



Dr. Hans Dietrich

2002

Das Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Das Jugendsofortprogramm wurde im Herbst 1998 beschlossen, trat zum 1.1.1999 in Kraft und läuft bis 2003, um dann durch das Job Active-Gesetz zu relevanten Teilen in das SGB III übergeführt zu werden. Derzeit bildet das Jugendsofortprogramm einen wesentlichen, jedoch ergänzenden Part zur Regelförderung nach SGB III. Je nach Abgrenzung werden etwa ein Fünftel aller von der BA in Maßnahmen geförderten Jugendlichen nach dem Jugendsofortprogramm gefördert und vier Fünftel entsprechend der Regelförderung nach SGB III (vgl. Dietrich 2001c). Damit unterscheidet sich die Arbeitsmarktförderung Jugendlicher in Deutschland von Ansätzen anderer europäischer Ländern wie Frankreich, Großbritannien oder Italien, wo die arbeitsmarktpolitisch motivierte Förderung Jugendlicher zu wesentlich höheren Anteilen über eine programmspezifische Förderung erfolgt.

Auf Grund der erleichterten Zugangsvoraussetzungen gegenüber den Regelinstrumenten des SGB III soll das Sofortprogramm Jugendliche schneller aktivieren. Ferner sollen Jugendliche erreicht werden, welche die Anspruchsvoraussetzungen des SGB III (noch) nicht erfüllen. Als Zielgruppen des Programms gelten Jugendliche, die bei den Arbeitsämtern als ausbildungssuchend bzw. arbeitslos gemeldet sind, aber auch ausbildungs- bzw. arbeitslose Jugendliche, die den Kontakt zu Arbeits- und Sozialämtern weitgehend aufgegeben haben.

Entsprechend dieser umfassenden Zielgruppendefinition wurde ein breites Bündel an Maßnahmen in die Programmförderung aufgenommen, das an den unterschiedlichen Positionen Jugendlicher im Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt ansetzt (vgl. Dietrich 2001c). Das Maßnahmeangebot des Jugendsofortprogramms wurde seit 1999 mehrfach modifiziert (vgl. Übersicht 1).

Im Rahmen der IAB-Begleitforschung zum Jugendsofortprogramm wurden bislang 6 Teilprojekten durchgeführt (vgl. hierzu ausführlicher Dietrich u.a. 2001). Dabei wird für die Analyse sowohl auf prozessproduzierte Daten aus dem Fachverfahren des Jugendsofortpro-

gramms (coSach-ff) als auch auf Daten zurückgegriffen, die im Rahmen eigener empirischer Erhebungen gewonnen wurden.

Übersicht 1: Maßnahmen des Sofortprogramms

Artikelnummer nach SPR ¹	Geltungszeitraum	Art der Maßnahme
Artikel 2	Seit 1999	Förderung lokaler und regionaler Projekte zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebotes
Artikel 3	Nur 1999	Trainingsprogramm für noch nicht vermittelte Bewerberinnen und Bewerber (kurz: Bewerbertraining)
Artikel 4	Seit 1999	Außerbetriebliche Ausbildung für noch nicht vermittelte Bewerberinnen und Bewerber
Artikel 5	Seit 1999	Nachholen des Hauptschulabschlusses
Artikel 6	Seit 1999	Arbeit und Qualifizierung für (noch) nicht ausbildungsgeeignete Jugendliche (AQJ)
Artikel 7	Seit 1999	Nach- und Zusatzqualifizierung a) Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW): Erwerb eines kompletten anerkannten Berufsabschlusses (7.1); Erwerb eines verwertbaren bzw. zertifizierten Teilabschlusses in anerkanntem Ausbildungsberuf (7.2); Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen (Nach- und Zusatzqualifikation von Jugendlichen mit Berufsabschluss) (7.3);
	Seit 1999	b) Trainingsmaßnahmen (7.4);
Artikel 8	Seit 1999	Lohnkostenzuschüsse für arbeitslose Jugendliche (LKZ)
Artikel 8.3.6	Seit 2001	Pauschale an Dritte: AA-Zuschüsse bei Maßnahmefinanzierung durch anderen Kostenträger
Artikel 8.7	Seit 2001	Anspruchsübergang: Fortsetzung der Förderung bei einem dritten Arbeitgeber
Artikel 9	Seit 1999	Qualifizierungs-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Quali-ABM)
Artikel 10	Seit 1999	Beschäftigungsbegleitende Hilfen (BBH)
Artikel 11	Seit 1999	Soziale Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
Artikel 11a	Seit 2000	Mobilitätshilfen für Jugendliche

1) SPR= Sofortprogramm-Richtlinien; seit 1998 mehrfach modifiziert.

