

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Andrea Hellmich

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung
als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik

15. Jg./1982

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

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

Hinweise für Autorinnen und Autoren

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

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

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

Herausgeber

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

Begründer und frühere Mitherausgeber

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

Redaktion

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

Rechte

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

Herstellung

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

Verlag

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

Bezugsbedingungen

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

Zitierweise:

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

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

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik

Ein Beitrag zur Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen

Andrea Hellmich*)

Die besondere Förderung von „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur“ stellte – neben Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und zur Wiedereingliederung ungelernter sowie längerfristig Arbeitsloser – einen der drei Schwerpunkte dar, mit denen im Rahmen des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen einer zunehmenden regionalen Polarisierung des Arbeitsmarktes vorgebeugt werden sollte. Zu den Zielgruppen der Förderung von ABM im Bereich sozialer Dienste zählten insbesondere teilzeitarbeitslose Frauen, die Durchführung von ABM zur Verbesserung des Umweltschutzes und des Wohnumfeldes sollte – verbunden mit einer entsprechenden Staffelung der Förderung – insbesondere längerfristig Arbeitslosen zugute kommen. Als ausgewählte Ergebnisse der Begleitforschung zum Schwerpunkt ABM des Arbeitsmarktpolitischen Programms sind zu nennen:

- In den beiden Teilprogrammen „soziale Dienste“ und „Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfeldes“ wurden mehrheitlich Maßnahmen mit traditionellen ABM-Inhalten durchgeführt. Durch die Förderung der sozialen Dienste wurde insbesondere das Dienstleistungsangebot für Kinder und Jugendliche, alte Menschen und Behinderte und Kranke erweitert. Bei den Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes dominierten die ABM des Gartenbaus und der allgemeinen Landschaftspflege.
- Trotz des überwiegend wenig experimentellen Charakters der ABM wurden in jeder zweiten Maßnahme des Programms solche Arbeiten ausgeübt, die bisher nicht zum Aufgabenfeld des jeweiligen Trägers gehörten und die so zu einer qualitativen Verbesserung und neuartigen Versorgung im Einzugsbereich dieses Trägers führten.
- Durch die ABM des Arbeitsmarktpolitischen Programms konnte die registrierte Arbeitslosigkeit im Geltungsbereich des Programms im Monatsdurchschnitt um 2,2% gesenkt werden.
- Bezogen auf den gesamten Schwerpunkt war nur die Gruppe der längerfristig Arbeitslosen in den ABM im Vergleich zu ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand überrepräsentiert. Bei getrennter Betrachtung der beiden Teilprogramme ergibt sich, daß Frauen in den sozialen Diensten 1,6mal häufiger und weibliche Teilzeitkräfte 1,2mal häufiger vertreten waren als unter den Arbeitslosen. Beide Teilprogramme konnten also ihre spezifischen Zielgruppen überproportional erreichen.
- 30,3% der geförderten Arbeitnehmer wiesen gleichzeitig 2 oder mehr vermittlungerschwerende Merkmale auf. Diese besonders benachteiligten Zielgruppen fanden überdurchschnittlich häufig in Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes sowie bei kommunalen Gebietskörperschaften Beschäftigung.
- Befragt nach den Auswirkungen der ABM-Beschäftigung auf ihre zukünftigen Vermittlungschancen nannten 50,1% der befragten Arbeitnehmer bei expliziter Verneinung von Nachteilen ausschließlich positive Effekte. 43,9% meinten, daß ihre ABM-Tätigkeit im Hinblick auf die Arbeitsmarktstellung sowohl Vor- als auch Nachteile zeitigen könnte. 3,4% sahen weder Vor- noch Nachteile, und 2,5% verneinten mögliche positive und führten ausschließlich negative Effekte an.
- Nur etwa jeder fünften Maßnahme des Arbeitsmarktprogramms wurden von Seiten der Träger gute oder sehr gute Chancen zu einer Überleitung in Dauerarbeitsplätze zugestanden. Gewichtet mit der jeweiligen Anzahl geförderter Arbeitsplätze, ergibt sich, daß 16,3% aller ABM-Kräfte in solchen Programmaußenmaßnahmen tätig waren, die eventuell als Daueraufgaben weitergeführt werden.

Gliederung

1. Zur Förderung Allgemeiner Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen
2. Die Grundzüge der Begleitforschung zum Schwerpunkt 3 des Sonderprogramms
3. Struktur der geförderten Träger und Maßnahmen
4. Entlastungs- und Struktureffekte der ABM
 - 4.1 Reduktion der Arbeitslosigkeit
 - 4.2 Selektivität und zielgruppenspezifischer Programmeffekt
 - 4.3 Beschäftigungsstrukturen im Hinblick auf demographische und berufsbezogene Merkmale
5. Berufsbezogene Vor- und Nachteile der ABM-Beschäftigung im Urteil der Betroffenen
6. Fortführung der Maßnahmen und Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen
7. Zusammenfassung

*) Andrea Hellmich ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorin.

1. Zur Förderung Allgemeiner Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen

Bei dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen vom 16. Mai 1979 handelte es sich um ein regional sehr eng begrenztes Arbeitsmarktprogramm, in dessen Geltungsbereich nur die 23 – von insgesamt 146 – Arbeitsamtsbezirke fielen, die im Jahresdurchschnitt 1978 eine Arbeitslosenquote von mehr als 6 % aufgewiesen hatten¹⁾. Die Veranlassung für die enge regionale Konzentration der Programmmittel sah das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in der zu konstatierenden regionalen Polarisierung des Arbeitsmarktes²⁾: Von 1975 bis 1978 war die Arbeitslosigkeit im Bundesdurchschnitt zwar nur geringfügig, aber sukzessive von 4,7 % auf 4,4 % gesunken, im Durchschnitt der in das Programm einbezogenen Problemregionen jedoch im gleichen Zeitraum von 6,7 % auf 7,2 % gestiegen. Die Bereitstellung von DM 500 Mio. für zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollte zur Schaffung der Voraussetzungen für einen Anschluß der Problemregionen an die allgemeinen (zum damaligen Zeitpunkt positiven) Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes beitragen.

Einen arbeitsmarktpolitischen Nachhol- und Handlungsbedarf für die Problemregionen sah die Bundesregierung in der Flankierung struktureller Anpassungsprozesse, in besonderen Hilfen für strukturell benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes sowie im Ausbau der sozialen Infrastruktur und der sozialen Dienste. Dementsprechend beinhaltete das Sonderprogramm drei Förderungsschwerpunkte, die im Vergleich zum AFG-Instrumentarium veränderte und überwiegend günstigere Förderungskonditionen boten:

- *Schwerpunkt 1:* Berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsproblemen.
- *Schwerpunkt 2:* Wiedereingliederung ungelernerter sowie längerfristig Arbeitsloser.
- *Schwerpunkt 3:* Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur.

Die besondere Förderung Allgemeiner Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) stand dabei in der Tradition

bisheriger arbeitsmarktpolitischer Sonderprogramme: Im Spektrum der neun seit Beginn des Beschäftigungseinbruchs 1974 durchgeführten speziellen Arbeitsmarktprogramme der Bundesregierung erwiesen sich AB-Maßnahmen, die in vier dieser Programme vertreten waren³⁾, als das bei arbeitsmarktpolitischen Bundesinitiativen am häufigsten eingesetzte Instrument. Für die verstärkte Förderung Allgemeiner Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Sonderprogramme sprechen offensichtlich eine Reihe ökonomischer und arbeitsmarktpolitischer Überlegungen:

- Durch die Förderung „zusätzlicher“ Arbeiten wird die Zahl der Arbeitsplätze und die Nachfrage nach Arbeitskräften – wenn auch (zunächst) nur zeitlich begrenzt – erhöht.
- Da auf die ABM-induzierte Steigerung der Arbeitsnachfrage lt. Gesetz nur mit der Vermittlung („Zuweisung“) arbeitslos gemeldeter Personen reagiert werden darf, hat die ABM-Implementation eine zügige, unmittelbare Reduktion der registrierten Arbeitslosigkeit zur Folge.
- Aufgrund der im Zusammenhang mit der Durchführung der Maßnahmen steigenden Nachfrage nach Vorleistungen durch die durchführenden Institutionen („Träger“) sowie der konsumtiven Verwendung des zusätzlichen Einkommens der ABM-Beschäftigten ergeben sich zusätzliche (indirekte) Beschäftigungseffekte.
- Die angestrebte zusätzliche Beschäftigungswirkung kann – soweit das öffentliche Interesse an den Arbeiten gegeben ist – gezielt in vom konjunkturellen Einbruch besonders betroffene Branchen (Bsp.: Die ABM des Programms der Bundesregierung zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen 1975) oder in defizitär versorgte gesellschaftliche Nachfragebereiche (Bsp.: ABM-Sonderprogramme „soziale Dienste“ 1977 und 1979) gelenkt werden.
- Sowohl durch die branchenbezogene Schwerpunktsetzung als auch insbesondere durch die der Arbeitsverwaltung obliegende Vermittlung der Arbeitslosen können überproportional von Arbeitslosigkeit betroffene sowie unter normalen Marktbedingungen nur schwer oder nicht vermittelbare Gruppen von Arbeitslosen besonders berücksichtigt werden.

Im Rahmen des Sonderprogramms von 1979 sollten diese Beschäftigungswirkungen von ABM nach dem Willen der Bundesregierung mit weiterführenden gesellschaftspolitischen Zielsetzungen verbunden werden: Die in den Problemregionen vermuteten Defizite in den Bereichen der sozialen Dienste sowie des Umweltschutzes und der Qualität des Wohnumfeldes⁴⁾ sollten mit Hilfe der ABM-Förderung reduziert und mit der Beschäftigungssteigerung auch die Lebensqualität und die infrastrukturelle Attraktivität dieser Regionen erhöht werden.

Die rechtlichen Grundsätze der Förderung bildeten die §§ 91-95 AFG sowie die ABM-Anordnung vom 16. 12. 1976, allerdings mit der bereits erwähnten regionalen Begrenzung und der sachlichen Beschränkung auf Maßnahmen der sozialen Dienste und auf ABM zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes. Die Richtlinien des Programms beinhalten im einzelnen:

Im Bereich „soziale Dienste“:

- Der Zuschuß (zu den Lohnkosten) wurde in Höhe des vollen Arbeitsentgelts gewährt.
- Die Förderungsfrist betrug im Regelfall 24 Monate.

¹⁾ Arbeitsamtsbezirke mit einer Arbeitslosenquote von mehr als 6 % konzentrierten sich 1978 schwerpunktmäßig auf die Regionen Ostfriesland, niedersächsischer Zonenrand, Ruhrgebiet, Saarland und Ostbayern. Im einzelnen handelte es sich in diesen Regionen um die Arbeitsamtsbezirke Emden, Leer, Wilhelmshaven, Braunschweig, Uelzen, Bochum, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Essen, Hamm, Oberhausen, Recklinghausen, Neunkirchen, Saarbrücken, Saarlouis, Schwandorf, Deggendorf, Passau, Weiden, Regensburg. Arbeitslosenquoten von über 6 % wiesen außerhalb dieser Regionen noch die Bezirke Aachen und Schweinfurt auf, die ebenfalls in den Geltungsbereich des Programms einbezogen wurden.

²⁾ Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn 1979, S. 7 ff.

³⁾ Vgl. die Übersicht bei: Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühl, A. G. Paul, D. Blunk), Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 41 ff.

⁴⁾ Für den Bereich der sozialen Dienste läßt sich eine im Vergleich zum Bundesdurchschnitt unterproportionale Versorgung – und zwar nicht nur der ländlich strukturierten – Problemregionen auch statistisch nachweisen: 1979 entfielen im Geltungsbereich des Sonderprogramms auf 1000 Einwohner 5,6 in den Restregionen aber 6,8 in sozialen Diensten Beschäftigte. Vgl. Peters, A. B., G. Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Zwischenbericht, Berlin 1982, Tabelle 1-6.

- Die Zuweisungsdauer für die ABM-Kräfte war identisch mit der Förderfrist, betrug also i. d. R. ebenfalls 24 Monate.
- Für jeden geförderten Arbeitsplatz wurde ein pauschalierter Sachkostenzuschuß von DM 1000,- gewährt.
- Für zugewiesene Arbeitnehmer, die zuvor mindestens 6 Monate ununterbrochen arbeitslos gemeldet und für die ABM-Tätigkeit fachlich nicht ausreichend vorgebildet waren, wurde ein einmaliger pauschaler „Qualifizierungszuschuß“ in Höhe von DM 2000,- gezahlt.

Im Bereich „Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfeldes“:

- Für Arbeitnehmer, die zuvor mindestens 6 Monate arbeitslos gemeldet waren, wurde ein Zuschuß in Höhe des vollen Arbeitsentgelts, für Arbeitslose mit unter 6monatiger Arbeitslosigkeit ein Zuschuß von 80 % des Arbeitsentgelts gewährt.
- Die Förderungsfrist betrug für Maßnahmen mit überwiegend kurzfristig Arbeitslosen 18 Monate, für solche ABM mit einem mehr als 50 %igem Anteil längerfristig Arbeitslosen 24 Monate.
- Auch die Zuweisungsfrist richtete sich nach der Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit der Zugewiesenen: Zuvor nur kurzfristig Arbeitslose sollten bis maximal 18 Monate und zuvor längerfristig Arbeitslose bis maximal 24 Monate zugewiesen werden.

Die Förderkonditionen boten gegenüber den normalen AFG-Modalitäten erhebliche Vorteile⁵⁾: In den sozialen Diensten, in denen auch zuvor bereits 100 % der Lohnkosten erstattet worden waren und in denen diese Regelung auch nach der fünften AFG-Novelle beibehalten werden sollte, ergaben sich die Vorteile insbesondere aus den längeren Förder- und Zuweisungsfristen⁶⁾.

Im Teilprogramm Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfeldes war angesichts der am 1. 8. 1979 in Kraft tretenden fünften AFG-Novelle, die den Zuschuß zum Arbeitsentgelt für diese Art von Arbeiten auf 80 % beschränken sollte, davon auszugehen, daß hier insbesondere auch die für längerfristig Arbeitslose gewährte Erstattung der vollen Lohnkosten einen finanziellen Anreiz bildete.

