versa wenn sie Kosteneinsparungen für öffentliche Haushalte glaubhaft machen konnten, wie bei der Einrichtung Mobiler Sozialer Dienste in der Altenpflege oder auch im Baubereich durch Einsatz kostengünstiger Arbeitskräfte über Maßnahmen. Die intelligente Kombination verschiedener Förderpfade, Eigenmittel und Erträge war offensichtlich oftmals der entscheidende „Schlüssel zum Erfolg“.

5. Resümee

Alles in allem zeigten die Untersuchungen des Projektes ABM-real, dass Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Lage sind, neue und zusätzliche Arbeitsplätze durch eine gezielte Förderung zu schaffen. Die Erfolgsquoten der Maßnahmen – also die Relationen zwischen den untersuchten Maßnahmen und den Maßnahmen mit positiven Effekten – pendelten im Durchschnitt zwischen 7,6% (direkte Arbeitsplatzgenerierungen), 1,9% (indirekte Arbeitsplatzgenerierungen) und 3,1% (gegenstandsfeldbezogene Effekte).

Da vor allem kleinere Maßnahmen – also Projekte mit vergleichsweise wenigen Teilnehmern – solche direkten Generierungserfolge verbuchen konnten, zeigte sich, dass die Erfolgsquote bezogen auf die Anzahl der geförderten Maßnahmenplätze im Verhältnis zu den jeweils neu entstandenen Arbeitsplätzen merklich geringer ausfiel: Sie betrug bei den direkten Arbeitsplatzgenerierungseffekten 2,3%.

Betrachtet man auf dieser Ebene (Verhältnis „geförderte Teilnehmer/neu entstandene Arbeitsplätze“) allerdings nochmals speziell auch die indirekten Arbeitsplatzgenerierungseffekte und auch die gegenstandsfeldbezogenen Effekte, so schneiden diese hier deutlich besser ab, als dies bei den direkten Effekten der Fall war: Hier stehen sich die geförderten Teilnehmer und die neu entstandenen Arbeitsplätze in einer Relation von 1 : 1,8 (indirekte Arbeitsplatzgenerierungen) bzw. 1 : 2,1 (gegenstandsfeldbezogene Effekte) gegenüber. Soweit also die exemplarischen Untersuchungen dies hier ermitteln konnten, lag speziell in den letztgenannten Fällen ungefähr eine Verdopplung von Arbeitsplätzen im Vergleich zu solchen ursprünglich bewilligten Maßnahmenplätzen vor, bei denen Effekte beobachtet werden konnten. Entsprechend erhöhen sich auf der Personenebene die indirekten Arbeitsplatzgenerierungen auf 3,4% und die gegenstandsfeldbezogenen Effekte auf 6,5% der ursprünglichen Förderfälle – durchaus beachtliche Größenordnungen. Dabei ist, wie bereits ausgeführt (Abschnitt 2.4), zu beachten, dass die Effekte nicht einfach aggregiert werden können, weil sie z.T. konfundiert sind.

Substitutions- und Mitnahmeeffekte können aufgrund der intensiven qualitativen Untersuchungen aller erfolgreichen Maßnahmen mit sehr großer Sicherheit weitgehend ausgeschlossen werden, zumal die jeweiligen Erfolgskonstellationen der Generierungen zumeist so spezifisch waren, dass sie von anderen Akteuren oder unter anderen Verhältnissen (z.B. ohne ABM) nicht herstellbar gewesen wären. Vielmehr muss umge-

kehrt in nicht wenigen Fällen konstatiert werden, dass die ABM den Bedarf bzw. die Nachfrage für die entwickelten Leistungen überhaupt erst induziert hat.

Für die Erfolge waren vermutlich sowohl endogene Potentiale der Projekte, d.h. z.B. hoch qualifizierte und hoch motivierte Teilnehmer, flexible und vernetzte Träger, innovative Branchen und Tätigkeitsfelder, als auch – schwer steuerbare – exogene Faktoren, wie Nachfragetrends, sozialpolitische Prioritäten u.Ä. verantwortlich. **Tabelle 5** gibt hier noch einmal einen Überblick über die vermutlich erfolgsrelevanten Faktoren.

Erfolge stellten sich offensichtlich eher dann ein, wenn es gelang, die endogenen Potenziale mit den exogenen Rahmenbedingungen synergetisch zu verknüpfen, d.h., eine Anschlussfähigkeit der Projekte sowohl zu planen als auch herzustellen. Insofern stellten vermutlich auch regionale Faktoren (z.B. Ost / West) eine nicht unmaßgebliche Größe dar, wie etwa wenn ABM primär zur temporären Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen sollten, was das Generierungspotenzial der Maßnahmen offensichtlich oft negativ beeinflusst hat.