Entsprechend den Befunden dieser Analysen wurden zwischen Januar 1999 und April 2001 427.310 Jugendliche durch das Jugendsofortprogramm gefördert, die dabei 503.825 Maßnahmen eintritte realisiert haben (Übersicht 2). Rund 16% der durch das Jugendsofortprogramm geförderten Jugendlichen ist bereits mehrfach in Maßnahmen des Sofortprogramms eingetreten. Ferner ist zu beachten, dass diese Jugendlichen in einem noch nicht näherungsweise quantifizierbarem Umfang vor bzw. nach der Sofortprogrammförderung auch durch SGB III finanzierte, oder durch Dritte finanzierte Maßnahmen gefördert wurden.

Übersicht 2: Kennwerte des Jugendsofortprogramms

Kennwerte des Jugendsofortprogramms	1999	2000	2001	2002	Gesamt
Zahl der geförderten Jugendlichen nach Jahr der Erstförderung	175.064	97.876	132.690	21.680	427.310
Zahl der Maßnahmeeintritte	197.501	115.986	162.539	27.799	503.825

Quelle: IAB-coSach-ff-JUMP-Datenbank; Datenstand 8.4.2002.

Ist für 1999 noch ein gewisser Schwerpunkt in der Förderung der beruflichen Erstausbildung und der Förderung des Zugangs zu Erstausbildung zu erkennen, so wurde im Förderjahr 2000 eine stärkere Gewichtung auf beschäftigungsbezogene Maßnahmen (LKZ und Quali-ABM) gelegt (vgl. Dietrich 2001b). 2001 haben Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung sowie Trainingsmaßnahmen relativ an Bedeutung gewonnen. Dennoch liegt in den neuen Bundesländern seit 2000 der Schwerpunkt eindeutig auf beschäftigungsfördernden Maßnahmen.

So entfallen in den neuen Bundesländern seit 2000 über zwei Drittel aller Maßnahmeeintritte auf die Maßnahmetypen LKZ und Quali-ABM ; im Gegensatz dazu stellen diese beiden Maßnahmetypen in den alten Bundesländern lediglich etwa ein Drittel aller nach dem Jugendsofortprogramm geförderten Maßnahmeeintritte (vgl. Dietrich 2001b).

Die Teilnehmer am Sofortprogramm weisen im Vergleich zu denen, die in Maßnahmen nach SGB III eintreten, wesentlich kürzere Arbeitslosigkeitsdauern auf. Insofern gelang es den Umsetzern des Jugendsofortprogramms, entsprechend den Zielvorstellungen Jugendliche schnell in Maßnahmen zu integrieren. In diesem Sinne wirkt das Jugendsofortprogramm auch präventiv hinsichtlich des Übergangs Jugendlicher in Langzeitarbeitslosigkeit (Dietrich 2001c). Dennoch erweist sich der Zugang arbeitsloser Jugendlicher zu Maßnahmen des Jugendsofortprogramms als selektiv und hängt neben regionalen Merkmalen von personenspezifischen Merkmalen der Jugendlichen (wie Geschlecht, Nationalität, Schulbildung, Alter), von biographischen Merkmalen der Jugendlichen (frühere Arbeitslosigkeits- oder Maßnahmeerfahrung der Jugendliche, aber auch der spezifischen Position im Übergangsprozess von der Schule in die Erwerbstätigkeit) sowie von Merkmalen der sozialen Herkunft ab (vgl. Dietrich 2001c). Eine weitergehende Differenzierung erfolgt bei einer maßnahmespezifischen Betrachtung, bei der zudem AA-spezifische Zuweisungsprozesse zu einzelnen Maßnahmen zu beachten sind.

