

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Christine Sellin, Eugen Spitznagel

Chancen, Risiken, Probleme und
Expansionspotentiale von Allgemeinen
Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus
der Sicht von Maßnahmeträgern

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>

Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern

Ergebnisse einer Befragung

Christine Sellin, Eugen Spitznagel*)

In diesem Beitrag wird über den ersten Teil einer neuen ABM-Wirkungsanalyse des IAB berichtet.

Im Rahmen einer Befragung von ABM-Trägern geht es dabei um den Nutzen, den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für die Allgemeinheit stiften, um ihre beschäftigungspolitische Effektivität, um Probleme, die sich aus Trägersicht bei Planung, Finanzierung, Durchführung und möglicherweise Fortsetzung ergeben können, um Ausweitungspotentiale sowie um die Beurteilung von Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Befragungsergebnisse lassen den Schluß zu, daß ABM in hohem Maße öffentlichen Bedarf decken. Obwohl die meisten ABM unter Bedarfsgesichtspunkten fortgesetzt werden könnten, werden die Chancen auf eine Überleitung in Daueraufgaben von den Trägern meist mit dem Hinweis auf ihre schlechte Finanzlage überwiegend skeptisch eingeschätzt. Entsprechend gering sind auch die Chancen der geförderten Arbeitnehmer auf eine Übernahme in Dauerarbeitsverhältnisse. Allerdings werden sie nach ABM oft auch anderweitig vermittelt, suchen sich selbst Arbeit oder nehmen eine Ausbildung auf. Leistungsunterschiede zwischen geförderten Arbeitnehmern und vergleichbaren Stammkräften spielen im allgemeinen eine untergeordnete Rolle. Das Verhältnis der Träger zur Personalvertretung und zum Arbeitsamt wird insgesamt – von wenigen Konfliktfeldern abgesehen – als spannungsarm beschrieben.

Obwohl die Träger zum Teil Probleme im Hinblick auf die Finanzierung ihres Eigenbeitrags zu den Maßnahmekosten sowie im Hinblick auf die Qualifikation der geförderten Arbeitnehmer sehen, halten sie mittelfristig eine weitere Steigerung der ABM-Teilnehmerzahlen für möglich. Die Veränderungen im Förderungsrecht durch die 9. Novelle zum AFG sind bei dieser Einschätzung allerdings nicht berücksichtigt.

Die Frage, ob und wenn ja in welchem Umfang durch ABM normale Aktivitäten der Träger ersetzt werden, läßt sich aus methodischen Gründen nicht zweifelsfrei beantworten. Diese Erhebung liefert Anhaltspunkte zur Eingrenzung eines Risikobereichs. Nach den hier gewählten Kriterien bestehen bei ABM zwar Substitutionstendenzen in nennenswertem, aber insgesamt doch geringem Umfang.

Gliederung

1. Einleitung
2. Die Ziele von ABM als Bezugspunkte von Wirkungsanalysen
3. Inhalt und Methode der Trägerbefragung
4. Ergebnisse der Befragung von ABM-Trägern
 - 4.1 Zur Struktur der befragten Träger
 - 4.2 Ziele und Motive der Träger bei ABM
 - 4.3 Innovationsgrad und Vorzieheffekte
 - 4.4 Dauerarbeitsplätze und Übernahmechancen geförderter Arbeitnehmer
 - 4.5 Arbeitsbedingungen und Leistung geförderter Arbeitnehmer
 - 4.6 Beziehungen zwischen Träger und Personalvertretung
 - 4.7 Beziehungen zwischen Träger und Arbeitsamt
 - 4.8 Auftragsvergabe versus Regiarbeit
 - 4.9 Finanzierungsaspekte
 - 4.10 Problembereiche bei ABM aus Trägersicht
 - 4.11 Expansionspotentiale und -probleme aus Trägersicht
 - 4.12 Gestaltungsmöglichkeiten
 - 4.13 Gesamtbeschäftigungsentwicklung bei ABM-Trägern in Vergangenheit und Zukunft
 - 4.14 Risikobereiche für Substitutionseffekte bei ABM
5. Zusammenfassung

1. Einleitung

In den letzten Jahren haben die Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) nach §§ 91 bis 96 AFG zunehmend an Bedeutung gewonnen. Im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) wurden erhebliche Mittel zur Finanzierung dieser Maßnahmen bereitgestellt, die zum Teil durch zusätzliche Bundes- und Ländermittel verstärkt wurden. Auch im Rahmen von Sonderprogrammen hat die Bundesregierung in den Jahren 1975-77 und 1979 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zusätzlich gefördert.

Allein die BA hat für ABM von 1974 bis 1987 mehr als 17 Mrd. DM ausgegeben. Jahresdurchschnittlich wurden 1987 rd. 115 000 Personen (i. S. v. Personenzahlen) gefördert. In Anbetracht des beachtlichen finanziellen Aufwands und im Hinblick auf den bei voraussichtlich anhaltend hoher Arbeitslosigkeit unverändert großen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf stellt sich die Frage nach den Wirkungen und dem Erfolg der ABM.

Eine erste Wirkungsanalyse wurde vom IAB in den Jahren 1977/78 durchgeführt¹⁾. In der Folgezeit wurde dann eine

*) Die Untersuchung wurde vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln, und vom IAB durchgeführt. Die Befragung erfolgte im Auftrag der BA durch das ISG unter der Leitung von Frau Dipl.-Soz.Wiss. Christine Sellin, nach konzeptioneller Vorarbeit von Frau Dr. Andrea Hellmich. Dr. Eugen Spitznagel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹⁾ Vgl. Spitznagel, E., Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Eine empirische Analyse, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Band Nr. 45, Nürnberg 1980.

Reihe von Standard- wie Spezialbeiträgen vorgelegt²). Seit der ersten Wirkungsuntersuchung hat sich im ABM-Bereich wesentliches geändert: Zielsetzungen und Förderungsvoraussetzungen wurden fortentwickelt. Es werden heute mehr als doppelt so viele Personen gefördert wie im Durchschnitt des damaligen Untersuchungszeitraums. Höhe und Struktur der Förderung sowie die Art der Maßnahmen hat sich geändert. ABM sind stärker auf Schwervermittelbare ausgerichtet. Maßnahmen mit kombinierten Arbeits- und Bildungsteilen („Arbeiten und Lernen“) bilden einen neuen Schwerpunkt. Es wird ein regional stärker gezielter Einsatz angestrebt u. a.

Vor diesem Hintergrund, auch im Hinblick auf mögliche Entscheidungen über die künftige Entwicklung im ABM-Bereich, wurde vom IAB eine erneute Untersuchung begonnen. In einem ersten Teil wurden dabei ABM-Träger befragt, welche Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale sie bei ABM sehen. Über die wichtigsten Ergebnisse wird im folgenden berichtet. Das umfangreiche Zahlenmaterial, das diese Befragung erbracht hat, soll demnächst zusammen mit dem Fragebogen und weiteren Erhebungsunterlagen in einem Band der „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ veröffentlicht werden.

Im zweiten Teil wurde eine Stichprobe der im August 1985 begonnenen ABM gezogen und während ihrer gesamten Laufzeit begleitet. Die Arbeitsämter haben dabei Daten über die Sozialstruktur, den beruflichen Werdegang und den Verbleib der geförderten Personen sowie über Art, Trägerschaft, Kosten und Finanzierung der durchgeführten Arbeiten erhoben. Diese Erhebung ist abgeschlossen. Ergebnisse werden demnächst vorgelegt.

2. Die Ziele von ABM als Bezugspunkte von Wirkungsanalysen

Die Analyse der Wirkungen von ABM hat sich an den kodifizierten Zielen und Bedingungen dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments auszurichten. Diese werden deshalb in ihren Grundzügen – ohne Anspruch auf juristische Präzision – skizziert (Stand 1988).

ABM werden gefördert mit dem Ziel

- Arbeitslosigkeit durch vorübergehende Beschäftigung von arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmern abzubauen,
- diese im Anschluß dauerhaft und qualifikationsgerecht einzugliedern,
- die soziale Infrastruktur zu verbessern und sonstige Strukturverbesserungen zu erreichen, um Dauerarbeitsplätze zu schaffen.

Dabei sind sozial-, regional- und maßnahmenstrukturelle Schwerpunkte gesetzt. Bevorzugt zu fördern sind

- schwervermittelbare Personen,
- Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit,
- Maßnahmen, die zu Dauerarbeitsplätzen führen,
- Struktur- und umweltverbessernde Maßnahmen,
- Maßnahmen mit Qualifizierungselementen.

² Vgl. Autorengemeinschaft, Zur Arbeitsmarktentwicklung 1987/88: Entwicklungstendenzen und Strukturen, in: MittAB, 3/1987, S. 273 und Bach, H.-U., H. Kohler, E. Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkungen und Kostenvergleiche, in: MittAB 3/1986, S. 370-375 und Spitznagel, E., Über ABM zurück ins Arbeitsleben?, in: Materialien aktuell, Nr. 1, 1985.

³ Vgl. Mertens, D., L. Reyher, J. Kühl, Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen (Einschließlich Überblick über bisherige Arbeiten des IAB), in: MittAB 3/1981, S. 209 ff.