⁵⁾ Noch günstiger stellten sich die Förderungsbedingungen im Bundesland Nordrhein-Westfalen dar, da die Landesregierung ein Zusatzprogramm zur Finanzierung eines sich anschließenden dritten Förderjahres sowie der bei den Maßnahmen zum Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfeldes anfallenden Investitions- und Sachkosten bis zur Höhe von 60 % der Lohnkosten verabschiedete.

⁶⁾ Die außerhalb des Sonderprogramms praktizierte Beschränkung auf 12 Monate hatte in diesem ABM-Bereich zu z. T. erheblichen Problemen hinsichtlich der Durchführung komplexerer ABM-Projekte, des Aufbaus stabiler Betreuer-Klientel-Beziehungen sowie der erforderlichen Einarbeitung und Qualifizierung der zugewiesenen Arbeitnehmer geführt. Vgl. Breuer W., A. Hellmich, Frauen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Frauen in sieben Arbeitsamtsbezirken Nordrhein-Westfalens, Bd. 25 der Reihe „Arbeit und Beruf“ des MAGS NW, Bonn-Karlsruhe 1979, S. 126 ff.

⁷⁾ Im Jahresdurchschnitt 1978 wurden in den nordrhein-westfälischen Programmbezirken 2,6 von 100 Arbeitslosen, im gesamten Bundesgebiet aber 4,6 von 100 Arbeitslosen durch ABM-Mittel gefördert. Vgl. Peters, A.B., G. Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse, a. a. O., Tabelle 2-4.

⁸⁾ Seit Inkrafttreten dieser neuen ABM-Anordnung können Förderungs- und Zuweisungsfrist bis zu 24 Monate betragen, wenn dies aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen zweckmäßig ist, insbesondere, wenn die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen bzw. die Übernahme in Dauerarbeitsverhältnisse zu erwarten steht; für Maßnahmen der sozialen Dienste gelten unter der Voraussetzung zusätzlicher Dauerarbeitsplätze bzw. Dauerarbeitsverhältnisse entsprechende Fristen bis zu drei Jahren. Bei Maßnahmen von besonderem arbeitsmarkt- und sozialpolitischem Interesse können zudem Zuschüsse von mehr als 80 % des Arbeitsentgeltes gewährt werden.

Zur überaus positiven Resonanz auf den Schwerpunkt 3 des Sonderprogramms trugen u. a. insbesondere die erheblichen — durch den Vergabemodus der Mittel in Form des „Windhundverfahrens“ forcierten — Implementationsaktivitäten der regionalen Arbeitsverwaltungen, ein gewisser Nachholbedarf der Problemregionen hinsichtlich des Angebotsvolumens im Bereich sozialer Dienste sowie ein ABM-Nachholbedarf der nordrhein-westfälischen Bezirke⁷⁾ und das Zusatzprogramm dieses Landes bei. Die rasche Überzeichnung dieses Programmteils — bereits am 1. 8. 1979 betrug das Antragsvolumen mit 438 Mio. fast das Dreifache der ursprünglich für diesen Schwerpunkt vorgesehenen 150 Mio. — verdeutlicht aber auch bereits, daß die gebotenen Förderungskonditionen den Wünschen der potentiellen ABM-Träger sowie den regionalen Erfordernissen weitestgehend entsprachen.

Etwa ein Jahr nach Erlass des Sonderprogramms, mit der ABM-Anordnung vom 26. 5. 1980, erhielten die Grundzüge der Förderung der Programm-ABM allgemeine Gültigkeit⁸⁾. Im Rahmen des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes (AFKG) und der ersten Änderungsanordnung zur ABM-Anordnung vom 26. 5. 1980 erfolgte Anfang 1982 eine -der regionalen Begrenzung der Programmförderung nicht unähnliche — Beschränkung der ABM-Förderung aus BA-Mitteln auf Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote. Dies sowie die — bei allerdings etwas strengeren Auflagen — Beibehaltung der im Sonderprogramm erstmalig gewährten Förder- und Zuweisungsauern und der Priorität für strukturverbessernde Maßnahmen und für ABM der sozialen Dienste gibt zu der Vermutung Anlaß, daß die Ergebnisse der Begleitforschung zum Schwerpunkt ABM des Sonderprogramms von 1979, die im folgenden in Ausschnitten dargelegt werden sollen, nicht nur in der Retrospektive, sondern auch für die Gegenwart und Zukunft der ABM-Förderung Gültigkeit besitzen können.

2. Die Grundzüge der Begleitforschung vom Schwerpunkt 3 des Sonderprogramms

Die Leitfragen der dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln, übertragenen Begleitforschung zum Schwerpunkt ABM bildeten neben der sozialpolitischen Wirkungsanalyse und der Analyse der Wirkungsweise und Effektivität der Richtlinien insbesondere die Zielgruppenadäquanz der Maßnahmen, die Vor- und Nachteile einer ABM-Teilnahme auf die Lebens- und Arbeitsmarktlage der Zugewiesenen sowie die längerfristigen Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Versorgungseffekte der ABM. Zur Anwendung kamen qualitative und quantitative Erhebungsinstrumente: Mitarbeiter der 23 betroffenen Arbeitsämter sowie Träger ausgewählter Maßnahmen und die in diesen Maßnahmen beschäftigten ABM-Kräfte wurden mündlich in Form offener Interviews, die restlichen Träger und Zugewiesenen im Rahmen von schriftlichen Totalerhebungen befragt.

In der schriftlichen Trägerbefragung wurde neben einem allgemein gehaltenen Fragebogen für jede der bei dem jeweiligen Träger laufende Maßnahme ein gesonderter Erfassungsbogen versandt, in dem Angaben zur Laufzeit der ABM, zur Anzahl und Struktur der Zugewiesenen, zur Durchführung der Arbeiten ohne Programmförderung und zur Wahrscheinlichkeit einer anschließenden Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen erbeten wurden. Mit der Begleitforschung einverstanden erklärt hatten sich die Träger von

87 % aller Programmaßnahmen⁹⁾; in der im Dezember 1980 durchgeführten schriftlichen Erhebung konnten 91 % dieser Maßnahmen erfaßt werden; die Struktur des Untersuchungssamples entsprach dabei fast exakt der Grundgesamtheit aller lt. BA-Statistik bis zum 25. 9. 80 begonnenen und damit in diesem Jahr maximal durchführbaren Maßnahmen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Strukturvergleiche BA-Statistik/ISG-Erhebungen

Kriterien	BA-Statistik	ISG-Erhebungen
1. Begonnene Maßnahme (in %) (Stichtag 25. 09. 1980)		
Bereich „soziale Dienste“	70,5	70,1
Bereich „Umweltschutz/ Verbesserung des Wohnumfeldes“	29,5	29,9
Niedersachsen	14,4	12,8
Nordrhein-Westfalen	63,4	62,9
Saarland	9,1	10,5
Bayern	13,1	13,8
2. Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer (in %) (Stichtag 25. 04. 1981)		
Bereich „soziale Dienste“	49,9	61,0
Bereich „Umweltschutz/ Verbesserung des Wohnumfeldes“	50,1	39,0
Männer	55,7	47,6
Frauen	44,3	52,4
< 20 Jahre	6,8	5,2
20 - < 25 Jahre	22,6	18,9
25 - < 45 Jahre	51,3	53,8
45 Jahre und >	19,3	22,1

Schwieriger als die Träger- gestaltete sich die Zugewiesenenbefragung. Da aus Datenschutzgründen ein Zugang zu den Privatadressen der Zugewiesenen nicht realisierbar war, bestand nur die Möglichkeit einer Verteilung der Befragungsunterlagen durch die Trägerorganisationen. Bei diesem Verfahren war von vornherein mit einem geringen Rücklauf zu rechnen. (Von den im März/April 1981 versandten rd. 6 000 Fragebögen erhielten wir ca. 1840 ausgefüllt zurück; das entspricht einem Rücklauf von ca. 30 %). Schwerer wog

jedoch der Nachteil, daß nicht auch die bereits vor der Erhebung aus den ABM ausgeschiedenen Arbeitnehmer, sondern nur die zum Zeitpunkt der Befragung bei den Trägern Beschäftigten in die Untersuchung einbezogen werden konnten. Ein Vergleich zwischen Untersuchungssample und Grundgesamtheit anhand der in der amtlichen Statistik ausgewiesenen Merkmale der am 25. 4. 1980 in den Programmaßnahmen beschäftigten geförderten Arbeitnehmer macht deutlich, daß die Antwortbereitschaft der im Bereich sozialer Dienste Beschäftigten und – in der Konsequenz – der Frauen und Teilzeitbeschäftigten besonders hoch war (Tabelle 1).

Die folgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend und soweit nicht anders angegeben auf die Ergebnisse der schriftlichen Erhebungen bei Trägern und Zugewiesenen des Schwerpunkts 3 des Sonderprogramms.

3. Struktur der geförderten Träger und Maßnahmen

Der Verbindung von arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Effekten – dem grundlegenden Prinzip jeder ABM-Förderung aufgrund der Voraussetzung des öffentlichen Interesses an den Maßnahmen – wurde im Zielkatalog des Sonderprogramms besonderes Gewicht beigemessen; die erfolgte Schwerpunktsetzung bei Maßnahmen zum Ausbau der sozialen Dienste und zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes entsprach dabei den Ergebnissen genereller Defizitanalysen hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen Leistungen sowie der Identifikation potentieller Expansionssektoren¹⁰⁾.

Fragt man nun nach den öffentlichen Angebotsbereichen, die durch die Programmförderung erweitert werden konnten und unterscheidet man zunächst die ABM des Sonderprogramms im Bereich sozialer Dienste nach ihren je spezifischen Zielgruppen (Tabelle 2), so wird deutlich, daß mit den Gruppen der Kinder und Jugendlichen (34,2 % der Maßnahmen), der alten Menschen (16,7 %) und der Behinderten und Kranken (14,8 %) Bevölkerungsgruppen angesprochen wurden, für die hinsichtlich der Versorgung mit sozialen Diensten besonders eklatante Defizite zu konstatieren sind¹¹⁾. Weitere 8,2 % der ABM dieses Bereichs bezogen sich auf die Gruppe der ausländischen Mitbürger, während für Eltern/Familien und sozial Schwache wie z. B. Sozialhilfeempfänger oder Obdachlose relativ selten zusätzliche soziale Dienste angeboten wurden. Auch Infrastrukturmaßnahmen der Träger wie z. B. Verwaltungs- oder Putzarbeiten waren mit 2,7 % von nur sehr geringer Bedeutung. Für einen Anteil von 17,6 % der ABM der sozialen Dienste war eine Zielgruppe nicht identifizierbar, da sie entweder für heterogene Zielgruppen angeboten wurden oder aber ein allgemeines Dienstleistungsangebot beinhalteten.

Ähnliche Schwerpunkte wie bei der Verteilung der Maßnahmen ergeben sich bei der Betrachtung der für die Beratung und Betreuung der unterschiedlichen Zielgruppen bewilligten und von der Arbeitsverwaltung zuzuweisenden Arbeitnehmer: Auch hier lag der Schwerpunkt mit 1041 förderungsfähigen Arbeitnehmern (= 35,6 % aller Arbeitnehmer der ABM der sozialen Dienste) bei den Maßnahmen für Kinder und Jugendliche. Mehr als jede fünfte ABM-Kraft des Programmteils „soziale Dienste“ wurde zur zusätzlichen Versorgung alter Menschen angefordert. Die unter Entlastungs- und Versorgungsaspekten dritthöchste Bedeutung kam mit 472 oder 16,1 % der zuzuweisenden Arbeitnehmer den allgemeinen (zielgruppenunspezifischen) Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen zu. Mit 327 bzw. 254 ABM-Kräften war die personelle Ausweitung der sozialen Dienste

⁹⁾ Das Einverständnis der Träger mit der Begleitforschung schloß von vornherein ein Einverständnis mit der Weitergabe von Angaben zur Art des Trägers und der von ihm durchgeführten Maßnahmen ein. Die Analyse der geförderten Träger und ABM konnte so auf der Basis dieser 87 % (N = 1678) aller Programmaßnahmen erfolgen. Die je spezifische Anzahl förderungsfähiger Arbeitnehmer konnte hingegen erst im Rahmen der schriftlichen Trägerbefragung (erfaßte Maßnahmen N = 1521) erhoben werden. Die in den Tabellen 2 und 4 dargestellte Verteilung der Arbeitnehmer spiegelt somit zwar die jeweilige beschäftigungspolitische Relevanz der Träger- und Maßnahmengruppen wider, eine direkte Zuordnung der absoluten Anzahl der Arbeitnehmer zur Anzahl der Träger/ Maßnahmen ist aufgrund der unterschiedlichen Basis an dieser Stelle aber nicht erlaubt.

¹⁰⁾ Vgl. u.a. Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW Wochenberichte, Nr. 13/ 1979; Browa, H. u. a. (Prognos AG), Soziale Dienstleistungen als Träger potentiellen Wachstums und ihr Beitrag zum Abbau der längerfristigen Arbeitslosigkeit, Forschungsbericht Nr. 43 der Reihe Sozialforschung, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Basel-Bonn 1980.

¹¹⁾ Vgl. ebenda, S. 383.

Tabelle 2: Struktur der geförderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Maßnahmen der sozialen Dienste					Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes					Maßnahmen zum Umweltschutz										
Zielgruppen	Maßnahmen		zuzuweisende Arbeitnehmer		Objekt/Inhalt	Maßnahmen		zuzuweisende Arbeitnehmer		Objekt/Inhalt	Maßnahmen		zuzuweisende Arbeitnehmer							
	abs.	in %	abs.	in %		abs.	in %	abs.	in %		abs.	in %	abs.	in %						
Alte Menschen	204	16,7	619	21,2	Anlage und Pflege von Grünanlagen, Bolz- und Spielplätzen u.ä. Straßenpflege Arbeiten im Rahmen der allgemeinen Stadtentwicklungsplanung Erhaltung und Pflege von Bauten Verkehrsberuhigung Objekt der Maßnahme nicht ersichtlich	194	64,9	2153	84,3	Allgemeine Landschaftspflege und Naturschutz	45	35,4	352	50,9						
Kinder, Jugendliche	419	34,2	1041	35,6							25	19,7	125	18,1						
Ausländer	100	8,2	254	8,7							26	20,5	131	18,9						
Behinderte, Kranke	181	14,8	327	11,2							6	4,7	36	5,2						
Familien, Eltern	27	2,2	38	1,3							6	4,7	20	2,9						
ökonomisch/sozial Schwache	44	3,6	112	3,8							19	15,0	27	4,0						
sonstige Zielgruppen/zielgruppenspezifische ABM	216	17,6	472	16,1																
Infrastrukturmaßnahmen des Trägers	33	2,7	62	2,1																
Insgesamt	1224	100,0	2925	100,0							Insgesamt	299	100,0	2555	100,0	Insgesamt	127	100,0	691	100,0

Quelle: Angaben der Arbeitsverwaltung, schriftliche Befragung der Träger (vgl. Fußnote 9).

für Kranke/Behinderte und für ausländische Mitbürger ebenfalls nicht unerheblich, während die Angebotserweiterung für ökonomisch und sozial Schwache und insbesondere für Eltern/Familien mit 112 bzw. nur 38 förderungsfähigen ABM-Kräften recht gering ausfiel.