Dies ist zugleich ein Hinweis darauf, dass unterschiedliche Zielsetzungen derselben Instrumente sowohl separat zu bewerten sind als auch einer jeweils *spezifischen* Steuerung bedürfen. Wenn es z.B. um die Entlastung eines regionalen Arbeitsmarktes oder etwa um die Optimierung der Vermittlung geht, sind Arbeitsbeschaffungs- bzw. Strukturpassungsmaßnahmen jeweils ganz anders zu konzipieren, zu steuern und auch umzusetzen, als dies der Fall wäre, wenn über die Maßnahmen neue

Arbeitsplätze und Infrastrukturen entwickelt werden sollen. Die Zielsetzungen haben ihre eigenständige arbeitsmarktpolitische Berechtigung. Während mittels ABM also – wie diese Studie zeigte – unter bestimmten Bedingungen vielfältige neue Arbeitsplätze geschaffen werden können, sind mit demselben Instrument unter anderen Zielsetzungen, so z.B. der arbeitsmarktlichen Entlastungsfunktion, quantitativ sogar noch deutlich größere Wirkungen erreichbar, die dann jedoch in aller Regel nicht zur Entstehung *neuer* Arbeitsplätze führen. Wichtig ist hier eine differenzierte Betrachtung, die gemäß der unterschiedlichen Zielsetzungen eine jeweils angemessene Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen hat. Zudem muss man sich schließlich auch vergegenwärtigen, dass die Arbeitsplatzgenerierungseffekte, die über ABM erzielbar sind, sicherlich keine Strukturpolitik ersetzen können, sondern oftmals dieser erst bedürfen (exogene Potentiale), um solcherart innovative Zusatzwirkungen überhaupt entfalten zu können. Dies allerdings verlangt eine gezieltere Förderpolitik, die eine qualitative Optimierung der Planung, Steuerung und Vernetzung des Instrumentariums erforderlich macht.

Tabelle 5

| Förderliche Bedingungen maßnahmeninduzierter Arbeitsplatzgenerierung | |
|---|--|
| Endogene Faktoren (Projektspezifische Bedingungen) | |
| Organisation | <ul style="list-style-type: none"> - Kleine flexible Projekte - Innovative Binnenstrukturen, schlanke Ablauforganisationen (z.B. in Initiativen) - Outsourcing von bewährten Maßnahmen als neue Organisationseinheiten - Hohe lokale Vernetzung, Einbindung der örtlichen Arbeitsmarkt- und Politikakteure |
| Personal | <ul style="list-style-type: none"> - Hohe formale und extrafunktionale Qualifikation - Gute lokale Einbindung - (Zivilgesellschaftliches) Vor-Engagement |
| Branchen / Tätigkeitsfelder | <ul style="list-style-type: none"> - Psychosoziale Beratung - Kunst-/ Kulturarbeit - Medienarbeit - Tourismus / Verkehr - Projektentwicklung |
| Finanzierung | <ul style="list-style-type: none"> - Erwirtschaftung von Erträgen durch Entdeckung von Marktnischen bzw. Produkt- / Dienstleistungsinnovationen - Entdeckung von neuen Förderpfaden, insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich |
| Exogene Faktoren (Projektspezifische Rahmenbedingungen) | |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Regionale Entwicklungspotenziale - "Anschlussfähige" Infrastrukturen - Entstehung neuer Förderprogramme - Aktive kommunale Beschäftigungspolitik - Städtebauliche Entwicklungen |

Literatur

- Bach, Hans-Uwe/Koch, Susanne/Kohler, Hans/Magvas, Emil/Pusse, Leo/Spitznagel, Eugen*: Der Arbeitsmarkt im Jahr 2001. In: IAB Kurzbericht Nr. 1 v. 14.02.2001
- Brinkmann, Christian (1999)*: Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung. In: IABWerkstattbericht, Nr. 2 v. 05.02.1999
- Brinkmann, Christian/Caliendo, Marco/Hujer, Reinhard/Jahn, Elke J./Thomsen, Stephan*: Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende - Erste deskriptive Befunde. In: IABWerkstattbericht, Nr. 18 v. 18.12.2002
- Caliendo, Marco/Hujer, Reinhard/Thomsen, Stephan (2003)*: Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland - Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden. In: IABWerkstattbericht, Nr. 2 v. 10.3.2003
- Emmerich, Knut/Fuchs, Johann/Hoffmann, Edeltraut/Schnur, Peter/Thon, Manfred/Walwei, Ulrich/Zika, Gerd*: Signalisiert die aktuelle Besserung am Arbeitsmarkt bereits eine Trendwende? In: IABWerkstattbericht Nr. 5 v. 10.04.2001
- Emmerich, Knut/Schnur, Peter/Walwei, Ulrich/Zika, Gerd (2002)*: Beschäftigung im Fokus. Über makroökonomische Wirkungen mikroökonomischer Erfolge; In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, Nürnberg
- Hagen, Tobias/Steiner, Viktor (2000)*: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit - Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik (Schriftenreihe des ZEW, Bd. 51). Baden-Baden: Nomos
- Riester, Walter (2002)*: Der Arbeitsmarkt in der Balance? In: Neues Deutschland v. 19.03.2003, S. 3
- Schmid, Günther (2002)*: Wege in eine neue Vollbeschäftigung - Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt/New York: Campus
- Schnur, Peter/Zika, Gerd (2002)*: Projektion 2015: Gute Chancen für moderaten Beschäftigungsaufbau. In: IABKurzbericht Nr. 3 v. 16.05.2002
- Spitznagel, Eugen (1980)*: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) - Eine empirische Analyse. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) Bd. 45, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
- Spitznagel, Eugen/Bach Hans-Uwe (2000)*: Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung (MittAB), 33. Jg., Heft 3/2000, S. 500-517
- Trube, Achim (2001a)*: ABM-real - Ein Projekt zur Untersuchung der arbeitsplatzgenerierenden Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Siegen: masch. vervielf. Ms.
- Trube, Achim (2001b)*: Organisation der örtlichen Sozialverwaltung und Neue Steuerung - Grundlagen und Reformansätze (Hand- und Arbeitsbücher, Bd. 1). Frankfurt a.M.: Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
- Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (2003)*: Prämissen und Folgen des Hartz-Konzeptes. In: WSI-Mitteilungen, 56. Jg., Heft 2/2003, S. 118-123