Zuschüsse zum Arbeitsentgelt der geförderten, vorher arbeitslosen Arbeitnehmer werden gewährt, wenn die Maßnahmen

- zusätzlich, d. h. sonst nicht oder erst später durchgeführt würden und
- im öffentlichen Interesse sind, d. h. mittelbar oder unmittelbar der Allgemeinheit dienen.

Grundsätzlich gilt: Arbeiten in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage und Arbeiten, die üblicherweise von öffentlichen Trägern durchgeführt werden, können nicht gefördert werden. Zu fördernde Arbeitnehmer müssen im letzten Jahr mindestens sechs Monate arbeitslos gewesen sein und Anspruch auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld gehabt haben.

Folgende *Ausnahmeregelungen* lassen wieder die oben genannten Schwerpunktsetzungen erkennen: Arbeiten, die üblicherweise von öffentlichen Trägern durchgeführt werden, sind dann zugelassen, wenn sie Struktur- oder umweltverbessernd und in von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen durchgeführt werden oder wenn sie Beschäftigungsmöglichkeiten für überwiegend besonders Schwervermittelbare bieten. In Regionen mit guter Arbeitsmarktlage können ABM nur dann gefördert werden, wenn überwiegend Schwervermittelbare Beschäftigung finden. Personen, die noch keine sechs Monate arbeitslos sind und/oder keine Leistungen bezogen haben, können gefördert werden, wenn dies aus arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Gründen in besonderer Weise geboten ist, v. a. wenn es sich um Schwervermittelbare handelt.

Diese Skizze läßt erkennen, daß der Förderung von ABM ein relativ komplexes Regelwerk zugrunde liegt, das hohe Anforderungen an die beteiligten Akteure am Arbeitsmarkt stellt, denn

- es enthält mehrere, teils konfligierende Ziele,
- gesamtarbeitsmarktliche und strukturelle, quantitative und qualitative Ziele mischen sich und diese sind
- schwer operationalisierbar sowie
- nicht eindeutig gewichtet.

Die Wirkungsanalyse wird hierdurch erschwert und kann sich nur mühsam dem Idealbild³ – Zieloperationalisierung, Informationsgewinnung, Kausalanalyse, Wirksamkeits- und Effizienzanalyse – nähern. Wie diese Skizze der Rechtsgrundlage erkennen läßt, werden bei ABM teilweise unterschiedliche Interessen von Trägern und Arbeitsverwaltung berührt, die auch zu Zielkonflikten führen können. So besteht z. B. eine Spannung zwischen den Anforderungen „öffentliches Interesse“ und „Zusätzlichkeit“, denn je drängender ein öffentlicher Bedarf ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß er auch ohne Förderung gedeckt wird. Daraus folgt, daß mehrere der hier vorgelegten Befunde je nach Blickwinkel positiv oder negativ gewertet werden können.

3. Inhalt und Methode der Trägerbefragung

Bei der Trägerbefragung ging es vor allem um den Nutzen, den ABM vor Ort stiften („öffentliches Interesse“), um die beschäftigungspolitische Effektivität („Zusätzlichkeit“) der ABM, um Probleme, die sich aus Trägersicht bei Planung, Finanzierung, Durchführung und möglicherweise Fortsetzung von ABM ergeben können, um Ausweitungspotentiale sowie um die Beurteilung verschiedener Gestaltungsvorschläge. Aufgrund des gewählten methodischen

Zugangs konnten also nur Teilaspekte der oben skizzierten Zielsetzung behandelt werden.

Es wurde hier der Weg der mündlichen Befragung anstatt einer schriftlichen Erhebung beschritten, um den Ergebnissen ein Höchstmaß an Validität zu sichern. Deshalb war nur eine relativ kleine Zahl von Interviews möglich. Aus 750 Trägern, die ihre Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung erklärt hatten, wurden 204 nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Die Interviews wurden von einem Interviewer-Team des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln, durchgeführt.

Strukturvergleiche zwischen der Stichprobe und zugehörigen Gesamtheiten zeigen allerdings trotz geringer Fallzahl gute Übereinstimmung und lassen darauf schließen, daß der Informationswert der Befragungsergebnisse weit über den von Einzelfällen hinausgeht, über die bislang meist nur diskutiert wurde.

Ziel dieser Erhebung war es, *Einschätzungen* von ABM-Trägern in Erfahrung zu bringen. Dabei handelt es sich naturgemäß wohl auch um subjektive und möglicherweise interessenbeeinflusste Aussagen. Obwohl diese Risiken mit der gewählten Untersuchungsmethode als minimiert betrachtet werden können – dem Gesprächspartner wurden die Fragen erst während des Interviews vorgelegt, eine gezielte Vorbereitung war so nicht möglich – lassen die Befragungsergebnisse für sich genommen zwar noch keinen endgültigen Schluß auf den arbeitsmarktpolitischen Gesamterfolg zu, liefern aber doch Anhaltspunkte, für die Abschätzung von Chancen und Risiken im ABM-Bereich.

Bei den durchgeführten Interviews wurde unterschieden zwischen eher allgemeinen Fragen, die auf die gesamten bisherigen ABM-Erfahrungen des Trägers zielten und eher spezifischen, im Hinblick auf im August 1985 begonnene Maßnahmen.

4. Ergebnisse der Befragung von ABM-Trägern

4.1 Zur Struktur der befragten Träger

Die Kommunalbehörden stellen mit rd. 47% die meisten Träger, gefolgt von Vereinen und privaten Initiativen mit 19% und den Landesbehörden mit 9%. Jeweils etwa gleich stark (rd. 7%) sind die Wohlfahrtsverbände und die Kirchen (einschl. kirchlicher Organisationen). Gemeinnützige Unternehmen stellen 4% der Befragten. 7% entfallen auf sonstige Träger (Bundesbehörden und sonstige öffentliche Träger, private Unternehmen).

Die Mehrheit der Träger (53%) führte zum Befragungszeitpunkt bis zu fünf Maßnahmen durch, beschäftigte aber nur 9% der geförderten Arbeitnehmer. Demgegenüber beschäftigt eine Minderheit von 16% der Träger, bei denen jeweils mehr als 25 Maßnahmen liefen, fast 70% der ABM-Kräfte. Einer Vielzahl kleiner Träger mit wenigen, meist kleinen Maßnahmen steht somit eine Minderheit von großen Trägern mit meist größeren Maßnahmen gegenüber. Wenn im folgenden von „kleinen“ oder „großen“ Trägern die Rede ist, so ist damit ihre Bedeutung als ABM-Träger, gemessen an den in ABM geförderten Arbeitnehmern gemeint.

Bei gut 60% der Maßnahmen wird nur ein Arbeitnehmer gefördert. Mehr als fünf Zugewiesene gibt es nur bei knapp einem Zehntel. Der Durchschnitt liegt bei 2,2 Geförderten je Maßnahme.

Als Haupteinsatzbereiche zum Befragungszeitpunkt nannten die Träger „Umwelt“, „Verwaltung“ und „Soziales“. „Bildung und Wissenschaft“, „Bauinvestitionen“, „Kultur und Sport“ sowie „sonstige Aktivitäten“ folgten mit deutlichem Abstand.

Die Befragten hatten zum weit überwiegenden Teil bereits mehrjährige Erfahrungen mit ABM: Nur 13% sind Erstträger, 87% haben schon vor 1985 ABM durchgeführt. ABM-Erfahren sind erwartungsgemäß v. a. die Kommunal-/Landesbehörden und Wohlfahrtsverbände. Bei den Erstträgern bilden sie nur eine Minderheit. Bei den Kirchen, Vereinen und gemeinnützigen Unternehmen hingegen ist der Erstträgeranteil etwa doppelt so groß wie im Durchschnitt.

Von den Trägern, die bereits vor 1985 ABM durchgeführt haben, betätigen sich 59% nach wie vor innerhalb der gleichen Aufgabenbereiche. Wenn sich Schwerpunkte verschoben haben, ging dies meist zugunsten von Maßnahmen im Bereich Umwelt und Soziales. Darüber hinaus lassen die Angaben der Träger kein klares Bild über Schwerpunktverlagerungen erkennen.

Die bisherigen Angaben und Nennungen sind ungewichtet. Der folgende Text bezieht sich grundsätzlich auf gewichtete Angaben. Die Angaben der befragten Träger wurden mit den jeweils insgesamt zum Befragungszeitpunkt in ABM geförderten Arbeitnehmern gewichtet (beschäftigtenproportionale Gewichtung). Abweichungen hiervon sind kenntlich gemacht.

4.2 Ziele und Motive der Träger bei ABM

Das Ergebnis der als ABM geförderten Arbeiten soll der Allgemeinheit dienen und insoweit auch einen öffentlichen Bedarf decken („öffentliches Interesse“). Die Beschäftigung von Arbeitslosen allein ist keine hinreichende Begründung für eine Förderung.

Die Interessen der Träger in den jeweiligen Bedarfsfeldern bieten somit Ansatzpunkte für ein konkretes Verknüpfen von Trägerzielen mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen, wobei freilich Pflichtaufgaben von einer Förderung ausgeschlossen sind.

Um die relative Bedeutung bedarfs- und versorgungspolitischer Überlegungen der Träger bei der Durchführung von ABM – auch als Indikator für ihr Eigeninteresse am Ergebnis der Arbeiten – abschätzen zu können, wurde in dieser Untersuchung zunächst nach der *vorrangigen Zielsetzung* der ABM gefragt.