Im übrigen waren bei einer weiteren Konkretisierung der Inhalte der ABM für die am häufigsten angesprochenen Zielgruppen der sozialen Dienste des Sonderprogramms folgende gruppenspezifische Schwerpunkte zu konstatieren (ohne Tabelle):

- Unter den Maßnahmen für die Zielgruppe der *Kinder/Jugendlichen* dominierten mit zusammen 38 % die ABM zur Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen sowie Freizeitangebote für Jugendliche.
- Bei den Maßnahmen für die Zielgruppe der *alten Menschen* lag der eindeutige Schwerpunkt auf den ambulanten Diensten und der häuslichen Pflege mit 38,7 % dieser Maßnahmengruppe.
- Bei den ABM für *Behinderte und Kranke* überwogen hingegen Maßnahmen in geschlossenen Einrichtungen bzw. Krankenhäusern; auf diese beiden Bereiche entfielen zusammen fast 40 % der Maßnahmen.
- Bei den Maßnahmen für die Zielgruppe der *Ausländer* handelte es sich mit 58 % überwiegend um Beratungs- und Betreuungsdienste, dicht gefolgt von solchen ABM, die spezifisch auf die Verbesserung der Situation der zweiten Ausländergeneration ausgerichtet waren.

Die *ABM zur Verbesserung des Wohnumfeldes* bestanden überwiegend (zu fast zwei Dritteln) aus der Anlage oder Pflege von Grünanlagen und Freizeiteinrichtungen wie z. B. Spiel- und Bolzplätzen (Tabelle 2). Für Maßnahmen dieser Art wurden mit mehr als 2100 ABM-Kräften allein 84,3 % aller Arbeitnehmer dieses Teilprogramms beantragt und bewilligt. Stadtentwicklungsplanungen, der Straßenpflege, der Verkehrsberuhigung sowie der Pflege und Erhaltung

von Bauten kam mit insgesamt 402 zuzuweisenden Arbeitnehmern nur eine relativ geringe Bedeutung zu.

Von den *ABM zum Umweltschutz* entfiel rund ein Drittel auf allgemeine Landschaftspflege und Naturschutz, je ca. ein Fünftel auf die Abfallbeseitigung/Recycling bzw. die Wasserreinigung/Wasserwirtschaft, nur jede zwanzigste ABM dieses Bereichs hatte Maßnahmen zur Lärmbekämpfung oder Planungsaufgaben zum Inhalt. Von den insgesamt 691 zuzuweisenden Arbeitnehmern dieses Maßnahmenbündels (das entspricht 11,2 % aller Arbeitnehmer des Sonderprogramms) war jeder zweite in ABM zur allgemeinen (außerstädtischen) Landschafts- und Naturpflege beschäftigt, je ca. 18 % der geförderten Arbeitnehmer waren den Aufgabebereichen der Abfallbewältigung bzw. der Wasserwirtschaft zugeordnet.

Die dargestellte Struktur der Maßeinhalte verdeutlicht, daß es sich bei der Mehrheit der durch das Arbeitsmarktprogramm vom 16. 5. 1979 geförderten ABM um solche Arbeiten handelt, die schon zuvor zum traditionellen ABM-Repertoire gehörten. Kenntnisse über die Beziehungen der in das Sonderprogramm eingebrachten Maßnahmen zu den bisherigen Aktivitäten der Träger können aber darüber Auskunft geben, inwieweit das Beschäftigungsprogramm *für den einzelnen Träger eine Initialzündung zur Durchführung für ihn innovativer Maßnahmen* darstellte und so zu einer qualitativen und neuartigen Verbesserung der Versorgung im Einzugsbereich des jeweiligen Trägers führte.

Die Beziehung zwischen Programmaßnahmen und den bisherigen Arbeitsgebieten des Trägers veranschaulicht Tabelle 3. In jeder zweiten Maßnahme des Sonderprogramms wurden solche Arbeiten durchgeführt, die bisher *nicht* zum Aufgabenfeld des jeweiligen Trägers gehörten. Bei einem weiteren Viertel der ABM handelte es sich um die Intensivierung oder Ausweitung bisher vom Stammpersonal ausgeübter Arbeiten, und jede fünfte Maßnahme stellte ent-

Tabelle 3: Innovationsgrad der Programmaßnahmen

	Innovationsgrad der Programmaßnahmen					
	insgesamt		darunter			
	in % der Maßnahmen	in % der Arbeitnehmer	Soziale Dienste		Umwelt/Wohnumfeld	
		in % der Maßnahmen	in % der Arbeitnehmer	in % der Maßnahmen	in % der Arbeitnehmer	
Erstmalig in dieser ABM in Angriff genommene Arbeiten	54,2	42,7	54,1	51,7	54,7	34,4
Erweiterung von Arbeiten, die bisher vom Stammpersonal ausgeübt wurden	25,1	16,9	28,4	24,4	16,6	10,0
Fortsetzung von bisherigen ABM	15,6	31,9	13,7	17,7	20,3	45,0
Erweiterung von bisherigen ABM	5,1	8,5	3,8	6,2	8,4	10,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Schriftliche Befragung der Träger.

weder die Fortsetzung (15,6 %) oder die Erweiterung (5,1 %) bereits zuvor durchgeführter ABM dar.

Zwischen den Bereichen „soziale Dienste“ (Teilprogramm 3a) und „Verbesserung des Wohnumfeldes/Umweltschutz“ (Teilprogramm 3b) bestanden dabei erhebliche Unterschiede: So entspricht im Bereich 3b einem Anteil von über 50 % erstmalig in Angriff genommener Arbeiten die Beschäftigung von nur gut einem Drittel aller Arbeitnehmer. Bei den Infrastrukturmaßnahmen wurden also im Sonderprogramm neue Arbeiten überwiegend in ABM mit nur geringer Arbeitnehmeranzahl durchgeführt; hierbei wird es sich u. a. um planerisch-konzeptionelle Arbeiten wie Stadtplanung, Recycling-Analysen u. ä. handeln.

Erweiterungen und Intensivierungsarbeiten zu bisher vom Stammpersonal erledigten Aufgaben wurden häufiger im 3a- als im 3b-Bereich durchgeführt; bei den sozialen Diensten handelte es sich dabei vermutlich überwiegend um eine Aufstockung des Kindergarten-, Krankenhaus- und Altenheimpersonals.

Dagegen verzeichnete der 3b-Bereich einen erheblich höheren Anteil an solchen Maßnahmen, die eine Fortsetzung (20,3 %) oder eine Erweiterung (8,4 %) bisheriger ABM zum Inhalt haben. Hier beweist sich, daß im 3b-Bereich vor allem die traditionellen Begrünungs- und Gartenarbeiten mit einer jeweils hohen Anzahl von Beschäftigten wieder aufgelegt wurden: Umgerechnet auf Arbeitnehmer entfallen auf Wiederholungsmaßnahmen nämlich 45 % aller ABM-Beschäftigten dieses Teilprogramms. Insgesamt führte mehr als jeder zweite Arbeitnehmer der Maßnahmen zum Umweltschutz bzw. zur Verbesserung des Wohnumfeldes solche Arbeiten durch, die bereits zuvor schon aus ABM-Mitteln finanziert worden waren.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Trägerschaft der ABM des Sonderprogramms. Als Träger, d. h. als Institution, die die Maßnahmen für eigene Rechnung ausführt oder ausführen läßt, können lt. Gesetz juristische Personen des öffentlichen Rechts, aber auch Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts fungieren. Die Bedingung des öffentlichen Interesses an den ABM-Ergebnissen hatte bislang die Konzentration der Maßnahmen auf öffentlich-rechtliche Träger zur Folge, innerhalb derer wiederum – aufgrund ihrer lokalen Relevanz für die Beschäftigung und die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen – die kommunalen Gebietskörperschaften dominierten.

Auch im Rahmen des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen stellten die kommunalen Gebietskörperschaften und Organisationen mit 170 Trägereinheiten ein knappes Drittel aller Programmträger und somit die größte Trägergruppe (Tabelle 4). Gut jeder vierte Träger war eine – ebenfalls öffentlich-rechtliche – kirchliche Gemeinde oder sonstige kirchliche Organisation. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege stellten rund 20 % der Programmträger. Nicht unbedeutend war auch die Gruppe der privaten Vereine und Initiativen, die immerhin 13,3 % der Träger ausmachten, während die gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Unternehmen, die Bundes- und Landesbehörden und die Sozialversicherungsträger eine nur untergeordnete Rolle spielten.

Die Dominanz der kommunalen Gebietskörperschaften tritt noch deutlicher hervor, wenn man die Verteilung der ABM auf die Trägergruppen betrachtet. Angesichts der bereits dargestellten Struktur der Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes ist es nicht erstaunlich, daß über 90 % der ABM dieses Bereichs bei der Trägergruppe der Kommunen liefen. Aber auch bei den sozialen Diensten führten die Kommunen mit 427 oder 34,9 % die meisten Programmaßnahmen durch; bezogen auf das gesamte Sonderprogramm lag fast jede zweite Maßnahme in kommunaler Trägerschaft.

Alle anderen Trägergruppen waren nur für das Teilprogramm „soziale Dienste“ von Relevanz. Nach den Kommunen die zweithöchste Bedeutung in diesem Bereich erreichten die Wohlfahrtsverbände mit 377 oder 30,8 % der Maßnahmen, von Bedeutung waren zudem die Gemeinden und kirchlichen Organisationen (17,8 % der ABM der sozialen Dienste) und die Vereine und privaten Initiativen (8,7 %).

Während die Anzahl der geförderten ABM als Indiz für das Ausmaß der unterschiedlichen, aus je spezifischen Bedingungskonstellationen entstandenen zusätzlichen Versorgungsleistungen gewertet werden kann, ist die Identifikation der beschäftigungspolitischen Bedeutung der einzelnen Trägergruppen nur anhand der Verteilung der geförderten Arbeitnehmer möglich. Auch hier erweisen sich wiederum die kommunalen Gebietskörperschaften und Organisationen mit insgesamt 4 549 (oder 73,3 % aller) zuzuweisenden Arbeitnehmer als die Träger, denen im Rahmen des Sonderprogramms die größte Bedeutung zukam. Mit weitem Abstand folgten die Wohlfahrtsverbände, die 14,9 % aller

Tabelle 4: Verteilung der Träger, Maßnahmen und Arbeitnehmer

Träger	Anzahl der Träger		Anzahl der Maßnahmen						Anzahl der zuzuweisenden Arbeitnehmer					
	abs.	in %	insgesamt		darunter				insgesamt		darunter			
			abs.	in %	Soziale Dienste	Umwelt/Wohnumfeld	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Kommunale Gebietskörperschaften und Organisationen	170	31,8	837	49,9	427	34,9	410	90,3	4549	73,7	1348	46,9	3201	97,1
Gemeinden und sonstige kirchliche Organisationen	140	26,2	224	13,3	218	17,8	6	1,3	282	4,6	276	9,6	6	0,2
Wohlfahrtsverbände	109	20,4	382	22,8	377	30,8	5	1,1	917	14,9	892	31,0	25	0,8
Vereine, private Initiativen	71	13,3	117	7,0	106	8,7	11	2,4	254	4,1	236	8,2	18	0,5
gemeinnützige und privatwirtschaftliche Unternehmen	20	3,8	35	2,1	28	2,3	7	1,5	96	1,6	66	2,3	30	0,9
Bundes- und Landesbehörden, Sozialversicherungsträger	15	2,8	24	1,4	21	1,7	3	0,7	64	1,0	49	1,7	15	0,5
sonstige	9	1,7	59	3,5	48	3,9	12	2,7	9	0,1	9	0,3	—	—
Insgesamt	534	100,0	1678	100,0	1224	100,0	454	100,0	6171	100,0	2876	100,0	3295	100,0

Quelle: Angaben der Arbeitsverwaltung, schriftliche Befragung der Träger (vgl. Fußnote 9).

förderungsfähigen Arbeitnehmer (N = 917) auf sich vereinigen, während alle anderen Trägerarten je weniger als 5 % der ABM-Kräfte für sich in Anspruch nehmen konnten. Dabei entfielen von den Zuzuweisenden der Kommunen 1348 oder 29,6 % auf den Bereich der sozialen Dienste, über 70 % waren für ABM zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes vorgesehen. Die ABM-Kräfte dieses letztgenannten Teilprogramms fanden somit fast ausschließlich (zu 97,1 %) bei Kommunen Beschäftigung, auf alle übrigen Trägerarten entfielen je weniger als 1 % der Arbeitnehmer dieses Maßnahmentyps.

Von den förderungsfähigen Arbeitnehmern der sozialen Dienste wurde fast jeder zweite von kommunalen Gebietskörperschaften angefordert, ein weiteres knappes Drittel (N = 892) wurde den Trägern der freien Wohlfahrtspflege bewilligt. Mit weitem Abstand folgen auch hier die kirchlichen Gemeinden und Organisationen sowie die Vereine und privaten Institutionen (9,6 % bzw. 8,2 % aller zuzuweisenden Arbeitnehmer der sozialen Dienste), die übrigen Trägergruppen waren hinsichtlich der Anzahl bewilligter ABM-Kräfte so gut wie ohne Bedeutung.