Mit Blick auf spezifische Personengruppen, die entsprechend den politischen Vorgaben durch das Jugendsofortprogramm besonders zu fördern sind, wurde der Forschungsfrage nachgegangen, in welchem Umfang diese Zielgruppen Zugang zur Programmförderung gefunden haben. Dabei kann gezeigt werden, dass dieses Programmziel in den ersten beiden Förderjahren nur zum Teil erreicht wurde. Langzeitarbeitslose Jugendliche fanden überproportional Zugang zur Programmförderung, während ausländische Jugendliche bei der Förderung durch das Sofortprogramm insgesamt in Bezug zu ihrem jeweiligen Anteil an den jugendlichen Arbeitslosen insgesamt unterrepräsentiert blieben. Weibliche Jugendliche werden entsprechend ihrem Anteil an den arbeitslosen Jugendlichen gefördert (Dietrich 2001b, S. 13).

Die unterschiedlichen soziodemographischen, biographischen sowie herkunftsspezifischen Ausgangsbedingungen der Jugendlichen, deren unterschiedliche Problemlagen beim Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit, die unterschiedliche Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmentearten sowie deren unterschiedliche Zielsetzung, aber auch die über die Arbeitsämter hinweg zu beobachtende Varianz bei der Zuweisung zu einzelnen Maßnahmentearten nimmt Einfluss auf die Übergangswahrscheinlichkeit, aus Maßnahmen des Jugendsofortprogramms in nicht maßnahmefinanzierte Ausbildung oder Beschäftigung einzutreten.

Unmittelbar nach Beendigung der Maßnahmeteilnahme ergibt sich folgender Befund: Ein Fünftel findet unmittelbar im Anschluss an die Maßnahme eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Zehn Prozent beginnen eine betriebliche, weitere sechs Prozent eine schulische Ausbildung. Ein weiteres Fünftel beginnt nach der Förderung eine öffentlich geförderte Ausbildung oder Beschäftigung außerhalb des Jugendsofortprogramms bzw. nimmt an einer sonstigen Maßnahme teil. Ein Drittel der geförderten Jugendlichen ist unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme arbeitslos, weitere acht Prozent stehen dem Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt z.B. wegen Krankheit, Mutterschaft, Wehr- oder Zivildienst nicht zur Verfügung (Dietrich 2001b).

Der Verbleib unmittelbar nach der Maßnahme ist nur bedingt aussagekräftig, da etwa Wartezeiten auf den Beginn einer Ausbildung oder Beschäftigung zu berücksichtigen sind. Als aussagekräftiger werden demzufolge Befunde zur Arbeitsmarktsituation sechs Monate nach Beendigung einer Maßnahme bewertet. Hier zeigt sich ein deutlich günstigeres Bild der Arbeitsmarktintegration: Der Anteil arbeitsloser Jugendlicher ist von 33 Prozent auf 25 Prozent zurückgegangen; der Anteil der Jugendlichen in nicht geförderter Erwerbstätigkeit ist auf 25%

angestiegen. 20% der Abgänger nahmen an einer nicht maßnahmegeförderten Ausbildung teil und ebenfalls 20% befanden sich in einer maßnahme-finanzierten Ausbildung oder Beschäftigung bzw. nahmen an einer sonstigen Maßnahme teil. 10% waren zu diesem Zeitpunkt aus den bereits genannten Gründen nicht am Arbeitsmarkt aktiv (Dietrich 2001b)

Der Verbleib der Jugendlichen direkt im Anschluss bzw. sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme differiert nach Maßnahmetyp, Region, Personengruppen, Bildungsstand und Alter (Dietrich 2001b:15ff.)