Nach Aussage der Träger stehen bei 22% der Maßnahmen beschäftigungspolitische und bei 42% versorgungspolitische Ziele im Vordergrund. 36% der ABM dienen beschäftigungs- wie versorgungspolitischen Zielen gleichermaßen.

Die Zielsetzungen werden verdeutlicht durch die *Motive*, mit denen die Träger die Durchführung von ABM begründen:

Am häufigsten (59%) werden hier wichtige gesellschaftliche Anforderungen und Notwendigkeiten genannt. An zweiter Stelle folgt das allgemeine beschäftigungsorientierte Motiv, aktiv an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mitwirken zu wollen (48%) und fast gleichauf das Bestreben, wichtige strukturverbessernde Maßnahmen realisieren zu können (47%). An vierter Stelle folgt wieder ein beschäftigungsorientiertes Motiv: 36% wollen mit der ABM besonders benachteiligten Personengruppen eine

Beschäftigungschance bieten. Für eine beträchtliche Zahl der Träger hat ABM auch explorativen Charakter: 30% wollen im Bereich der geförderten Maßnahme möglicherweise Dauerarbeitsplätze einrichten, 17% wollen ein neues Betätigungsfeld erst einmal testen. Zu weiteren Motiven s. Übersicht 1.

Übersicht 1: Motive für die Durchführung von ABM (Mehrfachnennungen)

Wir führen ABM durch . . .	Anteil der Nennungen*) in %
um aktiv an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mitzuwirken	48
um auf wichtige gesellschaftliche Anforderungen und Notwendigkeit zu reagieren	59
um besonders benachteiligten Personengruppen eine Beschäftigungschance zu bieten	36
um wichtige strukturverbessernde Maßnahmen realisieren zu können	47
um mehr und bessere soziale Leistungen und Hilfen anbieten zu können	32
weil andere Personen oder Gruppen mit diesen Anliegen an uns herangetreten sind	28
um dort möglicherweise Dauerarbeitsplätze einzurichten	30
um das Wohnumfeld zu verbessern	16
um so ein neues Betätigungsfeld erst einmal zu testen	17
um in diesem Aufgabenbereich unseren Platz behaupten zu können	8
um (zukünftige) Sozialhilfeausgaben zu reduzieren	12
Insgesamt	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften

Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

Im Durchschnitt wurden von den Trägern drei Motive zugleich genannt. Dies zeigt, daß sich im Regelfall mehrere Beweggründe überlagern, daß mehrere Ziele zugleich verfolgt werden.

Die versorgungspolitische Bedeutung der ABM im Tätigkeitsbereich des Trägers wird auch durch die voraussichtlichen *Konsequenzen* angezeigt, die aus Trägersicht bei Wegfall der ABM eintreten würden bzw. eingetreten wären: Nach dem Urteil von 59% würden dann bestimmte Personengruppen empfindlich getroffen. 47% rechnen mit Protesten und Forderungen aus der Bevölkerung. Nach Einschätzung von 33% würden wichtige Investitionen und strukturverbessernde Maßnahmen nicht getätigt werden. 18% befürchten einen Ansehensverlust. Demgegenüber erklären nur 13% der Träger, „es würde vom Ergebnis her kaum auffallen, wenn diese Arbeiten nicht durchgeführt würden“. Die große Zahl von Mehrfachnennungen läßt auch hier ein breites Spektrum möglicher Konsequenzen aus Trägersicht erkennen.

⁴⁾ Zu den allgemeinen Grundlagen, Begriffen sowie zur Verbreitung von lokalen Beratungs- und Beschäftigungsinitiativen vgl. Kaiser, M., Qualifizierung in Beschäftigungsinitiativen. Herausforderungen an eine lokale Bildungs- und Beschäftigungspolitik, in: MittAB 3/1987, S. 305 ff.

Bei großen Trägern spielen bedarfs- und versorgungspolitische Überlegungen im Zusammenhang mit ABM eine größere Rolle als bei kleinen Trägern. Dies deutet darauf hin, daß das Eigeninteresse am Maßnahmeergebnis bei größeren Trägern höher zu veranschlagen ist als bei kleinen.

Eine Sonderrolle spielen die sog. „kleinen freien Träger“, die neben den etablierten Institutionen – wie z. B. Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und kirchlichen Einrichtungen – ABM durchführen. Das Spektrum reicht von Bildungs- und Beschäftigungsinitiativen über meist lokale Beratungs- und Betreuungseinrichtungen bis hin zu Arbeitsloseninitiativen, Selbsthilfegruppen und alternativ-ökonomischen Betrieben⁴⁾. Knapp ein Viertel der hier befragten Träger gehört zu dieser Gruppe. Gemessen an den geförderten Arbeitnehmern liegt ihr Anteil allerdings niedriger (14%).

Auf ihre Ziele und Motive hin befragt, berichten 50%, daß sie „soziale Unterstützung für Gruppen anbieten wollen, die durch das Netz des Sozialstaates fallen und/oder neue Formen der sozialen Hilfe entwickeln wollen“ (Übersicht 2). Am zweithäufigsten wird die dauerhafte Existenzsicherung für sich und/oder andere genannt. Dabei wird Gewinnstreben des einzelnen weitgehend abgelehnt. Es folgen inhaltliche Motive („etwas sinnvolles tun“, „andere Arbeits- und Lebensformen entwickeln“) sowie arbeitsmarktorganisatorische Motive („Kooperation mit gleichartigen Projekten“, „bürokratische, antihierarchische Entscheidungsstrukturen / Selbstverwaltung“).

Übersicht 2: Ziele „kleiner freier“ Träger (Mehrfachnennungen)

Ziele	Anteil der Nennungen*) in %
Soziale Unterstützung für Gruppen anzubieten, die durch das Netz des Sozialstaates fallen / neue Formen der sozialen Hilfe entwickeln	50
Auf Dauer angelegte Erwerbsmöglichkeiten für die Mitarbeiter	40
Kein privates Gewinnstreben	40
Etwas Sinnvolles tun	31
Modellhaft andere Arbeits- und Lebensformen entwickeln	25
Durch das Gesamtprojekt den Lebensunterhalt von mehr Personen als bisher sichern	21
Kooperation mit gleichartigen Projekten	17
Demokratische, antihierarchische Entscheidungsstrukturen/Selbstverwaltung	15
Längerfristig finanziell eigenständig sein	8
Ökologisch vertretbare Produkte und Produktionsverfahren	8
Die Distanz zwischen Produzenten und Konsumenten/Anbietern und Klienten minimieren	2
Spezialisierungen bei der Arbeit vermeiden, die Arbeiten rotieren lassen	2
Sonstiges	10
Insgesamt	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften

Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

Zusammenfassend ist festzustellen, daß bei dieser Trägergruppe soziale Bedarfsorientierung und Arbeitsplatz- und Existenzsicherung dominiert. Präferenzen für bestimmte Strukturen der Arbeitsorganisation sind zwar nicht unwichtig, treten demgegenüber aber doch in den Hintergrund.

4.3 Innovationsgrad und Vorzieheffekte

Im Hinblick auf die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen und die Übernahme geförderter Arbeitnehmer in Dauerbeschäftigung durch den Träger, aber auch im Hinblick auf teils befürchtete Mitnahmeeffekte ist es von Bedeutung, ob es sich bei den ABM um traditionelle oder neuartige Aktivitäten in oder außerhalb der Aufgabenfelder des Trägers handelt.

Den Angaben der Befragten zufolge, sind 59% der Maßnahmen neuartige Aktivitäten. Dies läßt auf einen hohen Innovationsgrad bei ABM schließen. In 17% der Fälle sollen Arbeiten, die auch von nicht-geförderten Beschäftigten ausgeführt werden, erweitert und/oder verbessert werden. 17% berichten, daß es sich um die Fortsetzung oder Erweiterung von bisher schon im Rahmen von ABM durchgeführten Arbeiten handelt. An die Stelle von bisher ehrenamtlicher Tätigkeit tritt ABM bei 6% der Befragten. 2% geben an, daß die geförderten Arbeiten früher einmal von nicht-geförderten Beschäftigten ausgeführt wurden.

Große Träger nehmen häufiger als kleine für sich in Anspruch, neuartige Aktivitäten im Rahmen von ABM zu entwickeln als traditionelle zu erweitern oder zu verbessern.

Bei den Entlastungswirkungen von beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann zwischen kurzfristigen und langfristigen (im Sinne von dauerhaften) Effekten unterschieden werden. ABM können gefördert werden „... soweit die Arbeiten sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden ...“ (§ 91 [2] AFG).

Der Entlastungsbegriff ist bei ABM also kurzfristig definiert und schließt somit auch Vorzieheffekte ein. Diese Befragung hat ergeben, daß sich längerfristige, dauerhafte Wirkungen und Vorzieheffekte etwa die Waage halten: Ohne die Förderung aus ABM-Mitteln wären 53% der Arbeiten kurz- wie langfristig unterblieben. 47% wären erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden.

Von Ländern und Gemeinden werden Vorzieheffekte wesentlich häufiger genannt als von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Vereinen und gemeinnützigen Unternehmen.

4.4 Dauerarbeitsplätze und Übernahmechancen geförderter Arbeitnehmer

ABM sollen Impulse zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und zu sonstigen Strukturverbesserungen geben, um auch dadurch zusätzliche Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Es stellt sich somit die Frage, in welchem Umfang ABM gefördert werden, die ihrer Natur nach in reguläre Daueraufgaben der Träger überführt werden könnten.