5. Entlastungs- und Struktureffekte der ABM

4.1 Reduktion der Arbeitslosigkeit

Die Förderung der beantragten AB-Maßnahmen im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms von 1979 hatte in den betroffene-

nen Regionen eine direkte Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage und – nach erfolgter Zuweisung – die unmittelbare Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit zur Folge. Im Gegensatz zu den anderen Schwerpunkten des Programms können den AB-Maßnahmen somit direkte zusätzliche Beschäftigungseffekte eindeutig zugeordnet werden¹²⁾. Entwicklung und Struktur der Entlastungswirkung zeichnen sich durch einige Besonderheiten aus, die kurz umrissen werden sollen:

- Der höchste Entlastungseffekt sowie die höchste Anzahl geförderter Arbeitnehmer konnte – und zwar in beiden Teilprogrammen – erst im zweiten Halbjahr 1980 und somit nach mehr als einem Jahr nach Beendigung der Antragsfrist erreicht werden. Die Gründe hierfür lagen nach unseren Informationen u. a. in Rekrutierungsproblemen (im Bereich sozialer Dienste hinsichtlich ausgebildeter Fachkräfte, im Bereich 3b hinsichtlich längerfristig Arbeitsloser); bei den Außenarbeiten des Bereichs 3b spielten zudem teilweise orts- und witterungsbedingte Faktoren sowie die bei bestimmten Förderungsvolumina erforderliche Zustimmung des Landesarbeitsamtes bzw. der Hauptstelle eine Rolle.

- Errechnet man¹³⁾, um wieviel Prozent die Arbeitslosigkeit durch die ABM-Förderung gesenkt werden konnte, ergeben sich zwischen den einzelnen Problemregionen erhebliche Unterschiede: Die ABM-induzierte Arbeitsmarktentlastung variierte zwischen durchschnittlich 0,66 % in Bayern und 3,15 % in Nordrhein-Westfalen. Neben amts- und regional-spezifischen Werbe- und Implementationsstrategien und unterschiedlichen Bezirksstrukturen dürfte hier auch die zusätzliche Förderung eines dritten Jahres aus Mitteln des Landes NRW eine Rolle gespielt haben.

- Die nordrhein-westfälischen Arbeitsämter konnten zwar auch im Bereich sozialer Dienste einen überdurchschnittlichen Beschäftigungseffekt erreichen, die größere Wirkung

¹²⁾ Die Berechnung der quantitativen Entlastungswirkung stützt sich auf die der Amtlichen Statistik zu entnehmenden Daten, was bedeutet, daß im folgenden weder die zusätzliche Beschäftigungswirkung aufgrund vorleistungs- und einkommensmultiplikativer Effekte noch die u. U. auftretende, aber nicht zu quantifizierende Beeinträchtigung der Entlastung durch sog. Mitnahmeeffekte berücksichtigt werden können.

¹³⁾ Gemäß der Formel $\frac{\text{beschäftigte geförderte Arbeitnehmer} \times 100}{\text{beschäftigte geförderte Arbeitnehmer} + \text{Arbeitslose}}$.

(57,8%) auf das Niveau der Arbeitslosigkeit ging aber von den Maßnahmen des Teilprogramms 3b aus, insbesondere von den mit einer hohen Anzahl von Arbeitnehmern besetzten Maßnahmen im Landschafts- und Gartenbau. Da sich die Inanspruchnahme des Schwerpunktes 3b durch die jeweilige Arbeitsmarktstruktur kaum erklären läßt¹⁴⁾, dürfte auch hier die Förderung aus Landesmitteln, insbesondere die Erstattung der Investitions- und Sachkosten bis zur Höhe von 60 % der Lohnkosten ausschlaggebend gewesen sein.

- In den ersten vier Monaten 1981 betrug die ABM-induzierte Reduktion der Arbeitslosigkeit trotz mehr als dreifacher ABM-Beschäftigtenzahl mit 2,21 % nur in etwa das Doppelte der Entlastung des Jahres 1979. Diese Reduktion findet ihre Erklärung in gestiegenen Arbeitslosenzahlen, lag doch im Monatsdurchschnitt 1981 die Anzahl der Arbeitslosen im gesamten Geltungsbereich um mehr als 70 000 oder 36,3 % über dem monatlichen Durchschnittsbestand des zweiten Halbjahres 1980.

Gesamtniveaus der Arbeitslosigkeit in den Problemregionen dennoch unverzichtbaren quantitativen Entlastungswirkungen der Programmmaßnahmen wurden durch strukturelle Effekte ergänzt, die im folgenden dargestellt werden sollen.

4.2 Selektivität und zielgruppenspezifischer Programmeffekt

Die zielgruppenspezifischen Intentionen des Arbeitsmarktprogrammes lagen in der besonderen Berücksichtigung teilzeitarbeitsloser Frauen im Bereich der sozialen Dienste sowie in der Erreichung längerfristig, d. h. mindestens sechs Monate Arbeitsloser im Teilprogramm 3b. Über diese explizit genannten Zielgruppen hinaus richtete sich das Programm entsprechend den Regelungen des AFG und der ABM-Anordnung auch an alle anderen Gruppen von Arbeitslosen und insbesondere an strukturell benachteiligte, unter Marktbedingungen nur erschwert vermittelbare Personen wie jugendliche und ältere sowie gesundheitlich und mehrfach beeinträchtigte Erwerbslose.

Tabelle 5: Direkte Beschäftigungseffekte der Programm-ABM: Reduktion der registrierten Arbeitslosigkeit

	Aug. - Dez. 1979		Jan. - Juni 1980		Juli - Dez. 1980		Jan. - April 1981		August 1979 - April 1981	
	(Monats Ø)		(Monats Ø)		(Monats Ø)		(Monats Ø)		(Monats Ø)	
	insg.	darunter soziale Dienste	insg.	darunter soziale Dienste	insg.	darunter soziale Dienste	insg.	darunter soziale Dienste	insg.	darunter soziale Dienste
<i>(1) Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer</i>										
Niedersachsen	220	171	464	348	508	390	489	399	416	320
Nordrhein-Westfalen	1 346	671	3 617	1 546	5 009	2 031	5 016	2 119	3 606	1 529
Saarland	259	183	525	390	466	335	421	300	425	308
Bayern	187	137	298	211	385	276	341	285	301	220
alle Programmregionen	2 012	1 163	4 904	2 494	6 369	3 031	6 266	3 102	4 749	2 377
<i>(2) Arbeitslose</i>										
Niedersachsen	28 144	—	30 883	—	31 651	—	44 820	—	33 105	—
Nordrhein-Westfalen	98 140	—	108 502	—	109 956	—	132 018	—	110 929	—
Saarland	23 016	—	23 783	—	24 250	—	29 233	—	24 772	—
Bayern	33 152	—	45 818	—	37 441	—	70 974	—	45 201	—
alle Programmregionen	182 465	—	208 986	—	203 297	—	277 045	—	214 007	—
<i>(3) Reduktion der Arbeitslosigkeit in %*)</i>										
Niedersachsen	0,78	0,60	1,48	1,11	1,58	1,21	0,99	0,88	1,24	0,95
Nordrhein-Westfalen	1,35	0,67	3,23	1,38	4,36	1,77	3,66	1,55	3,15	1,33
Saarland	1,11	0,79	2,15	1,60	1,89	1,36	1,42	1,01	1,69	1,22
Bayern	0,56	0,41	0,65	0,46	1,02	0,73	0,48	0,40	0,66	0,48
alle Programmregionen	1,09	0,63	2,29	1,17	3,04	1,45	2,21	1,09	2,17	1,09

*) $\frac{\text{beschäftigte geförderte Arbeitnehmer} \times 100}{\text{beschäftigte geförderte Arbeitnehmer} + \text{Arbeitslose}}$

Quelle: ANBA Heft 10/1979-6/1981, Statistische Ergebnisse der BA zum Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Prozentzahlen nach eigenen Berechnungen.

Diese Entwicklung im Jahre 1981 macht sehr deutlich, daß die in Problemregionen bestehenden Arbeitsmarktungleichgewichte insbesondere angesichts einer allgemeinen negativen Konjunktorentwicklung nicht allein durch den Einsatz von AB-Maßnahmen – und anderer operativer AFG-Instrumente –, sondern nur in der Verknüpfung mit expansiven beschäftigungsorientierten finanz- und geldpolitischen Maßnahmen reduziert werden können. Die angesichts des

Zu fragen ist nun, inwieweit die Problemgruppen des Arbeitsmarktes durch die ABM des Sonderprogramms erreicht werden konnten. Für 1980 liegen Angaben über die Selektivität und den zielgruppenspezifischen Programmeffekt der ABM des Sonderprogramms repräsentativ für alle Geförderten vor¹⁵⁾. Dabei errechnet sich die Selektivität als Quotient aus dem Problemgruppenanteil an der Gesamtheit der geförderten Arbeitnehmer und dem Problemgruppenanteil an der Gesamtheit der Arbeitslosen. Eine Selektivität von 1 bedeutet dann, daß die Zielgruppe unter den ABM-Kräften genau mit dem Anteil, den sie auch am Arbeitslosenbestand hat, vertreten ist; eine Selektivität von 2 gibt an, daß die bestimmte Personengruppe unter den ABM-

¹⁴⁾ Vgl. Peters, A.B., G. Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse, a. a. O., S. 165.

¹⁵⁾ Vgl. zum folgenden ebenda, S. 170 ff.

Beschäftigten doppelt so häufig vorhanden war wie unter den Arbeitslosen usw.

Der Programmeffekt hingegen sagt aus, wieviel Prozent der jeweiligen arbeitslos gemeldeten Personengruppen durch die ABM erreicht wurden. Dabei kann ein hoher Programmeffekt auch erreicht werden, wenn die absolute Anzahl der den Zielgruppen zuzuordnenden Geförderten hoch, die Selektivität des Einsatzes aber gering ist (und umgekehrt).

Zielgruppenspezifisch wirkte das Gesamtprogramm nur hinsichtlich zweier Problemgruppen, nämlich der längerfristig sowie der jugendlichen Arbeitslosen, waren diese beiden Gruppen doch unter den geförderten Arbeitnehmern stärker vertreten als im Arbeitslosenbestand (Tabelle 6). Für alle anderen Gruppen galt hingegen, daß die ABM-Förderung in ihrer Gesamtheit zielgruppeninadäquat wirkte, da diese Personenkreise in den Maßnahmen im Vergleich zur Arbeitslosigkeit unterproportional vertreten waren.

Tabelle 6: Selektivität und Programmeffekt

Effekte	Frauen insgesamt	(Bereich soziale Dienste)	Teilzeit-arbeitslose insgesamt	(Bereich soziale Dienste)	> 6 Monate arbeitslos insgesamt	< 25 Jahre insgesamt	> 45 Jahre insgesamt
Selektivität	0,90	(1,62)	0,80	(1,23)	1,22	1,19	0,59
Programmeffekt	2,60	(2,78)	2,31	(2,11)	3,52	3,45	1,71

Quelle: Peters A.B., G. Schmid 1982, Tabellenanhang und S. 195, Angaben in Klammern eigene Berechnungen.

Die gemeinsame Betrachtung des Sonderprogramms verdeckt aber die positiven Zielgruppeneffekte, die die – von vornherein für unterschiedliche Personengruppen konzipierten – Teilprogramme für sich verbuchen konnten. So erweist sich bei einer getrennten Betrachtung des für Frauen und insbesondere teilzeitarbeitslose Frauen geplanten Bereichs der sozialen Dienste, daß diese beiden Gruppen in diesem Programmteil mit einer Selektivität von 1,62 bzw. 1,23 durchaus überdurchschnittlich erreicht wurden. Unter Einschluß der positiven Selektivität zugunsten längerfristig Arbeitsloser kann also festgestellt werden, daß das Programm seinem Anspruch einer besonderen Berücksichtigung der beiden Zielgruppen der (teilzeitarbeitslosen) Frauen und der längerfristig Arbeitslosen gerecht werden konnte.

4.3 Beschäftigungsstrukturen im Hinblick auf demographische und berufsbezogene Merkmale

Detailliertere Angaben als die amtliche Statistik hinsichtlich der Zielgruppenorientierung der ABM des Sonderprogramms lieferte die – allerdings nur einen Teil der Geförderten umfassende – Befragung der beschäftigten geförderten Arbeitnehmer. Die direkte Erhebung bei den Zugewiesenen gab vor allem auch darüber Auskunft, bei welchen Trägern und innerhalb welcher Tätigkeitsbereiche welche Gruppen

von Erwerbslosen Beschäftigung fanden – Kenntnisse, die für eine zukünftige Feinsteuerung und gezielte Problemgruppenförderung innerhalb von ABM von Nutzen sein können.

Bei der *geschlechtsspezifischen Besetzung* der Arbeitsplätze mit gesundheitsbezogenen, erziehungs- oder sozialpflegerischen Tätigkeiten zeigte sich erwartungsgemäß – schließlich handelt es sich hierbei um traditionell „typisch weibliche“ Berufsbilder¹⁶⁾ – mit einem Frauenanteil von 79,9 % eine Dominanz der weiblichen ABM-Kräfte; jeder fünfte im Rahmen der ABM mit gesundheitsdienst-, erziehungs- und sozialberuflichen Tätigkeiten Beauftragte war männlichen Geschlechts. Bei den sonstigen Tätigkeiten in den sozialen Diensten ist der höhere Männeranteil von 28,5 % damit zu erklären, daß hier die planerisch-konzeptionellen Arbeiten z. B. zur Erstellung von Jugendhilfe- oder Altenplänen eine große Rolle spielten, zu denen verstärkt auch Arbeitslose männlichen Geschlechts herangezogen wurden.

Der Bereich der im Teilprogramm 3b überwiegend geförderten gewerblichen Garten-, Landschafts- und Straßenarbeiten war mit 90 % – wiederum erwartungsgemäß – überwiegend von Männern besetzt; die 10 % in diesen Maßnahmen beschäftigten Frauen sind auf besondere Bemühungen einzelner Arbeitsämter hinsichtlich der Schaffung von ABM-Arbeitsplätzen für Arbeiterinnen, die ansonsten von dem Sonderprogramm nicht oder kaum erfaßt worden wären, zurückzuführen. Auch bei den „sonstigen“, überwiegend aus planerisch-konzeptionellen Aufgaben, wie z. B. der Erstellung von Stadtplanungs- oder Umweltschutzplänen, bestehenden Arbeiten, überwogen die männlichen Zugewiesenen. In diesen Maßnahmen waren i. d. R. Projektteams mit unterschiedlichen Qualifikationen tätig, wobei die Frauen – sie stellten hier einen Anteil von 17,9 % – überwiegend die „Zuarbeit“ in Form von Zeichen-, Schreib- und Bürotätigkeiten erledigten.