Die Maßnahmen für noch nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerber haben nicht den Übergang in eine Erwerbstätigkeit zum Ziel, sondern die Vorbereitung auf bzw. die Durchführung einer dualen Berufsausbildung. Hier sind die Übergänge in betriebliche Ausbildung bzw. in weitere Maßnahmen ausgeprägt. Bei den Beschäftigungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche zeigt sich, dass die betriebsbezogenen Maßnahmen (Lohnkostenzuschüsse nach Art. 8) mit 36 Prozent eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit aufweisen als die „Quali-ABM“ (Art. 9), die überwiegend bei Maßnahmeträgern durchgeführt werden. Die Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche weisen überdurchschnittlich hohe Anteile an Übergängen in die Arbeitslosigkeit auf, gefolgt von Übergängen in die Erwerbstätigkeit. Hier ist ein überdurchschnittlich starker Rückgang des Anteils arbeitsloser Maßnahmeabgänger (zwischen 15 und 33 Prozent) sechs Monate nach Maßnahmeende zu beobachten. Dies verweist auf entsprechende Such- und Wartephasen, wie sie auch für Absolventen einer außerbetrieblichen Ausbildung zu beobachten sind.

In den neuen Bundesländern ist der Übergang in Arbeitslosigkeit bzw. in weitere Maßnahmen deutlich stärker ausgeprägt als in den alten Bundesländern, der Übergang in Beschäftigung und Ausbildung entsprechend geringer; Dieser Effekt tritt noch deutlicher zu Tage, wenn für die regionale Arbeitsmarktsituation kontrolliert wird. Der Übergangserfolg ist demzufolge in einem engen Zusammenhang zur Aufnahmefähigkeit regionaler Ausbildungs- und Arbeitsmärkte zu sehen.

Junge Frauen weisen im Vergleich zu jungen Männern ein höheres Risiko auf, in Arbeitslosigkeit oder in eine weitere Maßnahme einzumünden; dagegen ist ihre Wahrscheinlichkeit, nach Abschluss der Maßnahme erwerbstätig zu werden, um fast 8 Prozent geringer als bei jungen Männern. Das Risiko, nach der Maßnahme arbeitslos zu sein, sinkt mit steigendem Bildungsniveau, gleichzeitig steigt mit dem Niveau des Schulabschlusses die Wahrscheinlichkeit, in betriebliche oder schulische Ausbildungsgänge sowie in weitere Maßnahmen einzu-

münden.

Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Alter der Jugendlichen und der Art des Übergangs. Mit zunehmendem Alter der Jugendlichen steigt der Anteil der Maßnahmeabsolventen, die in Erwerbstätigkeit einmünden, während die Wahrscheinlichkeit, eine betriebliche Ausbildung aufzunehmen, kontinuierlich abnimmt. Mit zunehmendem Alter der Jugendlichen steigt jedoch auch der Anteil derer, die arbeitslos werden: dieser Wert verdoppelt sich von 21 Prozent bei den 18jährigen auf 42 Prozent bei den 25jährigen. Mit steigendem Alter wächst somit die Gefahr der Ausprägung einer „Arbeitslosigkeits-Maßnahmekarriere“, die auch durch das Instrumentarium des Sofortprogramms nur begrenzt aufgebrochen werden kann.

Die Bedeutung der Wirkung der Maßnahmen des Jugendsofortprogramms kann gleichwohl nicht auf die Frage nach dem Umfang der Integration in den ersten Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt reduziert werden. Der Aktivierung Jugendlicher, die den Kontakt zu Arbeitsmarkt und Behörden gleichermaßen aufgegeben haben oder die Vorbereitung und Befähigung jugendlicher drop-outs zur Teilnahme an spezifischen Maßnahmen der Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung kommt eine eigenständige Bedeutung der Maßnahmeförderung zu (Dietrich 2001a). Dies gilt auch hinsichtlich der psychosozialen Stabilisierung und Motivation Jugendlicher, wodurch ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung bzw. Wiedererlangung der arbeitsmarktbezogenen Handlungsfähigkeit Jugendlicher mit Integrationsproblemen auf dem Arbeitsmarkt geleistet wird (Behle 2001; Eigenhüller 2001).