Nach Einschätzung der Träger ist dies bei 71% der Maßnahmen der Fall. Sie könnten unter Bedarfs Gesichtspunkten im Prinzip fortgesetzt werden. 29% der Träger geben an, daß die zum Befragungszeitpunkt geförderten Arbeiten mit dem Ablauf der Förderfrist erledigt sind (Übersicht 3).

Träger, die ihre gegenwärtigen ABM-Aktivitäten als prinzipiell fortsetzungsfähig einstufen, beurteilten allerdings

Übersicht 3: Erledigung der Arbeiten bei Ende der Förderung

Bei Ende der Förderung werden die Arbeiten . . .	Anteil der Nennungen*) in %
weitgehend erledigt sein, so daß eine Fortführung nicht erforderlich ist	29
könnten die Arbeiten in gleicher oder ähnlicher Form weitergeführt werden	71
davon:	
Die Chancen auf Fortführung der ABM-Arbeiten als reguläre Daueraufgabe sind . . .	
sicher/sehr gut	21
gut	11
schlecht	13
sehr schlecht/ausgeschlossen	26

*) gewichtet mit den ABM-Kräften
Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

die faktischen Aussichten auf deren Überführung in reguläre Daueraufgaben zum größten Teil als überwiegend schlecht oder gar sehr schlecht bis ausgeschlossen (Übersicht 3). Lediglich 32% der Träger sahen überwiegend gute bis sehr gute Chancen und erwarteten für diesen Fall eine Zunahme der Zahl ihrer regulär Beschäftigten. Besonders skeptisch im Hinblick auf Fortsetzungschancen sind die Länder, die Gemeinden und Wohlfahrtsverbände.

Als häufigster Grund bei pessimistischer Einschätzung der Fortsetzungschancen wurde (von 81%) die Finanzsituation genannt, die eine dauerhafte Fortführung der Arbeiten nicht zulasse, gefolgt von unzureichender/fehlender Kostenerstattung durch Dritte (57%). Bei etwa einem Fünftel der Träger zählen die Arbeiten nicht zu den vorrangig durchzuführenden Aufgaben. Zurückhaltende Personalpolitik aus grundsätzlichen Überlegungen wurde von relativ wenigen Trägern als Begründung angegeben (Übersicht 4).

Übersicht 4: Gründe für die mangelhaften Aussichten auf Fortführung der Arbeiten als reguläre Daueraufgabe (Mehrfachnennungen)

Die Aussichten auf eine Fortführung der geförderten Arbeiten sind schlecht, da . . .	Anteil der Nennungen*) in %
unsere Finanzlage eine dauerhafte Fortführung der Arbeiten nicht zuläßt	81
eine vollständige oder teilweise Erstattung der Kosten durch Dritte nicht möglich sein wird	57
wir notwendigerweise in den von uns angebotenen Leistungen Prioritäten setzen müssen und diese Arbeiten u. E. nicht zu den vorrangig durchzuführenden Aufgaben gehören	22
wir eine Ausweitung des Beschäftigungsstandes aus grundsätzlichen Überlegungen nicht für wünschenswert halten	3
Insgesamt	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften
Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

Diese Einschätzungen eröffnen sehr begrenzte Perspektiven für eine dauerhafte und qualifikationsgerechte Wiedereingliederung vormals arbeitsloser und dann geförderter Arbeitnehmer als einem erklärten Ziel von ABM. Da die amtliche Statistik hierzu keine Informationen enthält, waren in der Vergangenheit Sondererhebungen durchzuführen und hilfsweise verschiedene Bestands- und Bewegungsstatistiken zu verknüpfen, um den Verbleib geförderter Arbeitnehmer nach der Maßnahme zu ermitteln⁵⁾. Diese Erhebung liefert nun originäre Aussagen der Träger zum Ausmaß und zu Bestimmungsfaktoren der Übernahme vormals geförderter Arbeitnehmer in Dauerbeschäftigung.

Zunächst zur Übernahmepolitik der Träger in den *zurückliegenden* Jahren: Nach den Angaben der Befragten wurden von den geförderten Arbeitnehmern durchschnittlich rd. 10% in reguläre Arbeitsverhältnisse übernommen. Diese Quote stimmt der Größenordnung nach überein mit vorläufigen Ergebnissen aus der noch laufenden repräsentativen Untersuchung des Verbleibs von ABM-Teilnehmern. Dieser Anteil beschreibt allerdings nur einen Teil des Eingliederungserfolgs, denn geförderte Arbeitnehmer werden im Anschluß an die Maßnahme oft auch anderweitig vermittelt, suchen sich selbst Arbeit oder nehmen eine Ausbildung auf. Zusammengenommen wird nach ABM ein Fünftel bis ein Viertel der Teilnehmer unmittelbar in reguläre Arbeit eingegliedert. Nicht enthalten sind hier Personen, die später, nach einer gewissen Arbeitslosigkeitsdauer eingegliedert werden. Eine Verbleibsschätzung des IAB aus dem Jahr 1985 führt zu dem Ergebnis, daß über kurz oder lang insgesamt rund die Hälfte der geförderten Arbeitnehmer in reguläre Beschäftigungsverhältnisse einmündet.

Für die Übernahme von Geförderten sind nach den Angaben der Träger eher objektive als subjektive Gründe ausschlaggebend: So hängen die Übernahmekancen nach Einschätzung der Befragten in erster Linie davon ab, in welchem Umfang neue, zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, oder bestehende Arbeitsplätze fluktuationsbedingt frei werden. Mit Abstand seltener werden in der Person der Geförderten liegende Kriterien (die Arbeitsleistung, Motivation, formale Qualifikation) genannt. Offensichtlich sehen die Träger *grundsätzlich* keine großen Probleme, Dauerarbeitsplätze auch mit ehemaligen ABM-Kräften zu besetzen.

Theoretische Übernahmekancen – d. h. Übernahme für den Fall, daß bestehende Dauerarbeitsplätze frei werden – räumen die Träger rd. 25% der Geförderten ein. Die *faktischen* Übernahmekancen der zum Befragungszeitpunkt geförderten Arbeitnehmer sind insgesamt allerdings erheblich schlechter: Die Träger werden im Hinblick auf die für eine Besetzung tatsächlich zur Verfügung stehenden Dauerarbeitsplätze nach eigenen Angaben voraussichtlich – wie in der Vergangenheit – im Durchschnitt rd. 10% in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis übernehmen.

4.5 Arbeitsbedingungen und Leistung geförderter Arbeitnehmer

In der Diskussion um ABM wird einerseits oft beklagt, daß die Geförderten in den Beschäftigungsbetrieben bzw. -institutionen als „Arbeitnehmer zweiter Klasse“ betrachtet und behandelt würden. Zumindest im Hinblick auf objektive Arbeitsbedingungen wird deshalb ihre weitestge-

hende Gleichstellung mit der Stammebelegschaft gefordert. Andererseits wird auf – vor allem bei Schwervermittelbaren oft vermutete – Leistungsdefizite hingewiesen und hieraus die Forderung nach der Anwendung von Minderleistungsklauseln abgeleitet, mit dem Ziel, einem „marktgerechten“ Einkommen in der Maßnahme möglichst nahezukommen.

Grundsätzlich dürfen arbeitslose Arbeitnehmer nur in ABM gefördert werden, wenn die Arbeiten den tariflichen, oder soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht, den ortsüblichen Bedingungen vergleichbarer nichtgeförderter Beschäftigungen entsprechen.

Diese Befragung hat ergeben, daß die Entlohnung bei fast allen Trägern nach tarifvertraglichen Regelungen erfolgt. Nur in Ausnahmefällen, bei rd. 5%, wird hilfsweise das ortsübliche Entgelt für vergleichbare Tätigkeiten herangezogen.

Diverse Arbeitgeberzuschüsse (z. B. Essen, Fahrkosten) werden nach den Angaben von fast allen Befragten den ABM-Kräften wie Stammkräften gleichermaßen gewährt. Von den Beihilfen berichten dies allerdings nur 60% und von den Arbeitgeberleistungen für zusätzliche Altersversorgung nur 31%. In noch geringerem Maße gilt dies für sonstige Leistungen (wie z. B. vermögenswirksame Leistungen, Sonder- und Bildungsurlaub) soweit hierauf nicht aufgrund tariflicher Regelung ohnehin Anspruch besteht. In der Regel setzt dies allerdings eine über die Förderungsdauer hinausgehende Beschäftigungszeit voraus. Aus der Befristung ihrer Tätigkeit ergibt sich für ABM-Kräfte somit hier eine gewisse Benachteiligung gegenüber der Stammebelegschaft.

Bei 25% der Träger, die Arbeiter – als ABM-Kräfte oder reguläre Mitarbeiter – beschäftigen (bezogen auf alle sind es 12%), gelten Tarifverträge, die eine sog. *Minderleistungsklausel* enthalten, nach der mit nicht voll leistungsfähigen Arbeitern ein geminderter Lohn vereinbart werden kann. Nur sechs Träger haben diese Klausel 1985 angewandt. Bei vier Trägern waren hiervon ausschließlich Arbeiter in regulären Beschäftigungsverhältnissen betroffen, bei zwei Trägern waren es ABM-Kräfte.