Als Träger fast ausschließlich von Maßnahmen der sozialen Dienste wiesen die Gruppen der Wohlfahrtsverbände, der kirchlichen Gemeinden und Organisationen und der privaten Vereine/Initiativen hinsichtlich des Geschlechts der Zugewiesenen in etwa dieselbe Verteilung auf wie die ABM der sozialen Dienste insgesamt. Bei den kommunalen Gebietskörperschaften führte die nahezu ausschließlich auf diese Trägergruppe beschränkte Durchführung von Maßnahmen des Umweltschutzes und der Verbesserung des Wohnumfeldes zu einem Männeranteil an der Gesamtheit der beschäftigten geförderten Arbeitnehmer von 59,9 %.

Hinsichtlich der *Altersstruktur* der Zugewiesenen der einzelnen Trägergruppen ergeben sich bis auf den leicht überdurchschnittlichen Anteil älterer Arbeitnehmer bei den Kommunen (24,3 %) und die überproportional junge Zusammensetzung der bei den kirchlichen Gemeinden Beschäftigten (33,0 % unter 25 Jahre, nur 7,4 % älter als 45 Jahre) keine auffälligen Unterschiede zwischen den Träger-

¹⁶⁾ Im September 1980 betrug der bundesweite Frauenanteil an den Arbeitslosen dieser Berufsgruppen 85,5 % (vgl. Strukturanalyse der Bestände an Arbeitslosen und offenen Stellen – Ende September 1980, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) Heft 2/1981, S. 185 ff.). Aus der Differenz zwischen diesen 85,5 % weiblichen Arbeitslosen und den 79,9 % Frauen in den entsprechenden ABM-Tätigkeiten kann allerdings nicht auf eine Unterrepräsentanz der Frauen in diesem Maßnahmetyp geschlossen werden, da sich der Anteil von 85,5 % auf das gesamte Bundesgebiet – auf Arbeitsebene werden diese Angaben in der Amtlichen Statistik nicht ausgewiesen – und nicht auf die hier angesprochenen 23 Arbeitsämter bezieht. Zudem ergeben sich zeitliche Differenzen: Da vom Mai 1981 keine Daten zur Strukturanalyse veröffentlicht wurden, mußte auf Angaben vom September 1980 zurückgegriffen werden.

Tabelle 7: Beschäftigungsstrukturen nach Geschlecht, Alter und Berufsausbildung der geförderten Arbeitnehmer (Anteilswerte in %)

Merkmale	Träger				Tätigkeit in ABM				Gesamt
	Komm. Gebietskörperschaft u. Organ.	Wohlfahrtsverb.	Kirch. gem. u. kirchl. Organ.	priv. Vereine u. Initiativ.	Soziale Dienste		Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfeldes		
					Gesundh., Erzieh. u. Sozialberufe	sonstige Tätigk.	gewerbliche Außenarb.	sonstige Tätigk.	
<i>Geschlecht</i>									
Männer	59,9	20,3	22,3	22,8	20,1	28,5	90,0	82,1	47,6
Frauen	40,1	79,7	77,7	77,2	79,9	71,5	10,0	17,9	52,4
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
<i>Alter</i>									
< 25 Jahre	24,5	21,5	33,0	23,8	27,4	15,7	28,0	13,7	24,1
25 – < 45 Jahre	51,2	58,1	59,6	58,4	59,6	60,5	39,9	55,8	53,9
45 Jahre und >	24,3	20,4	7,4	17,8	13,0	23,8	32,1	30,5	22,0
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
<i>Ausbildung</i>									
keine abgeschlossene Berufsausbildung	39,8	27,7	18,1	26,3	15,6	30,0	73,2	30,2	34,9
betriebliche Ausbildung (Berufs-)	20,4	17,1	12,8	20,2	11,4	30,9	21,2	30,7	19,0
Fachschulabschluß	22,0	35,1	47,9	26,3	43,8	15,5	4,4	14,3	25,8
Fachhoch-/Hochschulabschluß	17,8	20,1	21,3	27,3	29,2	23,6	1,1	24,9	20,3
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
	(1 207 Arbeitnehmer)	(340 Arbeitnehmer)	(94 Arbeitnehmer)	(107 Arbeitnehmer)	(829 Arbeitnehmer)	(249 Arbeitnehmer)	(493 Arbeitnehmer)	(195 Arbeitnehmer)	(1 766 Arbeitnehmer)

Quelle: Schriftliche Befragung der Zugewiesenen.

gruppen. Die Alters Struktur der ABM-Kräfte der kirchlichen Organisationen erklärt sich unter Einbezug der zugehörigen Qualifikationsstruktur: Die Kirchengemeinden beschäftigten überproportional viele Fachschulabsolventen (überwiegend berufsunerfahrene Erzieherinnen), die ihre Ausbildung i. d. R. noch vor Erreichung des 21. Lebensjahres abschließen.

Die höchsten relativen Anteile älterer ABM-Geförderter fanden in den ABM des Umweltschutzes und der Verbesserung des Wohnumfeldes Beschäftigung, bei denen sowohl unter den Arbeitern als auch unter den mit „sonstigen Arbeiten“ beauftragten Angestellten jeweils mehr als 30 % älter als 45 Jahre waren. Dabei zeigen sich die geförderten Außenarbeiten in ihrer Altersstruktur als relativ polarisiert, da sie mit ca. 28 % auch einen überdurchschnittlichen Anteil an jüngeren, unter 25jährigen Arbeitslosen aufwiesen, während die mittleren Jahrgänge unterdurchschnittlich vertreten waren. Auch in den fachspezifischen Tätigkeiten der sozialen Dienste war mit 27,4 % ein hoher Anteil von unter 25jährigen tätig¹⁷⁾, die Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern war mit 13,0 % weit unterdurchschnittlich. Die besonders junge Beschäftigungsstruktur der pflegerischen, erzieherischen und sozialpflegerischen Tätigkeiten wird noch deutlicher, wenn man – was aus der Tabelle nicht

ersichtlich ist – die Gruppe der mittleren Jahrgänge nochmals unterteilt: Dann waren 73,2 % der mit diesen Tätigkeiten Beauftragten unter 35 Jahre alt, während dies auf nur 49,6 % aller anderen ABM-Beschäftigten zutrif.

Die größten Gegensätze in der *Qualifikationsstruktur* ergaben sich zwischen den Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialtätigkeiten im Bereich sozialer Dienste und den gewerblichen Außenarbeiten des 3b-Teilprogramms. Fast drei Viertel der mit Garten-, Landschafts- und Straßenarbeiten beauftragten Arbeitnehmer wiesen keine abgeschlossene Berufsausbildung auf, bei den typischen sozialen Tätigkeiten traf dies hingegen auf nur 15,6 % der Arbeitnehmer zu. Die letzteren zeichneten sich hingegen durch den höchsten Anteil an Fachhoch- und Hochschulabsolventen (29,2 %) sowie Berufs- und Fachschulabsolventen (43,8 %) aus. Die „sonstigen“ Tätigkeiten in beiden Bereichen ähnelten sich hinsichtlich des Qualifikationsniveaus der dort Beschäftigten und zeigten sich in ihrer Struktur weniger polarisiert; im Vergleich zum Durchschnitt von 19,0 % auffallend hoch war hier mit 30,9 % bzw. 30,7 % der Anteil von Zugewiesenen mit betrieblicher Berufsausbildung.

Auch unter Berücksichtigung eines leichten Bias im Befragungssample zugunsten der Befragungspersonen mit höherem Berufsabschluß¹⁸⁾ ergibt sich zweifelsfrei, daß im Rahmen des Gesamtprogramms Personen ohne Berufsausbildung und mit betrieblicher Ausbildung zugunsten von Absolventen von Fach-, Fachhoch- und Hochschulen benachteiligt wurden¹⁹⁾. Die Oberrepräsentanz von Personen mit höheren Ausbildungsabschlüssen resultierte aus der Förderung dieses Personenkreises im Rahmen der ABM der sozialen Dienste (und der – quantitativ allerdings weit weniger bedeutenden – planerisch-konzeptionellen Arbeiten

¹⁷⁾ Von diesen waren wiederum 92,1 % zwischen 20 und 25 Jahre alt, während von den in Außenarbeiten tätigen unter 25jährigen ABM-Kräfte nur 58,4 % in dieser Altersklasse lagen.

¹⁸⁾ Vgl. Tabelle 1.

¹⁹⁾ Bundesweit betragen im September 1980 die entsprechenden Anteile an den Arbeitslosen: Keine abgeschlossene Berufsausbildung 54,0%; betriebliche Ausbildung 35,3 %; Berufs- und Fachschulabschluß 5,6 %; Fachhoch- und Hochschulabschluß 5,1 %. Vgl. Strukturanalyse Ende September 1980, a. a. O., S. 173.

des 3b-Bereichs) und somit aus dem Anspruch der gleichzeitigen Realisierung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen. Da bei der gegebenen Organisation der sozialen Dienste Un- oder gering Qualifizierte nur in begrenztem Maße einsetzbar sind, ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen der intendierten Angebotserweiterung an sozialen Dienstleistungen und dem arbeitsmarktpolitischen (Teil-)Ziel einer zielgruppenadäquaten ABM-Beschäftigung auch hinsichtlich des Ausbildungsniveaus – ein Konflikt, der kaum lösbar, sondern durch die gezielte Förderung auch anderer, für Arbeitslose mit geringerem Qualifikationsniveau geeigneter ABM nur reduzierbar erscheint.

Zielgruppenspezifisch, d. h. mit einer im Vergleich zum Arbeitslosenbestand überproportionalen Repräsentanz bei der ABM-Förderung wirkte das Sonderprogramm hingegen in bezug auf die der ABM vorausgehenden Dauer der Arbeitslosigkeit (Tabelle 8). Waren vom Arbeitslosenbestand der 23 hier zur Diskussion stehenden Arbeitsamtsbezirke²⁰⁾ Ende September 1980 26,3 % länger als ein Jahr arbeitslos gewesen, betrug der entsprechende Anteil bei den befragten Zugewiesenen des Sonderprogramms 32,0 %. Allerdings schneidet auch hier der Teilbereich der sozialen Dienste, in denen fachspezifische Aufgaben durchgeführt wurden, mit 21,1 % zuvor länger als ein Jahr Arbeitslosen und einem sehr hohen Anteil (60 %) an Kurzfristarbeitslosen etwas schlechter ab. Besonders stark waren Zugewiesene, die zuvor sechs Monate und länger bzw. ein Jahr und länger arbeitslos gewesen waren, in den gewerblichen Außenarbeiten des Bereichs 3b vertreten (71,7 % bzw.

Tabelle 8: Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit nach Geschlecht und Tätigkeit in ABM (Anteilswerte in %)

Merkmale	< 6 Monate				(100)
	< 6 Monate	6 - < 12 Monate	12 - < 24 Monate	24 Monate und >	
<i>Geschlecht</i>					
Männer	35,6	24,0	18,8	21,7	(100)
Frauen	53,1	22,6	14,5	9,8	(100)
<i>Tätigkeit in ABM</i>					
<i>Soziale Dienste</i>					
Gesundheits-, Erziehungs-, Sozialberufe	60,0	18,8	12,9	8,2	(100)
sonstige Tätigkeiten	39,1	28,3	17,2	15,5	(100)
<i>Umweltschutz/ Verbesserung des Wohnumfeldes</i>					
gewerbliche Außenarbeiten	28,3	24,3	19,6	27,8	(100)
sonstige Tätigkeiten	36,2	30,9	20,7	12,2	(100)
Insgesamt	44,6	23,4	16,5	15,5	(100)

Quelle: Schriftliche Befragung der Zugewiesenen.

²⁰⁾ Das Merkmal „ein Jahr und länger arbeitslos“ weist die amtliche Statistik getrennt nach Arbeitsamtsbezirken aus, so daß hier ein exakterer Anteilsvergleich möglich war.

²¹⁾ Vgl. Karr, W., Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit. Umfang der Zielgruppen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung von Mehrfachbeeinträchtigungen und Doppelzählungen, in: MittAB 2/1979, S. 152 ff., der allerdings die jugendlichen Arbeitslosen nicht zu den Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik zählt.

²²⁾ Vgl. ebenda, S. 160 ff. Von einer Differenzierung nach der je spezifischen Art der vermittlungshemmenden Merkmale muß an dieser Stelle abgesehen werden.

47,4 %). Dieser positive Struktureffekt wurde im übrigen in entscheidendem Maße von den Förderungsbedingungen des Sonderprogramms, insbesondere von der Bindung des 100 %igen Zuschusses zum Arbeitsentgelt an eine mindestens 6monatige Arbeitslosigkeit, beeinflußt.

Wurden bislang die persönlichen Merkmale der geförderten Arbeitnehmer, die sich in der Vermittlungspraxis i. d. R. als vermittlungser schwerend erwiesen, isoliert voneinander ausgewiesen, gilt es im folgenden zu fragen, in welchem Umfang durch die Programmförderung solche Arbeitslosen erreicht wurden, die mehrere dieser benachteiligenden Merkmale gleichzeitig aufwiesen und deshalb dem harten Kern der Arbeitslosigkeit mit besonders hohem Verbleibsrisiko zuzurechnen waren. Bei der Berechnung der *Merkmalsüberschneidungen* wurden zunächst unterschiedliche Definitionen der vermittlungser schwerenden Faktoren gewählt:

- Bei der „weiten“ Definition, die sich an die in der amtlichen ABM-Statistik ausgewiesenen Merkmale und die Förderungsbedingungen des Sonderprogramms anlehnt – beides läßt darauf schließen, daß Personen mit den entsprechenden Eigenschaften zu den Zielgruppen von ABM zu zählen sind –, wurde als vermittlungshemmend definiert: Unter 25 bzw. über 45 Jahre, mindestens sechs Monate arbeitslos, ohne Berufsausbildung, gesundheitliche Einschränkungen.
- Die „enge“ Definition, die sich an den in sonstigen Berechnungen üblichen Kriterien orientiert²¹⁾, bezeichnet als erschwert vermittelbar unter 20- bzw. über 55jährige, Arbeitslose mit mindestens 12monatiger Arbeitslosigkeit oder fehlender Berufsausbildung oder gesundheitlichen Einschränkungen.