Analysen auf der Makroebene zeigen auf, dass der Einsatz bestimmter Maßnahmen wie Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierungs-ABM dazu beiträgt, den Anteil der langzeitarbeitslosen Jugendlichen in den entsprechenden Arbeitsamtsbezirken zu senken. Diese Analysen verweisen ferner auf einen schwach positiven Zusammenhang zwischen dem Umfang des Maßnahmeinsatzes im Rahmen des Sofortprogramms und der regionalen Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit (Rothe 2001). Aufgrund des relativ kurzen Beobachtungszeitraumes kann jedoch noch nicht eindeutig zwischen dem unmittelbar marktberichtigendem Effekt des Maßnahmeinsatzes und der Nettowirkung der Maßnahmen unterschieden werden.

Fazit

Die Begleitforschung des IAB zeigt auf, dass durch das Jugendsofortprogramm Jugendliche zu einem beachtlichen quantitativen Umfang in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik integriert werden konnten. Dabei konnten wesentliche, wenn auch nicht alle zielgruppenspezifische Vorgaben berücksichtigt werden. Im Vergleich zur Regelförderung wurden die zu fördernden Jugendlichen durchschnittlich deutlich schneller in entsprechende Maßnahmen vermittelt. Der bislang zu beobachtende Übergangserfolg ist insgesamt positiv zu bewerten. Vor diesem Hintergrund ist die Übernahme weiterer Teile des Sofortprogramms in das Regelwerk des SGB III zu begrüßen. Nicht zuletzt aufgrund des derzeitigen Fördergeschehens sind die Analysen noch vorläufig; insbesondere die Identifizierung von Nettoeffekten bedarf einer breiteren Beobachtungsgrundlage, die im Zuge des derzeit beobachtbaren Übergangsgeschehens empirisch erhoben wird. Relativierend ist jedoch festzustellen, dass strukturelle Probleme des ersten Arbeitsmarktes (Fehlen von Arbeitsstellen und Ausbildungsplätzen) auch durch umfangreiche Programme nur bedingt behoben werden können, so dass im Vordergrund des Jugendsofortprogramms die individuelle Förderung und Integration steht, mit dem Ziel der Verbesserung individueller Chancengleichheit (Dietrich 2001a).

Literatur

- Behle, Heike (2001): Die Stärkung der seelischen Gesundheit arbeitsloser Jugendlicher. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 34, S. 461-478.
- Dietrich, Hans (2001a): Gelingt der Sprung aus der Jugendarbeitslosigkeit? In: IAB Materialien 3/2001. S. 12-13. Nürnberg.
- Dietrich, Hans (2001b): JUMP, das Jugendsofortprogramm. Unterschiede in den Förderjahrgängen 1999 und 2000 und Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmeende. IAB Werkstattbericht 3/2001. Nürnberg.
- Dietrich, Hans (2001c): Wege aus der Jugendarbeitslosigkeit – Von der Arbeitslosigkeit in die Maßnahme? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 34, S. 419-439.
- Dietrich, Hans 2001d: Übernahme von Teilen des Jugendsofortprogramms in das SGB III. In: IAB: Schriftliche Stellungnahme zu der Öffentlichen Anhörung am 15. Oktober in Berlin (Job-AQTIVE Gesetz). In: Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung: Ausschussdrucksache 14/1731: 119-127.
- Dietrich, Hans 2001e: The German immediate action programme to reduce youth unemployment: Programme for training, qualification and employment of young people. In: European Commission –DG EMPL –Peer review programme (Hg): The German immediate action programme for training, qualification and employment of Young People („JUMP“) Germany. Wien/Brüssel: 22-53.
- Dietrich; Hans/Behle, Heike/Böhm, Rudolf/Eigenhüller, Lutz/Rothe, Thomas 2001: School-to-work-transition und aktive Arbeitsmarktpolitik - Diskussionsunterlage für den Wissenschaftlichen Beirat des IAB (working paper).
- Dietrich, H./Rothe T. 2001: Bekanntheitsgrad und Bewertung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit in der Bevölkerung. Nürnberg (IAB-Werkstattbericht 13/2001).

Eigenhüller, Lutz 2001: „Ja, wie ich gesagt habe: Lieber etwas tun als arbeitslos“ - Jugendliche in den Maßnahmen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. (working paper).

Rothe, Thomas (2001): Regionale Einflussfaktoren auf die Implementation und Wirkung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 34, S. 440-460.