Die Hälfte der Befragten vermag keine Leistungsunterschiede zwischen ABM-Kräften und Stammebelegschaft mit vergleichbarer Tätigkeit zu erkennen. Nach dem Urteil von 15% der Träger leisten ABM-Kräfte etwas weniger, 10% berichten über erheblich weniger Leistung. Andererseits schätzen 10% die Leistung der Geförderten höher ein als die vergleichbarer Stammkräfte. Ein Siebentel vermag keinen Vergleich zu ziehen, weil es keine Stammkräfte gibt, oder weil die Tätigkeiten nicht vergleichbar sind (Übersicht 5).

Nach den Einschätzungen von fast drei Viertel aller Träger, die Vergleichsmöglichkeiten sehen, sind die geförderten Arbeitnehmer somit unter Produktivitätsaspekten im Vergleich zu den Stammkräften zumindest gleichwertige Mitarbeiter.

Inwieweit es sich bei dem verbleibenden Viertel um dauerhafte oder durch Einarbeitungszeit und relativ kurze Beschäftigungszeit bedingte, vorübergehende Leistungsminderungen handelt, wurde in dieser Befragung nicht weiter verfolgt. Jedenfalls lassen die Angaben der Träger den Schluß zu, daß zumindest bei der großen Mehrzahl eine Differenzierung der Einkommen zwischen Geförderten und Festangestellten in vergleichbarer Tätigkeit unter Produktivitätsgesichtspunkten nicht zu rechtfertigen ist.

⁵⁾ Vgl. Spitznagel, E., Über ABM zurück ins Arbeitsleben?, in: Materialien aktuell, Nr. 1, 1985 und derselbe, vgl. Fußnote 1), S. 177 ff.

Übersicht 5: Einschätzung der Leistungsunterschiede zwischen ABM-Kräften und Stammkräften

Die ABM-Kräfte leisten im Vergleich zu den Stammkräften . . .	Anteil der Nennungen*) in %
erheblich mehr	5
etwas mehr	6
etwa gleich viel	51
etwas weniger	15
erheblich weniger	10
kein Vergleich möglich	14
Insgesamt	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften
Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

4.6 Beziehungen zwischen Träger und Personalvertretung

Im Entscheidungsprozeß über die Bewilligung einer Förderung von ABM kommt der Personalvertretung des Trägers eine wichtige Rolle zu: Soll die Förderungsdauer länger als ein Jahr sein, oder darüber hinaus verlängert werden, so muß das Arbeitsamt eine Stellungnahme zum Antrag des Trägers verlangen. Diese Stellungnahme – bei kürzerer Laufzeit *kann* sie verlangt werden – soll die Grundlage für eine zielgerechte Entscheidung verbessern.

Von den befragten Trägern haben rd. drei Viertel eine Personalvertretung. Das Verhältnis zu den Personalvertretungen bei Planung und Beantragung einer ABM wird von der weit überwiegenden Zahl dieser Träger positiv beurteilt: 85% sehen immer oder häufig konstruktive Zusammenarbeit gegeben. Zwar berichtet ein Drittel, daß nie Bedenken im Hinblick auf die „Zusätzlichkeit“ erhoben werden, doch melden andererseits rd. 25%, daß dies immer oder häufig und immerhin 42%, daß dies zumindest in Einzelfällen vorkommt. Grundsätzliche Ablehnung sowie Reibungsflächen in bezug auf Arbeitsbedingungen und Entlohnung wurden hingegen nur selten genannt (Übersicht 6).

Übersicht 6: Das Verhältnis der Träger zur Personalvertretung

Bei der Planung und Beantragung von ABM gibt es . . .	Anteil der Nennungen *) in % der Träger mit gewählter Interessenvertretung der beschäftigten Arbeitnehmer				insgesamt
	immer	häufig	selten	nie	
konstruktive Zusammenarbeit	54	31	11	4	100
Bedenken wegen der „Zusätzlichkeit“	1	24	42	33	100
Reibungspunkte in bezug auf Arbeitsbedingungen, Entlohnung etc. der ABM-Kräfte	0	2	25	73	100
Grundsätzliche Ablehnung	1	4	31	65	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften
Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

Auch bei Maßnahmen mit kurzer Laufzeit (bis zu einem Jahr), bei denen rechtlich keine Stellungnahme der Personalvertretung verlangt werden muß, wird diese von den meisten Trägern gegebenenfalls immer bereits in der Planungs- und Beantragungphase eingeschaltet (von 67 bzw. 83%). Eine bedeutende Minderheit (24 bzw. 14%) der Träger praktiziert dies allerdings niemals.

Abgesehen von begrenzten Konflikten, die sich meist aus der Frage der Zusätzlichkeit ergeben, beschreiben die Träger ihr Verhältnis zur Personalvertretung somit als weitgehend spannungsfrei. Andererseits deuten Konflikte aber auch darauf hin, daß die Personalvertretungen die ihnen auch zugeordnete Kontrollfunktion im Hinblick auf die „Zusätzlichkeit“ der Maßnahmen wahrnehmen, ohne – von Einzelfällen abgesehen – eine grundsätzlich ablehnende Haltung einzunehmen.

Beachtlich ist die häufige Beteiligung der Personalvertretungen auch bei kurzen Maßnahmen, wobei hier offen bleiben muß, inwieweit dies auf die Initiative des Arbeitsamtes oder des Trägers selbst zurückgeht. Der hohe Anteil von 87% der Träger, die über eine Beteiligung bereits in der Planungsphase berichten, läßt vermuten, daß dies häufig vom Träger bewirkt wird. Die hier inaktive Minderheit könnte durch geeignete Rechts- oder Verwaltungsvorschrift zum gleichen Verfahren verpflichtet werden, zumal die Maßnahmen mit einer Laufzeit bis zu einem Jahr die weit überwiegende Mehrzahl ausmachen.

4.7 Beziehungen zwischen Träger und Arbeitsamt

Als weitgehend spannungsfrei wird auch das Verhältnis zum *Arbeitsamt* beschrieben. Gemessen an den Anlässen, aus denen sich häufig Meinungsunterschiede ergaben, zeigt sich folgendes Bild: Relativ selten werden mangelnde Unterstützung bei der Antragstellung, endgültige oder vorläufige Antragsablehnungen, Kürzung der beantragten Förderungsdauer, übertriebene Kontrollen der Maßnahme und ablehnende Stellungnahmen externer Gutachter als Reibungsflächen bemängelt. Etwas Öfter (zwischen 10 und 18%) werden Diskussionen über Zuschußhöhe und Eigenanteil, zusätzliche Auflagen, geforderte Antragsnachbesserungen, schleppende Ersatzzuweisungen sowie viele Rückfragen des Arbeitsamtes ohne erkennbaren Grund beklagt. Von 22% der Befragten wurde kritisiert, daß die Bewilligung der Förderung häufig verzögert würde. In etwa einem Drittel aller Fälle erklärten die Träger, daß häufig auch Personen zugewiesen werden, die nicht geeignet seien (Übersicht 7).

Diese Angaben spiegeln die zumindest in Teilbereichen gegebenen gegensätzlichen Interessen von Trägern und Arbeitsamt wider: Aus versorgungs- und finanzpolitischen Gründen streben die Träger nach Maßnahmen, die ihre Position im jeweiligen Aufgabenfeld stärken, nach möglichst leistungsfähigen geförderten Arbeitnehmern und dies bei möglichst geringer Kostenbeteiligung. Demgegenüber sind die Arbeitsämter in erster Linie den oben genannten arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und den Förderungsbedingungen verpflichtet. Konflikte sind deshalb zu erwarten, ja sogar erwünscht und in den Rechtsgrundlagen angelegt. So muß nach der ABM-Anordnung z. B. der Zuschuß entsprechend dem Eigeninteresse des Trägers an der Maßnahme und seiner Eigenleistungsfähigkeit sowie insbesondere nach dem Ausmaß der darin zu beschäftigenden schwervermittelbaren Arbeitslosen ausgehandelt werden.

Übersicht 7: Zusammenarbeit der Träger mit dem Arbeitsamt

Anlaß für Meinungs- unterschiede war/waren . . .	Anteil der Nennungen *) in %		
	häufig	selten	insgesamt
die Zuweisung von Personen, die nicht geeignet waren	32	68	100
die Verzögerungen in der Bewilligung der Maßnahmen	22	78	100
die Forderung nach Nachbesserung des Antrags	16	84	100
die zusätzlichen Auflagen, die die Bewilligung enthält	18	82	100
Diskussionen über Zuschußhöhe und Eigenanteil	17	83	100
die (vorläufige) Ablehnung des Antrags durch das Arbeitsamt	1	99	100
schleppende Ersatzzuweisungen	10	90	100
viele Rückfragen des Arbeits- amtes ohne erkennbaren Grund	11	89	100
die mangelnde Unterstützung bei der Abfassung des Antrags	6	94	100
die Kürzung der beantragten Förderungsdauer	6	94	100
die übertriebene Kontrolle der Maßnahme	0	100	100
ablehnende Stellungnahme durch externe Gutachter	3	97	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften

Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

4.8 Auftragsvergabe versus Regiearbeit

Mit der Durchführung von geförderten Arbeiten soll der Träger grundsätzlich ein Wirtschaftsunternehmen beauftragen. Der Träger kann die Arbeiten selbst durchführen, wenn das ihrer Art nach oder aufgrund der persönlichen Verhältnisse der Zuzuweisenden zweckmäßig ist, oder wenn der Träger bei einer Vergabe außerstande wäre, die Maßnahme durchzuführen (§ 8 ABM-Anordnung). Diese Vorschrift soll die Auftragslage der privaten Unternehmen verbessern bzw. verhindern, daß ihnen Aufträge entgehen und Beschäftigung im privaten Sektor durch Beschäftigung im öffentlichen Sektor substituiert wird.