Tabelle 9 zeigt, daß bei der „weiten“ Definition nur jeder fünfte Arbeitnehmer des Sonderprogramms kein Risikomerkmalsmerkmal aufwies. Bei jeder dritten ABM-Kraft war eine der genannten Eigenschaften anzutreffen; inwieweit der letztgenannte Tatbestand zu einem hohen Verbleibsrisiko der Arbeitslosen geführt hatte, hängt hier allerdings von dem konkreten anzutreffenden Merkmal ab: Handelte es sich beispielsweise um Arbeitslose ohne Berufsausbildung, ist eher von überdurchschnittlichen Abgangsquoten auszugehen, während ältere Arbeitslose auch ohne weitere vermittlungser schwerende Merkmale nur schwer einzugliedern gewesen wären²²⁾. Ohne die Zuweisung in ABM wären unterdurchschnittliche Austrittsraten aber vermutlich für die Befragungspersonen zu erwarten gewesen, die zwei (25,9 %) und mehr (drei Merkmale 16,3 %, vier Merkmale 5,6 %) Beeinträchtigungen aufwiesen.

Tabelle 9: Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer unter Berücksichtigung von Merkmalsüberschneidungen

	Von den beschäftigten geförderten Arbeitnehmern wiesen auf	
	bei einer weiten Definition vermittlungser schwerender Merkmale	bei einer engen Definition vermittlungser schwerender Merkmale
kein Merkmal	19,4 %	kein Merkmal 40,7 %
ein Merkmal	32,7 %	ein Merkmal 29,0 %
zwei Merkmale	25,9 %	zwei Merkmale 20,7 %
drei Merkmale	16,3 %	drei Merkmale 9,1 %
vier Merkmale	5,6 %	vier Merkmale 0,5 %

Quelle: Schriftliche Befragung der Zugewiesenen.

Bei der beschriebenen „engen“ Definition von benachteiligenden Eigenschaften reduziert sich der Problemgruppenanteil an den Zugewiesenen erheblich: Nunmehr waren 40,7 % der Zugewiesenen ohne die Arbeitsmarktchancen beeinträchtigende Eigenschaften, 29 % verzeichneten genau ein potentiell vermittlungsschwerendes Merkmal. 30,3 % der Befragungspersonen waren aber mit Sicherheit den Problemgruppen des Arbeitsmarktes zuzurechnen, wiesen sie doch gleichzeitig zwei oder mehr gefährdende Eigenschaften auf.

Tabelle 10: Beschäftigungsstrukturen bei Berücksichtigung von Merkmalsüberschneidungen („enge“ Definition, Anteilswerte in %)

	Von den geförderten Arbeitnehmern wiesen auf					
	kein Merkmal	ein Merkmal	zwei Merkmale	drei Merkmale	vier Merkmale	
<i>Träger</i>						
Kommunale Gebietskörperschaften und Organisationen	34,1	30,2	24,3	10,7	0,7	(100)
Wohlfahrtsverbände	52,0	27,9	12,2	7,5	0,3	(100)
Kirchengemeinden und kirchliche Organisationen	60,2	29,0	8,6	2,2	—	(100)
private Vereine und Initiativen	45,9	28,6	18,4	7,1	—	(100)
<i>Tätigkeiten</i>						
Soziale Dienste						
Gesundheits-, Erziehungs-, Sozialberufe	63,2	24,5	7,8	4,2	0,2	(100)
sonstige Tätigkeiten	35,8	37,6	20,5	6,1	—	(100)
<i>Umweltschutz/ Verbesserung des Wohnumfeldes</i>						
gewerbliche Außenarbeiten	6,2	31,1	40,8	20,5	1,4	(100)
sonstige Tätigkeiten	34,6	35,1	23,8	5,9	0,5	(100)
Insgesamt	40,7	29,0	20,7	9,1	0,5	(100)

Quelle: Schriftliche Befragung der Zugewiesenen.

Bei einer Differenzierung (der „engen“ Definition) gemäß den in ABM ausgeübten Tätigkeiten und den jeweiligen Trägerorganisationen (Tabelle 10) zeigt sich, daß im Bereich sozialer Dienste die gesundheits-, erziehungs- und sozialberuflichen Tätigkeiten eine äußerst günstige – unter dem Gesichtspunkt der Zielgruppenorientierung allerdings ungünstige – Zugewiesenenstruktur hatten, besaßen doch 63,2 % von den dort Tätigen kein und ein Viertel nur ein benachteiligendes Merkmal; zwei und mehr Merkmale konnten bei diesen Tätigkeiten nur bei 12,2 % der Zugewiesenen festgestellt werden. Diametral entgegengesetzt zu den fachspezifischen Tätigkeiten der sozialen Dienste zeigte sich die Struktur der in gewerblichen Außenarbeiten Beschäftigten: Der Anteil nicht beeinträchtigter Arbeitnehmer ist mit 6,2 % minimal, ein knappes Drittel besitzt eine vermittlungsschwerende Eigenschaft, bei 40,8 % treten zwei, bei 20,5 % drei und bei 1,4 % vier Merkmale auf.

Bei den für die jeweiligen Teilprogramme nicht typischen „sonstigen“ Tätigkeiten sind wiederum sich ähnelnde Strukturen festzustellen: Für beide gilt, daß der Anteil von Zugewiesenen ohne Risikofaktoren mit 35,8 % bzw. 34,6 % ebenso wie der von Arbeitnehmern mit drei Merkmalen (6,1 % bzw. 5,9 %) leicht unterdurchschnittlich ausfiel; mit einem Unterschied von 8,6 % bzw. 6,1 Prozentpunkten waren Personen mit einem vermittlungshemmenden Merkmal in diesen Tätigkeiten stärker vertreten als in der Gesamtheit der Maßnahmen.

Von den Trägern der ABM des Sonderprogramms erwiesen sich die Kommunen als die Trägergruppe, die anteilig (und absolut) die meisten Zugewiesenen mit kumulierenden Vermittlungshemmnissen beschäftigten: 35,7 % der bei den Kommunen Geförderten besaßen zwei oder mehr benachteiligende Eigenschaften, der Anteil von Arbeitnehmern mit drei und mehr Merkmalen betrug allein 11,4 %. Dementsprechend fiel der Prozentsatz der Arbeitnehmer ohne vermittlungsschwerende Faktoren bei dieser Trägerart besonders gering aus.

Die nächsthöheren Anteile von auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personen sind bei den privaten Vereinen und Initiativen festzustellen (zwei und mehr Merkmale 25,5 %, kein Merkmal 45,9 %), gefolgt von den Wohlfahrtsverbänden (zwei und mehr Merkmale 20,0 %, kein Merkmal 52,0 %). Die anteilig geringsten Möglichkeiten zur Beschäftigung von Problemgruppen boten die kirchlichen Gemeinden und Organisationen, deren ABM-Kräfte zu 60,2 % keine und nur zu 10,8 % zwei oder mehr vermittlungshemmende Merkmale aufwiesen.

Den traditionellen Berechnungen von Merkmalsüberschneidungen soll an dieser Stelle aber noch eine andere, den Zielsetzungen als ABM-Förderung u. U. adäquatere Variante hinzugefügt werden. Letztere beruht auf der Überlegung, daß die ABM-Förderung vor allem auf Arbeitslose mit hohem Verbleibsrisiko abzielen sollte, während der Einsatz dieses Instrumentes für Personengruppen mit überdurchschnittlichem Zugangsrisiko aufgrund der Befristung der ABM-Beschäftigungsverhältnisse nicht angezeigt ist. Da nun der Faktor „ohne Berufsausbildung“ als alleiniges Merkmal mit einer Beschleunigung des Abgangsprozesses korreliert und Arbeitslose mit nur diesem Merkmal deshalb nicht zu den engeren Zielgruppen von ABM zu zählen sind, wurde zusätzlich zu den obigen Berechnungen die Kumulation von vermittlungsschwerenden Merkmalen bei den Zugewiesenen unter *Ausschluß* des Merkmals „ohne Berufsausbildung“ errechnet. Hierbei ergab sich, daß insgesamt 52,5 % der ABM-Kräfte entweder keines der drei restlichen Merkmale aufwiesen (also weder gesundheitlich beeinträchtigt noch länger als 12 Monate arbeitslos, noch jünger als 20 Jahre bzw. älter als 55 Jahre waren) oder aber nur den – das Verbleibsrisiko reduzierenden – Faktor „ohne Berufsausbildung“ nachweisen konnten. Der Anteil der geförderten Arbeitnehmer, die keine die Dauer der Arbeitslosigkeit steigenden Merkmale aufwiesen, betrug im einzelnen bei den

- kommunalen Gebietskörperschaften 46,5 %
- Wohlfahrtsverbänden 64,3 %
- kirchlichen Gemeinden und Organisationen 72,0 %
- privaten Vereinen und Initiativen 52,0 %
- Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufen 70,1 %
- sonstigen Tätigkeiten der sozialen Dienste 48,9 %
- gewerblichen Außenarbeiten 27,4 %
- sonstigen Tätigkeiten im Bereich „Verbesserung des Wohnumfeldes/Umweltschutz“ 44,9 %

Ein Vergleich mit den Angaben der Tabelle 10 macht deutlich, daß zwar die Rangfolge der Trägergruppen und der Tätigkeitsbereiche hinsichtlich des Anteils an ABM-Kräften ohne vermittlungsschwerende Merkmale auch bei Ausschluß des Faktors „ohne Berufsausbildung“ gleich geblieben, der diesbezügliche Unterschied zwischen den einzelnen Trägern und Tätigkeiten aber erheblich geschrumpft ist; die stärkste Anteilsverschiebung ist bei den gewerblichen Außenarbeiten zu konstatieren, in denen unter Berücksichtigung des Faktors mangelnder Berufsausbildung nur 6,2 %, bei Ausschluß des Merkmals „ohne Berufsausbildung“ aber 27,4 % der Zugewiesenen ohne vermittlungsschwerende Eigenschaften waren. Für die Zugewiesenen, die auch bei Nichtberücksichtigung des Faktors mangelnder Berufsausbildung mindestens ein beeinträchtigendes Merkmal aufwiesen (das sind 47,5 % aller ABM-Kräfte, 53,5 % der ABM-Kräfte der Kommunen etc.), ist nun mit Sicherheit anzunehmen, daß diese ohne Programmförderung schwer vermittelbar gewesen wären.

5. Berufsbezogene Vor- und Nachteile der ABM-Beschäftigung im Urteil der Betroffenen

Als Alternative zur Arbeitslosigkeit können sich für die geförderten Arbeitnehmer aus ihrer Teilnahme an ABM – neben der Reduktion der mit der Erwerbslosigkeit verbundenen psycho-sozialen und finanziellen Belastungen²³⁾ - berufliche Vorteile insofern ergeben, als der mit der Arbeitslosigkeit verbundene Prozeß des zunehmenden Verlustes zuvor erworbener beruflicher und/oder betriebsspezifischer Qualifikationen unterbrochen werden kann. Dabei hängt die potentielle Veränderung der Arbeitsmarktchancen, die durch die ABM-Tätigkeit erreicht werden kann, davon ab, ob die ABM-Beschäftigung der Zielsetzung der Qualifikationserhaltung und -erweiterung gerecht wird oder ob durch ABM berufliche Abstiegsprozesse eingeleitet werden²⁴⁾.

In der schriftlichen Erhebung wurden die geförderten Arbeitnehmer deshalb gefragt, welche Vor- und welche Nachteile für zukünftige Bewerbungen um einen neuen Arbeitsplatz sich ihrer persönlichen (subjektiven) Einschätzung nach aus ihrer Teilnahme an den Maßnahmen des Sonderprogramms ergeben könnten. Vorweg sei gesagt, daß

die Nennung von Vorteilen für das zukünftige Berufsleben die Nennung von Nachteilen bei weitem überwog: 50,1 % der 1539 zugewiesenen Arbeitnehmer, die zu diesen Fragen Stellung bezogen, nannten bei expliziter Verneinung von Nachteilen ausschließlich positive Effekte. 43,9 % meinten, daß die ABM-Beschäftigung im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen sowohl Vor- als auch Nachteile zeitigen könnte. 3,4 % sahen weder Vor- noch Nachteile, und 2,5 % verneinten mögliche positive und führten ausschließlich negative Effekte an.

Eine durch die Teilnahme an ABM und im Vergleich zur Alternative fortbestehender Arbeitslosigkeit erhöhte Chance der Wiedereingliederung in nicht geförderte Arbeit kann auf verschiedenen Faktoren bzw. Bewertungsmustern seitens der Arbeitgeber beruhen:

(1) Da Arbeitgeber gegenüber arbeitslosen Bewerbern Vorurteile hinsichtlich eines vermeintlichen Selbstverschuldens in Form von angeblich freiwilliger Arbeitslosigkeit hegen²⁵⁾, kann die Beschäftigung in ABM – zunächst unabhängig von der in der Maßnahme ausgeübten Tätigkeit – als Indiz für die Arbeitsbereitschaft der geförderten Arbeitnehmer bewertet und so die Voreingenommenheit der Arbeitgeber gemildert werden.

(2) Kann der geförderte Arbeitnehmer in der Maßnahme weiterhin in seinem bislang ausgeübten Beruf tätig sein, wurde der berufsspezifische mit der Arbeitslosigkeit verbundene Dequalifizierungsprozeß unterbrochen, die Berufserfahrung erhöht.

(3) Erfolgt der Einsatz in der ABM in Tätigkeitsfeldern, die der bisherigen Tätigkeit eng verwandt, aber nicht mit dieser identisch sind, kann das berufliche Wissen erweitert und die berufliche Mobilität positiv beeinflußt werden.

(4) Berufsanfängern, insbesondere denen, die aus einer schulischen Ausbildung mit nur geringem Praxisbezug kommen, ermöglicht die ABM-Teilnahme erste Berufserfahrungen.

Bei der Frage nach der subjektiven Beurteilung der Vorteile, die sich aus dem je spezifischen ABM-Beschäftigungsverhältnis für zukünftige Bewerbungen ergeben könnten, wurden den Befragungspersonen deshalb die Statements

- Ich konnte in dieser ABM erste praktische Erfahrungen in meinem erlernten Beruf sammeln
- Ich war während der Zeit der ABM wenigstens nicht arbeitslos
- Ich konnte durch die ABM weiter in meinem Beruf tätig sein
- Ich konnte in dieser ABM Erfahrungen in einem neuen Berufsfeld erwerben, in dem ich bisher noch nicht tätig war sowie eine offene Frage nach „sonstigen“ Vorteilen²⁶⁾ vorgelegt.

Die Verteilung der Nennungen ist der Tabelle 11 zu entnehmen.

Den Erwerb *erster praktischer Berufserfahrung* empfanden 17,2 % aller Befragungspersonen als Vorteil ihrer ABM-Teilnahme. Überdurchschnittlich häufig entfiel die Nennung auf die ABM-Kräfte der sozialen Dienste und dort insbesondere auf die fachspezifischen Tätigkeiten in der Gesundheits- und Sozialpflege sowie im Erziehungsbereich, in denen besonders viele Erzieherinnen, Sozialarbeiter/-pädagoginnen und Diplom-Pädagogen, die ihre Ausbildung kurz vor Eintritt in die ABM beendet hatten, Beschäftigung fanden²⁷⁾. Auch bei den überwiegend planerisch-konzeptio-

²³⁾ Vgl. hierzu Hellmich, A., Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Ein Beitrag zur aktuellen Kontroverse um ABM, in: WSI-Mitteilungen Heft 2/1982, S. 120 f.

²⁴⁾ Das Ausmaß der mit einer ABM-Teilnahme verbundenen Dequalifizierungs- und beruflichen Mobilitätsprozesse war in der Vergangenheit nicht unerheblich: Bereits bei einer nur groben Differenzierung gemäß der beruflichen Stellung der Arbeitslosen vor und in den Maßnahmen war die ABM-Teilnahme 1977 für 15 % der Zugewiesenen mit einem beruflichen Abstieg verbunden, 36 % hatten beim Übergang in ABM den Beruf gewechselt (vgl. Spitznagel, E., Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Eine empirische Analyse, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 45, Nürnberg 1980, S. 121 f.) – In einer 1978 durchgeführten Untersuchung konnten berufliche Dequalifizierungen in Form einer Nichtanwendbarkeit zuvor erlangter beruflicher Kenntnisse und Fähigkeiten bei 52,4 % der geförderten Arbeitnehmer festgestellt werden. Vgl. Breuer, W., A. Hellmich, Frauen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, a. a. O., S. 176 f.

²⁵⁾ Vgl. Infratest-Sozialforschung, Infratest-Wirtschaftsforschung, Sörgel, W., Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung, Forschungsbericht Nr. 5 der Reihe Sozialforschung, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, München/Bonn 1978, S. 97.

²⁶⁾ Auf diese offene Frage hin wurden von 13,9 % der Befragungspersonen weitere Vorteile genannt, die aufgrund ihrer Heterogenität an dieser Stelle nicht aufgeführt werden.

²⁷⁾ Der Anteil von Zugewiesenen, die sich vor dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit noch in der Ausbildung befanden hatten, lag mit 35,5 % bei diesen Berufsgruppen höher als der entsprechende Anteil an Zustimmungen zu diesem Item; das Sammeln erster Berufserfahrungen wurde also nicht von allen Berufsanfängern dieser Tätigkeitsbereiche als expliziter Vorteil für ihre berufliche Zukunft gewertet.

Tabelle 11: Von den ABM-Beschäftigten genannte berufliche Vorteile der AM-Teilnahme, gegliedert nach ausgewählten Merkmalen, Anteilswerte in % aller ABM-Beschäftigten (Querprozentierung, Mehrfachnennungen)

	Ich konnte in dieser ABM erste praktische Erfahrungen in meinem erlernten Beruf sammeln	Ich war während der Zeit der ABM wenigstens nicht arbeitslos	Ich konnte durch die ABM weiter in meinem Beruf tätig sein	Ich konnte in dieser ABM Erfahrungen in einem neuen Berufsfeld erwerben, in dem ich bisher noch nicht tätig war
<i>Insgesamt</i>				
in % der Befragungspersonen, die Vorteile nannten	17,4	56,0	27,8	56,7
in % aller ABM-Beschäftigten	17,2	55,3	27,4	56,0
<i>Tätigkeit in ABM</i>				
Soziale Dienste				
Gesundheits-, Erziehungs-, Sozialberufe	21,2	40,0	37,0	52,6
sonstige Tätigkeiten	18,0	46,6	19,1	51,3
<i>Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfeldes</i>				
gewerbliche Außenarbeiten	6,3	66,8	7,3	49,8
sonstige Tätigkeiten	16,8	55,9	17,5	49,0
<i>Ausbildung</i>				
keine abgeschlossene Berufsausbildung	—	68,3	10,7	57,4
betriebliche Ausbildung	5,1	46,6	12,3	62,0
(Berufs-) Fachschulabschluß	22,7	42,3	51,3	43,7
Fachhoch-/Hochschulabschluß	33,4	44,0	28,0	51,2
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit</i>				
< 6 Monate	20,9	47,6	35,5	49,2
6 – < 12 Monate	14,5	55,1	19,8	53,2
12 – < 24 Monate	13,8	52,5	24,2	54,6
24 Monate und >	7,0	64,5	10,7	58,7

Quelle: Schriftliche Befragung der Zugewiesenen.

nellen „sonstigen“ Tätigkeiten der ABM zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes empfanden 16,8 % der dort beschäftigten ABM-Kräfte die Teilnahme an den Maßnahmen unter dem Aspekt erster Berufserfahrungen als vorteilhaft, während der entsprechende Anteil bei den überwiegend unqualifizierten Tätigkeiten der im Teilprogramm 3b geförderten Außenarbeiten mit 6,3 % erwartungsgemäß sehr gering ausfiel.

Die unterschiedliche Bewertung der AB-Maßnahmen als Vermittlungsinstanz erster Berufserfahrungen in Abhängig-

²⁸⁾ Vgl. Karr, W., Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, a. a. O., S. 153.

²⁹⁾ Von den Befragungspersonen, die die Erschließung neuer Berufsfelder als Vorteil bezeichneten, nannten 56 % gleichzeitig als Nachteil, daß sie im Rahmen der Programmmaßnahmen berufsfremd eingesetzt worden seien.

keit von der je spezifischen Tätigkeit impliziert bereits, daß der Anteil der zustimmenden Antworten zu dem entsprechenden Item mit steigendem Ausbildungsniveau zunahm und – aufgrund der Verteilung der Dauer der Arbeitslosigkeit nach Tätigkeitsbereichen (vgl. Tabelle 8) – bei steigender Dauer der Arbeitslosigkeit abnehmende Tendenzen aufwies.

Mehr als jeder zweite befragte geförderte Arbeitnehmer meinte, daß die ABM-Beschäftigung seine zukünftigen Beschäftigungschancen im Vergleich zur Nichtteilnahme allein schon deshalb erhöhen könnte, weil er „wenigstens nicht arbeitslos war“, was bedeutet, daß durch die ABM die Arbeitslosigkeit verkürzt bzw. unterbrochen und so der durchaus eigenständige Risikofaktor längerfristiger Arbeitslosigkeit²⁸⁾ gemildert werden konnte. Dieser – in seinem Anspruch bereits reduzierte – Vorteil wurde bezeichnenderweise besonders häufig von den Zugewiesenen angeführt, die wegen fehlender Berufsausbildung (diese Gruppe nannte diesen Vorteil zu 68,3 %) und/oder langfristiger Arbeitslosigkeit (52,5 % und 64,5 %) ohnehin besonders benachteiligt waren und denen im Rahmen der von ihnen ausübten gewerblichen Außenarbeiten nur geringe Möglichkeiten eines Qualifikationserwerbs oder einer Qualifikationserhaltung geboten wurden (66,8 %).

Die Möglichkeit einer Fortsetzung der zuvor bereits ausgeübten Tätigkeit in den AB-Maßnahmen des Sonderprogramms und die daraus resultierende Erhaltung und Vertiefung berufsspezifischer Kenntnisse und Fähigkeiten empfanden 27,4% aller befragten ABM-Kräfte als Vorteil für zukünftige Bewerbungen. Mit 37,0 % beurteilten die mit Gesundheits-, sozialpflegerischen und Erziehungsarbeiten beauftragten Zugewiesenen diesen Aspekt der ABM-Teilnahme besonders häufig als positiv. Auffällig hoch (51,3 %) ist der Anteil von Zustimmungen zu diesem Item von Seiten der Befragungspersonen mit Fachschulabschluß. Kurzfristig Arbeitslose sahen besonders häufig (zu 35,5 %) einen Vorteil der ABM in der Vertiefung vorhandener beruflicher Kenntnisse, während dieser Aspekt nur von 10,7 % der Langfristigen (24 Monate und mehr) als positiv empfunden wurde.

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt hingegen der Anteil der Befragungspersonen zu, die die im Rahmen der ABM ermöglichte Erschließung neuer Berufsfelder als vorteilhaft für die zukünftigen Vermittlungschancen benennt. Auch die Zugewiesenen ohne Ausbildungsabschluß oder mit betrieblicher Ausbildung stimmten dieser Vorgabe mit 57,4 % bzw. 62,0 % überdurchschnittlich häufig zu. Für die Gesamtheit der zu diesem vierten Statement erfolgten Nennungen gilt jedoch, daß sowohl Befragungspersonen, die ihre vorhandene Berufserfahrung vertiefen und in der beschriebenen Weise erweitern konnten, als auch solche geförderten Arbeitnehmer, die an anderer Stelle den berufsfremden Einsatz in ABM beklagten²⁹⁾, dieser Vorgabe zustimmten. Die Letztgenannten sahen in ihrer Tätigkeit in neuen Berufsfeldern also sowohl potentielle Vorteile als auch potentielle Nachteile für ihre zukünftigen Arbeitsmarktchancen.

Damit wurde einer der möglichen negativen Effekte einer ABM-Beschäftigung auf die Wiedereingliederungschancen nach Austritt aus den ABM bereits angesprochen:

(1) Bestand kein oder nur ein loser Zusammenhang zwischen der ABM- und der zuvor ausgeübten Tätigkeit, ist davon auszugehen, daß sich die Wiedereingliederung in den eigent-

liehen Beruf nach Beendigung der ABM um so schwieriger gestalten wird.

(2) Wurde der geförderte Arbeitnehmer im Rahmen der AB-Maßnahme fachlich unterfordert und konnte er sein berufliches Können nicht unter Beweis stellen, wird durch die ABM u. U. ein beruflicher Abstiegsprozeß eingeleitet, der Konsequenzen auch für die Wiedereingliederung in nicht geförderte Arbeit haben kann.

(3) Schließlich kann die ABM-Teilnahme von anderen Arbeitgebern negativ bewertet werden, falls diese eine Zuweisung in Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Förder- und Disziplinierungsmaßnahme für besonders schwer vermittelbare Arbeitslose interpretieren und auf entsprechende Defizite bei den ehemaligen ABM-Kräften zurückschließen.

Die in Anlehnung an diese Überlegungen den ABM-Beschäftigten vorgelegten Statements zu potentiellen Nachteilen ihres ABM-Beschäftigungsverhältnisses und die Antworten der Befragungspersonen sind der Tabelle 12 zu entnehmen.

Einen *berufsfremden Einsatz* in den ABM des Sonderprogramms beklagten 22,7 % aller befragten Arbeitnehmer. Dem ursprünglichen Beruf nicht oder nur lose verbundene Tätigkeiten mußten ABM-Kräfte des 3b-Teilprogramms mit 21,8 % bzw. 23,9 % häufiger erledigen als Zugewiesene der sozialen Dienste (18,3 % bzw. 18,8 %). ABM-Kräfte ohne Berufsausbildung oder mit betrieblicher Ausbildung waren hiervon häufiger betroffen (zu 22 % bzw. 26,5 %) als Personen mit höherem Ausbildungsabschluß. Die Zuweisung in berufsfremde Tätigkeiten wurde zudem längerfristig Arbeitslosen häufiger zugemutet als Erwerbslosen, die weniger als ein halbes Jahr ohne Arbeit gewesen waren.

Die Befürchtung, daß *andere Arbeitgeber die Teilnahme* an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme möglicherweise *negativ bewerten* könnten, hegte jeder fünfte Arbeitnehmer des ABM-Sonderprogramms. Diese Befürchtung trat desto häufiger auf, je höher der jeweilige Berufsbildungsabschluß der Befragungspersonen war. Da die Zugewiesenen mit Fachschul- und höherem Ausbildungsabschluß vor Eintritt in die ABM kurzfristiger arbeitslos gewesen waren als der Durchschnitt der ABM-Kräfte³⁰⁾, betonten unter einem Jahr Arbeitslose in der Folge häufiger (22,9 % und 22,7 %) die Gefahr einer Negativbewertung durch die Arbeitgeber als dies bei den Langfristigen der Fall war. Neben dem Einfluß des Ausbildungsniveaus spielte hier sicherlich auch eine Rolle, daß der positive ABM-Effekt einer Unterbrechung der Arbeitslosigkeit bei zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit den potentiell negativen Effekt einer Stigmatisierung ehemaliger ABM-Beschäftigter kompensieren dürfte.