Die Befragung bestätigt die verbreitete Vermutung, daß Auftragsvergabe bei ABM die Ausnahme ist:

84% der Träger haben ihre ABM in den letzten fünf Jahren ausschließlich, 16% überwiegend in eigener Regie durchgeführt. Die Vergabe von geförderten Arbeiten spielt eine geringe Rolle. Rd. 90% der Träger, die ABM in eigener Regie durchführen, geben an, daß aufgrund der Art der Arbeiten eine Vergabe nicht möglich gewesen sei.

Rd. ein Drittel der Träger hat aber direkte oder indirekte Erfahrungen mit Vergabemaßnahmen. Diese wurden nach den voraussichtlichen Folgewirkungen einer Vergabe der Arbeiten gefragt: Demnach ergeben sich hieraus *Belastungen* (vor allem höhere Gesamtkosten, Schwierigkeiten Schwervermittelbare zu beschäftigen, hoher Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand, größere Fluktuation, kapitalintensivere Durchführung) und *Entlastungen* (keine Über-

nahmewünsche, geringerer Führungs-/Anleitungsaufwand, fachgerechtere Ausführung, keine Reibungen zwischen Stammpersonal und ABM-Kräften) (Übersicht 8).

Übersicht 8: Aspekte und Folgewirkungen einer Vergabe von ABM-Arbeiten (Mehrfachnennungen)

Die Vergabe von ABM-Arbeiten bedeutet in der Regel . . .	Anteil der Nennungen*) in %
Für uns als Träger eine Entlastung von den Übernahmewünschen der Zugewiesenen	76
Höhere Gesamtkosten	51
Größere Probleme, schwervermittelbare und leistungsbeeinträchtigte Arbeitnehmer unter- zubringen	39
Einen hohen Abstimmungs- und Verhand- lungsaufwand	37
Für uns als Träger eine Entlastung von zusätz- lichen Führungs- und Leitungsaufgaben	28
Fachgerechtere Ausführung	11
Größere Fluktuation unter den Zugewiesenen	19
Eine weniger arbeitsintensive Durchführung der Arbeiten	10
Reibungen zwischen Stammpersonal und ABM-Kräften werden vermieden	10
Weniger Kontrollmöglichkeiten für das Ar- beitsamt	10
Weniger Probleme mit dem Betriebs-/Perso- nalrat	10
Die Delegation und Privatisierung öffentli- cher Leistungen	2
Geringere Sicherung der Arbeitsplätze unse- rer Stammkräfte	0
Geringere Fluktuation unter den Zugewie- senen	0
Insgesamt	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften Quelle:

IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

Dies legt den Schluß nahe, daß die Vergabe von geförderten Arbeiten – sofern sie von der Art der Arbeiten her überhaupt möglich ist – hauptsächlich aufgrund von Kostenüberlegungen im weiteren Sinne unterbleibt.

4.9 Finanzierungsaspekte

Eine wesentliche Rolle für die Akzeptanz und/oder Ausweitung von ABM durch die Träger spielt das Ausmaß der finanziellen Belastungen, die ihre Durchführung mit sich bringen kann. Auch unter qualitativen Gesichtspunkten ist dies von Bedeutung. Einerseits ist ein ökonomischer Einsatz der Fördermittel anzustreben – es sollen mit dem gegebenen Finanzvolumen möglichst viele Arbeitslose vermittelt werden – andererseits hängt die Qualität der Maßnahmen und die Bereitschaft zur Beschäftigung von Schwervermittelbaren oft vom gebotenen Zuschuß ab. Die Bedeutung der Zuschußhöhe als Bestimmungsfaktor der Akzeptanz von ABM durch die Träger wird vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Möglichkeiten deutlich:

Nach eigener Einschätzung beurteilen die Befragten ihren Handlungsspielraum im Hinblick auf Personalausgaben überwiegend zurückhaltend: 21% berichten über geringen, 66% über sehr geringen Spielraum, nur 13% sehen hier große Möglichkeiten. Zum Finanzierungsproblem im einzelnen:

94% der Träger geben an, daß die Durchführung von ABM effektive Mehrausgaben bewirkt. Bei rd. 6% entstehen nur rechnerisch zusätzliche Ausgaben, weil bereits vorhandene Personal-, Sach- und Raumkapazitäten genutzt werden. Sofern effektive Mehrausgaben anfallen, werden sie von fast allen Trägern (93%) ganz oder teilweise aus allgemeinen Haushaltsmitteln und/oder anderen Eigeneinnahmen finanziert. Auch Kredite (18%), Zweckzuweisungen (17%) sowie Gebühren und Beiträge (11%) für erbrachte Leistungen spielen eine gewisse Rolle. Spenden und Mitgliederbeiträge (5%) sind selten.

Den meisten Trägern bereitet die Finanzierung dieser Mehrausgaben Probleme, und zwar besonders jenen mit überdurchschnittlich hoher ABM-Aktivität. Rd. ein Drittel berichtet, daß hierdurch finanzielle Reserven aufgezehrt werden. Die überwiegende Zahl der Träger sieht sich wegen der Finanzierung der ABM-bedingten Mehrausgaben zu Einsparungen an anderer Stelle gezwungen. Dies wird um so häufiger genannt, je mehr ABM-Kräfte beschäftigt sind. An Finanzierungsproblemen beinahe gescheitert wären ABM bei rd. 26% der Träger.

Aufstockungsprogramme der Länder werden von den meisten genutzt. Sie beeinflussen zwar die Zahl, kaum aber die Struktur des geförderten Personenkreises. Aus Trägersicht wären mehr Informationen darüber wünschenswert.

Die Förderung von ABM als Anlauffinanzierung für bestimmte Aktivitäten mit dem Ziel, andere Finanzierungsquellen zu erschließen, gilt oft auch als Idealvorstellung im Sinne einer Fortführung der Arbeiten ohne Förderung. Von den befragten Trägern sahen 29% für die damals laufenden Maßnahmen derartige Chancen, 57% waren in dieser Hinsicht pessimistisch, 14% konnten dies noch nicht beurteilen. Ggf. sollten nach der Anlauffinanzierung mit ABM im Anschluß meist Eigenmittel mobilisiert werden, um die Arbeiten fortzuführen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß durch die Fördermittel in gewissem Umfang zusätzliche Finanzierungsbeiträge der Träger mobilisiert werden. Ohne Förderung wären die Eigenmittel aber zum großen Teil wohl auch anderweitig ausgegeben worden.

Bei einer Minderheit erleichtern ABM möglicherweise das Anlaufen bestimmter Arbeiten. Allerdings scheint es selten zu gelingen, eine Anschlußfinanzierung zu finden, zumal der finanzielle Handlungsspielraum im Hinblick auf zusätzliche Personalausgaben offensichtlich eng ist.

4.10 Problembereiche bei ABM aus Trägersicht

Überwiegend schätzen die Träger die meisten Probleme, die sich bei ABM aus generellen und rechtlichen Voraussetzungen, maßnahmen- und trägerinternen Faktoren sowie unter finanziellen Aspekten ergeben, als wenig bedeutend oder unbedeutend ein.

- Unter *generellen und rechtlichen Gesichtspunkten* werden meist nur von einer Minderheit bedeutende Probleme gesehen. Häufig allerdings (von 25%) wurden Ziel-Konflikte genannt, die sich aus der Konzipierung von Maßnahmen ergeben, die „zusätzlich“ sind und „im öffentlichen

Interesse“ liegen sowie für spezielle Zielgruppen geeignet sind (42%). Oft (von 36%) wird auch die häufige Änderung der Förderungsvoraussetzungen beklagt. Am wenigsten problematisch wird empfunden, gesellschaftlich nützliche Maßnahmen zu konzipieren (Übersicht 9).

Übersicht 9: Bewertung der Probleme, die im Zusammenhang mit ABM auftreten können: *Generelle und rechtliche Aspekte*

Probleme, die im Zusammenhang mit ABM auftreten können	Anteil der Nennungen *) in %		
	Es bezeichneten als (sehr) problematisch	weniger problematisch	insgesamt
Begrenzte Mittelzuweisung an das zuständige örtliche Arbeitsamt	24	76	100
Konzipierung von Maßnahmen, die „zusätzlich“ und im „öffentlichen Interesse“ sind	25	75	100
Konzipierung von Maßnahmen, die sich für die speziellen Zielgruppen der ABM-Förderung eignen	42	58	100
Häufige Änderungen der Förderungsvoraussetzungen und -modalitäten	36	64	100
Stop and Go bei den für ABM zur Verfügung gestellten Mitteln	20	80	100
Unübersichtliche Förderungsmodalitäten je nach Maßnahmeart, Trägerart und Region	24	76	100
Konzipierung von Maßnahmen, die gesellschaftlich wirklich nützlich sind	15	85	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften

Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

- *Finanzielle Aspekte* – dies wurde oben bereits deutlich bilden nach Einschätzung der Träger den bedeutendsten Problembereich. Dies gilt vor allem für die Finanzierung des Eigenanteils am förderungsfähigen Arbeitsentgelt (42%) und für Sachkosten (58%) (Übersicht 10).

- Annähernd als genauso problematisch werden einige *maßnahmen- und/oder trägerinterne Aspekte* empfunden.

Übersicht 10: Bewertung der Probleme, die im Zusammenhang mit ABM auftreten können: *Finanzielle Aspekte*

Probleme, die im Zusammenhang mit ABM auftreten können	Anteil der Nennungen *) in %		
	Es bezeichneten als (sehr) problematisch	weniger problematisch	insgesamt
Finanzierung unseres Anteils an den Arbeitsentgelten	42	58	100
Finanzierung der Sachkosten	58	42	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften

Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

Von jeweils etwa der Hälfte werden hier mangelnde fachliche und soziale Qualifikation der ABM-Kräfte, ihr Streben nach Übernahme sowie die zu geringe Anleitung- und Führungskapazität bei der Stammebelegschaft als bedeutend eingestuft. Des weiteren wird hoher Abrechnungsaufwand, Fluktuation der geförderten Arbeitnehmer und zu kurze Zuweisungsdauer bemängelt. Am seltensten genannt wird skeptische/ablehnende Haltung der Personalvertretung und der Stammebelegschaft (22 bzw. 15%) (Übersicht 11).

Übersicht 11: Bewertung der Probleme, die im Zusammenhang mit ABM auftreten können: Maßnahmen- und trägerinterne Aspekte

Probleme, die im Zusammenhang mit ABM auftreten können	Anteil der Nennungen *) in %		
	Es bezeichneten als (sehr) problematisch	weniger problematisch	insgesamt
Mangelnde fachliche Qualifikation der ABM-Kräfte	56	44	100
Streben der ABM-Kräfte nach Übernahme	48	52	100
Zu kurze Förderungsdauer	43	57	100
Mangelnde soziale Qualifikation der ABM-Kräfte	48	52	100
Zu kurze Zuweisungsdauer	34	66	100
Abrechnungsaufwand	44	56	100
Fluktuation der ABM-Kräfte	44	56	100
Aufwendige und schwierige Antragstellung	27	73	100
Zu großer zeitlicher Abstand zwischen Beantragung und Beginn der Maßnahmen	30	70	100
Zu wenig Anleitung- und Führungskapazität bei unseren festangestellten Mitarbeitern	48	52	100
Skeptische/ablehnende Haltung des Betriebs-/Personalrats	23	77	100
Skeptische/ablehnende Haltung unserer festangestellten Arbeitnehmer	15	85	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften

Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

- *Unsicherheiten* im Hinblick auf die Fortführung der Arbeiten und deren Finanzierung nach dem Ende der Förderung werden mit am häufigsten als weiterer bedeutender Problembereich genannt (von 51% der Träger). Skeptische/ablehnende Haltung des sozialen Umfelds oder der Öffentlichkeit hingegen sowie zuwenig Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung wird selten angegeben (von 14 bzw. 10%).

4.11 Expansionspotentiale und -probleme aus Trägersicht

In der Diskussion um ABM wird teils die Meinung vertreten, daß mit dem derzeitigen Niveau eine Sättigungsgrenze erreicht sei, schon weil die Träger keine weiteren Expansionsmöglichkeiten mehr sähen. Die Befragung hat hierzu folgendes ergeben:

Gut 60% der Befragten könnten die Zahl der ABM-Beschäftigten unter den gegenwärtigen Förderungsbedingungen innerhalb von fünf Jahren erhöhen – und zwar im Durchschnitt je Träger um rd. 17 Personen, ausgehend vom 1986 realisierten Bestand – wenn zur Förderung ausreichende Mittel bereitgestellt werden. 35% planen das gegenwärtige Niveau beizubehalten. 3% planen einen Rückgang. Die Veränderungen im Förderungsrecht durch die 9. Novelle zum AFG sind bei dieser Einschätzung allerdings nicht berücksichtigt.

Per Saldo, bezogen auf den Bestand geförderter Arbeitnehmer im Jahr 1986, ergibt sich aus diesen Einschätzungen ein mittelfristiges *Expansionspotential* bei ABM von rd. 50%. Gemessen am Stand zum Befragungszeitpunkt (Sommer 1986) könnte die Zahl der ABM-Kräfte in den folgenden fünf Jahren aus Trägersicht somit um rd. 50 000 auf rd. 160 000 Personen im Jahr 1991 zunehmen.

Als *expansionsfähige Bereiche* – unabhängig vom Tätigkeitsfeld des jeweils befragten Trägers – werden am häufigsten Maßnahmen genannt, die auf bestimmte Personengruppen zielen (Jugendliche, Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, ältere Mitbürger, Familien, Behinderte, Arbeitslose, Ausländer) sowie Maßnahmen zur Landschaftspflege und zum Naturschutz, aus dem Sport- und Freizeitbereich, der Wohnumfeldverbesserung und der Aus- und Weiterbildung. Im Mittelfeld liegen die Bereiche Selbsthilfegruppen/Alternativprojekte, Frauenarbeit, Entsorgung, Wasser- und Luftreinhaltung, Kunst und Kultur, Dorf- und Stadtsanierung sowie Lärmbekämpfung und allgemeine Planung. Am Ende der Skala schließlich liegen Maßnahmen aus Wissenschaft und Forschung sowie Maßnahmen zur Verbesserung der investiven Infrastruktur (Verkehr, Energie- und Wasserversorgung, Erschließen von Gewerbeflächen).

Träger, die Expansionsbereiche genannt haben, könnten nach eigener Einschätzung dort zumeist auch Maßnahmen in eigener Trägerschaft durchführen.

Als *erschwerender Faktor* für eine Ausweitung von ABM wird von den meisten Trägern (61%) der zu hohe Eigenanteil an den Arbeitskosten genannt. Mit Abstand folgen organisatorische Probleme (52%), hohe Sachkosten (42%) sowie mangelnde Eignung des vom Arbeitsamt angebotenen Personenkreises (40%). Eine nachrangige Rolle wird der vereinzelt ablehnenden Haltung von Personalvertretungen zugeschrieben.

Es ist an dieser Stelle zu betonen, daß die angegebenen Expansionspotentiale auf subjektiven Einschätzungen der Träger beruhen. Einerseits stellen sie keine absolute Obergrenze dar, weil mit noch intensiverer Werbung oder verbesserten Förderungsbedingungen noch mehr Träger gewonnen oder aktive zu mehr Aktivität angeregt werden könnten. Andererseits können sie für sich genommen aber auch nicht Richtschnur der Arbeitsmarktpolitik sein, weil bei der Entscheidung über Umfang und Struktur von ABM noch weitere Aspekte eine Rolle spielen, wie z.B. die Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsmarktpolitik und globaler Beschäftigungspolitik, Lage und Entwicklung am Arbeitsmarkt sowie Finanzierungsaspekte.

4.12 Gestaltungsmöglichkeiten

ABM mit Bildungs-, Qualifizierungsteil und/oder sozialpädagogischer Betreuung

In den letzten Jahren wurden ABM zunehmend mit Qualifizierungselementen verknüpft bzw. angereichert – wie

z. B. der zunehmende Anteil von Maßnahmen „Arbeiten und Lernen“ zeigt – mit dem Ziel, die Vermittlungsmöglichkeiten und Eingliederungschancen geförderter Arbeitnehmer im Anschluß an die Maßnahme zu verbessern.

Rund ein Viertel der befragten Träger führte zum Befragungszeitpunkt ABM mit einem Bildungs-/Qualifizierungsteil (23%) und/oder einer sozialpädagogischen Betreuung (14%) durch (Mehrfachnennungen).

- Bei dem Bildungs-/Qualifizierungsteil handelte es sich in fast allen Fällen um eine berufsbezogene, berufsbegleitende Qualifizierung. Bei wenigen Fällen um die Einführung in ein oder mehrere Berufsfelder. Bei der Hälfte erfolgte die Qualifizierung ausschließlich im Rahmen des normalen Arbeitsablaufs, bei der anderen Hälfte auch durch Teilnahme an internen und/oder externen Kursen, Seminaren oder ähnlichem.

Maßnahmen mit der Möglichkeit einer *schulischen* Qualifizierung waren selten.

Im Durchschnitt entfielen ein Fünftel der Tätigkeitszeit auf den Bildungsteil, vier Fünftel auf den Arbeitsteil. Die Weiterbildung erfolgte überwiegend durch Kollegen, Vorgesetzte und Ausbilder beim Träger, weniger durch externe Fachkräfte oder Institutionen.

Träger, die Erfahrungen mit solchen Maßnahmen haben, halten eine Ausweitung derartiger ABM weit überwiegend für sinnvoll und auch möglich. Die positive Bewertung wurde meist mit besseren Arbeitsmarktchancen infolge der Qualifizierung sowie mit der Möglichkeit, ansonsten bildungsferne Personen zu erreichen, begründet. Negativ wurden vor allem der geringe Nutzen solcher Maßnahmen für den Träger sowie die kurzen Förderungsfristen eingeschätzt. Schwierigkeiten, einen geeigneten Arbeitsteil zu entwickeln, wurden von einer Minderheit genannt. Ebenfalls eine Minderheit schätzt die in solchen Maßnahmen ausgeführten Tätigkeiten als relativ anspruchslos ein.