In den Maßnahmen des Sonderprogramms *beruflich unterfordert* fühlten sich 18 % aller befragten geförderten Arbeitnehmer. In den Kernbereichen der beiden Teilprogramme fand ein Einsatz unterhalb des jeweiligen beruflichen Könnens seltener statt als in den „sonstigen“ Tätigkeitsbereichen der sozialen Dienste und der Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes. Zugewiesene mit Fachhochschul- und Hochschulabschluß sowie Perso-

Tabelle: 12 Von den ABM-Beschäftigten genannte berufliche Nachteile der ABM-Teilnahme, gegliedert nach ausgewählten Merkmalen, Anteilswerte in % aller ABM-Beschäftigten (Querprozentuierung, Mehrfachnennungen)

	Meine Tätigkeit in dieser ABM entspricht nicht meinem eigentlichen Beruf	Die Teilnahme an einer ABM wird von anderen Arbeitgebern möglicherweise negativ bewertet	Ich war in dieser ABM unterhalb meines beruflichen Könnens eingesetzt
<i>Insgesamt</i>			
in % der Befragungspersonen, die Nachteile nannten	48,3	43,4	38,4
in % aller ABM-Beschäftigten	22,7	20,3	18,0
<i>Tätigkeit in ABM</i>			
Soziale Dienste			
Gesundheits-, Erziehungs-, Sozialberufe	18,3	19,6	14,3
sonstige Tätigkeiten	18,8	17,0	18,3
<i>Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfeldes</i>			
gewerbliche Außenarbeiten	21,8	17,9	13,9
sonstige Tätigkeiten	23,9	17,8	20,3
<i>Ausbildung</i>			
keine abgeschlossene Berufsausbildung	22,2	18,2	14,2
betriebliche Ausbildung	26,5	13,4	17,4
(Berufs-) Fachschulabschluß	17,7	22,8	16,1
Fachhoch-/Hochschulabschluß	16,5	23,8	19,1
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit</i>			
< 6 Monate	17,4	22,9	15,4
6 - < 12 Monate	23,6	22,7	24,5
12 - < 24 Monate	22,7	17,6	18,6
24 Monate und >	24,5	19,1	19,8

Quelle: Schriftliche Befragung der Zugewiesenen.

nen mit mehr als 6monatiger Arbeitslosigkeit befürchteten in leicht überdurchschnittlichem Maße, daß sich die berufliche Unterforderung in den Maßnahmen auf ihre zukünftigen Arbeitsmarktchancen negativ auswirken könnte, signifikante Unterschiede zwischen der Häufigkeit der Nennung dieses Nachteils in Abhängigkeit der Merkmale Berufsausbildung und Dauer der Arbeitslosigkeit ergaben sich hier jedoch nicht.

Den Befragungspersonen wurde abschließend die Frage gestellt, ob sich bei einer Abwägung der Vor- und Nachteile ihrer Meinung nach ihre *Chancen, einen festen Arbeitsplatz zu finden*, durch die Teilnahme an den jeweiligen ABM *insgesamt* verbessert oder verschlechtert hatten, oder aber ob sie in etwa gleichgeblieben seien. 32,7 % der Befragungspersonen gaben an, ihre Arbeitsmarktchancen hätten sich durch die Teilnahme an den Maßnahmen des Sonderprogramms verbessert, 7,7 % sahen eine Verschlechterung (ohne Tabelle). Als „in etwa gleichgeblieben“ bezeichneten 35,6 % der Zugewiesenen ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt, 23,9 % meinten, darüber kein Urteil abgeben zu können.

³⁰⁾ Von den befragten ABM-Beschäftigten waren 68 % vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit weniger als 12 Monate arbeitslos gewesen, bei der Gruppe der Fach-, Fachhoch- und Hochschulabsolventen betrug der entsprechende Prozentsatz 78,5 %.

Insgesamt positive Effekte für die zukünftige Wiedereingliederung sahen überproportional häufig insbesondere Personen mit Fachhoch- oder Hochschulabschluß (44,5 %) sowie Zugewiesene ohne vermittlungerschwerende Merkmale (41,0 %), während eine ABM-verursachte Reduktion der Wiedereingliederungschancen überdurchschnittlich oft vor allem von zugewiesenen Arbeitnehmern mit betrieblicher Ausbildung (13,1 %) und von Personen mit zwei oder vier vermittlungerschwerenden Eigenschaften (10,4 % bzw. 11,1 %) genannt wurde.

6. Fortführung der Maßnahmen und Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen

Abschließend soll auf den Aspekt der Fortführung der Arbeiten nach Beendigung der ABM-Förderung und der anschließenden Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen eingegangen werden. Der Schwerpunkt 3 des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen sollte nicht nur eine Initialzündung für ein kurzfristig verbessertes Angebot an sozialen Diensten und Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur bzw. für eine nur zeitlich begrenzte Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften darstellen; insbesondere bei den ABM der sozialen Dienste ging es auch darum, „eine großzügige und zeitlich ausreichende Finanzierung der gesamten Auf- und Ausbauphase . . . mit längerfristigen Perspektiven zu verbinden“³¹⁾. Eine Voraussetzung für die Fortführung der in ABM erledigten Arbeiten in Form nicht geförderter Arbeit besteht darin, daß es sich bei den ABM nicht um einmalige, in sich abgeschlossene Projekte handelt. Dies war aber gemäß den Angaben der Träger bei 8,0 % der Programmmaßnahmen, in denen 13,9 % der ABM-Kräfte beschäftigt waren, der Fall (ohne Tabelle). Für diese ABM-Stellen war also die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen schon aufgrund des Projektcharakters der Maßnahmen von vornherein ausgeschlossen.

Da zwischen der hier beschriebenen Erhebung und dem Ende der Maßnahmen durchschnittlich noch ca. 12 Monate (in Nordrhein-Westfalen aufgrund des dort gewährten dritten Förderungsjahres sogar noch 24 Monate) lagen und die Verhandlungen über Finanzmittel für zusätzliche Planstellen i. d. R. erst in den letzten Monaten der Laufzeit der Maßnahmen intensiviert werden, können auch in bezug auf die ABM ohne expliziten Projektcharakter endgültige Aussagen zu der durch die Programmmaßnahmen initiierten Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen nicht getroffen werden³²⁾. Vielmehr konnten wir die Träger im Rahmen dieser Erhebung nur um eine Beurteilung der Chancen zur Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen bitten. Die Antworten der Träger sind in Tabelle 13 wiedergegeben.

Nur etwa jeder fünften Maßnahme des Sonderprogramms wurden von Seiten der Träger gute oder sehr gute Chancen zu einer Überleitung in Dauerarbeitsplätze zugestanden. Gewichtet man diese Angaben mit der Anzahl der zuzuweisenden Arbeitnehmer, ergibt sich, daß nur 16,3 % aller ABM-Kräfte in solchen Programmmaßnahmen tätig waren, die evtl. als Daueraufgaben weitergeführt werden. Zudem muß hier bedacht werden, daß i. d. R. nur ein Teil der durch

Tabelle 13: Chancen zur Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen, Anteilswerte der Trägermeinungen in %

Anzahl der Trägermeinungen in % der	Chancen zur Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen				
	sehr gut	gut	schlecht	sehr schlecht	
<i>Insgesamt</i>					
Maßnahmen	2,2	18,8	48,3	30,3	(100)
Arbeitnehmer/ Arbeitsplätze	1,4	14,9	53,2	30,5	(100)
darunter:					
<i>Soziale Dienste</i>					
Maßnahmen	3,6	21,4	45,1	29,9	(100)
Arbeitnehmer/ Arbeitsplätze	2,2	20,8	45,1	31,9	(100)
<i>Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfeldes</i>					
Maßnahmen	—	10,1	58,5	31,4	(100)
Arbeitnehmer/ Arbeitsplätze	—	4,7	67,2	28,1	(100)

Quelle: Schriftliche Befragung der Träger.

ABM-Mittel geförderten Arbeitsplätze einer Maßnahme in Dauerarbeitsplätze transformiert wird. Geht man davon aus, daß bei einer Fortführung der Arbeiten im Durchschnitt ungefähr die Hälfte der ABM-Stellen einer Maßnahme zu Planstellen wird, bedeutet dies, daß für gut 8 % der im Schwerpunkt 3 geschaffenen Stellen gute bis sehr gute Chancen zur Überleitung in nicht geförderte Arbeitsplätze bestanden.

Dabei erweist sich eine Differenzierung nach den beiden Teilprogrammen als sinnvoll: Für jede vierte ABM der sozialen Dienste, in denen insgesamt 23 % der Arbeitnehmer dieses Bereichs beschäftigt waren, bestanden gute oder sehr gute Aussichten, daß sie in Form nicht geförderter Arbeit weitergeführt wurden. Für drei Viertel dieser Maßnahmen wurden die Aussichten auf Dauerarbeitsplätze dagegen von den Trägern negativ beurteilt.

Aus den Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes werden sich gemäß unseren Erhebungen so gut wie keine über den Zeitraum der Förderung hinausgehenden Beschäftigungs- und sozialpolitischen Effekte ergeben. „Sehr gute“ Chancen für eine Überleitung in Planstellen wurden hier von keinem der Träger genannt, nur knapp 5 % der Arbeitsplätze sind in solchen Maßnahmen angesiedelt, für die gute Möglichkeiten einer dauerhaften Fortführung bestehen. Geht man auch hier davon aus, daß ungefähr die Hälfte aller ABM-Stellen einer Maßnahme bei einer Fortführung in feste Planstellen umgewandelt wird, bestanden also für ca. 2,5 % der in den Infrastrukturmaßnahmen geschaffenen ABM-Stellen Aussichten auf eine Transformierung in Dauerarbeitsplätze.

7. Zusammenfassung

In diesem Beitrag sollten am Beispiel der ABM, die im Rahmen des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen gefördert wurden, die Effekte Allgemeiner Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung unter quantitativen und qualitativen Aspekten aufgezeigt werden. Die vorgelegten Ergebnisse beruhen – mit wenigen Ausnahmen – auf Direkterhebungen bei den Trägern und Zugewiesenen der

³¹⁾ Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung, a. a. O., S. 22.

³²⁾ Präzise Angaben zu den durch den Schwerpunkt 3 initiierten zusätzlichen Dauerarbeitsplätzen sowie zum Verbleib der ABM-Kräfte nach Beendigung der Maßnahmen erwarten wir uns von einer für den Herbst d. J. geplanten Nachbefragung der Träger und Zugewiesenen.

ABM des Sonderprogramms. Als wichtigste Ergebnisse sind zu nennen:

- In den beiden Teilprogrammen „soziale Dienste“ und „Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfelds“ wurden mehrheitlich Maßnahmen mit traditionellen ABM-Inhalten durchgeführt. Durch die Förderung der sozialen Dienste wurde insbesondere das Dienstleistungsangebot für Kinder und Jugendliche, alte Menschen und Behinderte und Kranke erweitert. Bei den Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds und des Umweltschutzes dominierten die ABM des Gartenbaus und der allgemeinen Landschaftspflege.
- Trotz des überwiegend wenig experimentellen Charakters der ABM wurden in jeder zweiten Maßnahme des Sonderprogramms solche Arbeiten ausgeübt, die bisher nicht zum Aufgabenfeld des jeweiligen Trägers gehörten und so zu einer qualitativen Verbesserung und neuartigen Versorgung im Einzugsbereich dieses Trägers führten. In den ABM der sozialen Dienste war mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer mit trägerspezifisch innovativen Tätigkeiten beauftragt, im Bereich Verbesserung des Wohnumfeldes/Umweltschutz führte nur ein gutes Drittel der Zugewiesenen solche Arbeiten durch, die im Rahmen der Maßnahmen erstmalig in Angriff genommen worden waren. Der Anteil der Geförderten in Maßnahmen, die eine Erweiterung oder Fortsetzung bisheriger ABM darstellten, betrug bei den sozialen Diensten 23,9 %, im Bereich Verbesserung des Wohnumfeldes/Umweltschutz hingegen 55,6 %.
- Durch die ABM des Sonderprogramms konnte die registrierte Arbeitslosigkeit im Geltungsbereich des Programms im Monatsdurchschnitt um 2,17 % gesenkt werden; dieser Entlastungseffekt war zu etwa gleichen Teilen auf die Teilbereiche „soziale Dienste“ und „Umweltschutz/Verbesserung des Wohnumfelds“ zurückzuführen.
- Von den beiden in den Programmrichtlinien explizit genannten Zielgruppen der teilzeitarbeitslosen Frauen und der länger als 6 Monate Arbeitslosen war nur die Gruppe der längerfristig Arbeitslosen in den ABM im Vergleich zu ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand überrepräsentiert. Bei getrennter Betrachtung der beiden Teilprogramme ergibt

sich aber, daß Frauen in den sozialen Diensten 1,6mal häufiger und weibliche Teilzeitkräfte 1,2mal häufiger vertreten waren als unter den Arbeitslosen. Beide Teilprogramme konnten also ihre spezifischen Zielgruppen überproportional erreichen.

- 30,3 % der geförderten Arbeitnehmer wiesen gleichzeitig zwei oder mehr vermittlungsschwerende Merkmale auf. Diese besonders benachteiligten Zielgruppen fanden überdurchschnittlich häufig in Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes sowie bei kommunalen Gebietskörperschaften Beschäftigung.
- Befragt nach den Auswirkungen der ABM-Beschäftigung auf ihre zukünftigen Vermittlungschancen nannten 50,1 % der befragten Arbeitnehmer bei expliziter Verneinung von Nachteilen ausschließlich positive Effekte. 43,9 % meinten, daß ihre ABM-Tätigkeit im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation sowohl Vor- als auch Nachteile zeitigen könnte. 3,4 % sahen weder Vor- noch Nachteile, und 2,5 % verneinten mögliche positive und führten ausschließlich negative Effekte an. 32,7 % der Befragungspersonen gaben an, ihre Arbeitsmarktchancen hätten sich durch die Teilnahme an den Maßnahmen des Sonderprogramms insgesamt verbessert, 7,7 % sahen eine Verschlechterung. Als insgesamt „in etwa gleichgeblieben“ bezeichneten 35,6 % der Zugewiesenen ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt, 23,9 % meinten, darüber kein Urteil abgeben zu können.
- Nur etwa jeder fünften Maßnahme des Arbeitsmarktprogramms wurden von Seiten der Träger gute oder sehr gute Chancen zu einer Überleitung in Dauerarbeitsplätze zugestanden. Gewichtet mit der Anzahl der zuzuweisenden Arbeitnehmer, ergibt sich, daß 16,3 % aller ABM-Kräfte in solchen Programmaßnahmen tätig waren, die eventuell als Daueraufgaben weitergeführt werden. Im Bereich der sozialen Dienste bestanden für genau 25,0 % der Maßnahmen gute oder sehr gute Chancen zur Weiterführung in Form nicht geförderter Arbeit, während nur 10,1 % der ABM zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Umweltschutzes „gute“ Chancen zu einer anschließenden Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen eingeräumt wurden.