- ABM, in denen Jugendliche ohne Berufsausbildung verschiedene Abteilungen und Aufgabenbereiche durchlaufen, um so Einblick in verschiedene Tätigkeiten zu erhalten, hat rd. ein Viertel der Träger bereits durchgeführt und zwar überwiegend im Rahmen von ABM mit besonderem Bildungsteil. Die große Mehrheit dieser Träger sieht Möglichkeiten, mehr derartige Maßnahmen durchzuführen. Auch von den Trägern ohne Erfahrungen auf diesem Gebiet sieht ein Drittel grundsätzlich Möglichkeiten mit solchen Maßnahmen zu beginnen. Träger, bei denen dies nicht der Fall ist, begründen dies am häufigsten mit dem Fehlen von klar abgegrenzten Abteilungen bzw. Aufgabenbereichen.

ABM bei verkürzter Arbeitszeit

Durch Verkürzung der Arbeitszeit der geförderten Arbeitnehmer könnte das gegebene Mittelvolumen auf mehr Personen verteilt werden. Hierzu ergab diese Befragung folgendes Bild:

- Eine individuelle Arbeitszeitverkürzung der ABM-Kräfte (ohne Lohnausgleich) wäre bei der Hälfte aller Träger unter organisatorischen Aspekten ohne größere Schwierigkeiten zu verwirklichen und zwar bei einem knappen Viertel in allen Arbeitsbereichen, bei einem guten Fünftel in bestimmten Maßnahmebereichen (Büro/Verwaltung, soziale Dienste und/oder gewerbliche ABM).

- Bei Abwägung aller Vor- und Nachteile aus Trägersicht hält ein Zehntel der Befragten eine Verkürzung der

Arbeitszeit von ABM-Kräften für wünschenswert. Begründet wird dies vorwiegend mit positiven Beschäftigungseffekten. Träger mit ablehnender Haltung begründen dies zumeist mit organisatorischen Hindernissen, aber auch mit finanziellen Nachteilen für die geförderten Arbeitnehmer. Generell negativ wird eine Arbeitszeitverkürzung nur von einer Minderheit eingeschätzt.

4.13 Gesamtbeschäftigungsentwicklung bei ABM-Trägern in Vergangenheit und Zukunft

In der Diskussion um ABM – vor allem im Hinblick auf mißbräuchliche Inanspruchnahme der Förderung – wird oft die Vermutung ausgesprochen, daß die Träger ihre Stammbesellschaft reduzieren und die Lücken mit ABM und/oder anderen Ersatzkräften schließen. Es wird im folgenden untersucht, wie sich bei den befragten Trägern die Zahl der Stammkräfte und die der in ABM geförderten Arbeitnehmer entwickelt hat, welche Konstellationen sich dabei zeigen und was in Zukunft zu erwarten ist.

Die *Stammebesellschaft* (Zahl der unbefristet Beschäftigten) ist in den Jahren 1980 bis 1985 bei den meisten befragten Trägern angestiegen: Bei 51% hat sie zugenommen, 28% haben den Bestand gehalten und 21% haben Personal abgebaut.

Die *Entwicklung der Stammbesellschaft in den nächsten fünf Jahren* soll bei den befragten Trägern nach eigener Einschätzung im Durchschnitt etwas günstiger verlaufen als in der Vergangenheit. Zwar nimmt der Anteil derjenigen, die eine Zunahme erwarten etwas ab (auf 43%), doch rechnen nur mehr wenige (3%) mit einer Abnahme. Gut die Hälfte der Träger will bis 1991 den Stand von 1986 halten.

Aus den Angaben der Träger im Rahmen dieser Befragung können typische *Entwicklungskonstellationen* zwischen Stammbesellschaft und ABM-geförderter Beschäftigung ex post und ex ante ermittelt werden. Die Übersicht 12 weist für den Zeitraum 1980 bis 1985 als häufigste Konstellation zunehmende Stammbesellschaft bei gleichzeitig zunehmender ABM-Beschäftigung aus. 38% der Träger haben dies angegeben. Die im Zusammenhang mit Substitutionseffekten oft diskutierte Konstellation von zunehmender ABM-geförderter Beschäftigung bei gleichzeitig abnehmender Stammbesellschaft macht demnach 10% aus. Es wäre hier – über diese Gesamtbetrachtung hinaus – nach den Konstellationen innerhalb einzelner Aufgabenbereiche zu fragen. Der Stichprobenumfang läßt allerdings eine tiefere Aufgliederung nicht zu.

Übersicht 12: Entwicklung der Zahl von nicht-geförderten und ABM-geförderten Beschäftigten 1980-1985 (Nennungen*) in %

Nicht-geförderte Beschäftigte	in ABM geförderte Beschäftigte			insgesamt**)
	Zunahme	gleichbleibend	Abnahme	
Zunahme	38	16	2	56
gleichbleibend	4	24	-	28
Abnahme	10	6	-	16
insgesamt	52	46	2	100

*) gewichtet mit den ABM-Kräften

***) geringe Abweichung von Übersicht 13 (Entwicklung der nicht-geförderten Beschäftigten) wegen geringerer Teilgesamtheit (Schnittmenge)
Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

Die Verknüpfung der *Erwartungen* im Hinblick auf die Entwicklung der Stammebelegschaft und im Hinblick auf Expansionspotentiale für ABM-geförderte Beschäftigung in den Jahren 1986 bis 1991 liefert ein ähnliches Bild: Zunehmende Stammebelegschaft bei gleichzeitiger Zunahme ABM-geförderter Beschäftigung erwarten 31% der Befragten, abnehmende Stammebelegschaft bei Zunahme von ABM erwarten unter den genannten Voraussetzungen 3%.

Aus diesem Befund allein können zwar keine Rückschlüsse auf Existenz oder Größenordnung von aktuellen oder erwartbaren Substitutionseffekten hergeleitet werden – hierzu ist eine weitergehende Analyse erforderlich –, doch zeigen die Angaben der Träger, daß nur bei einer Minderheit rückläufige Stammebelegschaft einhergeht mit zunehmender ABM-Beschäftigung.

Eine nicht unerhebliche Rolle spielen für zahlreiche Träger die *Beschäftigungsmöglichkeiten nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)*. Sie werden oft zum „zweiten Arbeitsmarkt“ gezählt. Arbeitslose Sozialhilfeempfänger können nach § 19 mit Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zur Sozialhilfe oder mit Entgelt beschäftigt werden.

Rd. 40% der Befragten – davon sind rd. drei Viertel Kommunen – haben dies in den letzten Jahren bereits genutzt. Zwar überwiegt insgesamt die Beschäftigung mit Entgelt, doch hat fast die Hälfte beide Formen praktiziert.

Arbeitsplätze für *Sozialhilfeempfänger mit Entgelt* werden mittelfristig voraussichtlich zunehmend angeboten. Bei den Beschäftigungsmöglichkeiten mit Mehraufwandsentschädigung zeichnet sich keine Veränderung ab.

4.14 Risikobereiche für Substitutionseffekte bei ABM

Einen Schwerpunkt in der Diskussion um ABM bildet die Frage, ob und ggf. in welchem Umfang durch ABM Aktivitäten ersetzt werden, die auch ohne die Förderung stattgefunden hätten. Diese Fragestellung beschreibt eines der wichtigsten Probleme der Wirkungsforschung und betrifft prinzipiell alle politischen Maßnahmen, die bestimmte Veränderungen bewirken sollen. Vor allem in der Diskussion um ABM wird sie oft in den Mittelpunkt gestellt. Erschwert wird die Diskussion allerdings durch den unterschiedlichen Inhalt des Substitutionsbegriffs.

Ausgehend von den Rechtsvorschriften des AFG zur Zusätzlichkeit ist damit oft mißbräuchliche Inanspruchnahme von Fördermitteln gemeint, oft aber auch generell die Zunahme der geförderten Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu Lasten des privaten Sektors.

Die begriffliche und analytische Problematik der „Substitution“ soll deshalb im folgenden aufgefächert werden.

Substitutionseffekte sind unter verschiedenen Aspekten zu betrachten:

- Erfolgt Substitution *direkt* oder *indirekt*, d. h. werden konkrete Einzelaktivitäten durch die Förderung ganz oder teilweise ersetzt oder werden die Voraussetzungen hierfür geschaffen?
- Erfolgt die Substitution *ex post* oder *ex ante*, d. h. werden realisierte oder kurz- bzw. längerfristig realisierbare Aktivitäten ersetzt bzw. vorgezogen?

Weiterhin können Substitutionsbeziehungen auf unterschiedlichem Aggregationsniveau bestehen:

- Zwischen einzelnen Maßnahmen,
- zwischen einzelnen Leistungsanbietern,
- zwischen Gruppen von Leistungsanbietern,
- zwischen volkswirtschaftlichen Sektoren.

Die Frage nach Substitutionseffekten ist um so schwieriger zu beantworten, je gewichtiger indirekte und ex ante Aspekte sind und je höher das Aggregationsniveau ist. So kann z. B. die einzelne geförderte ABM zwar zusätzlich im Verhältnis zum sonstigen Arbeitsplatzangebot eines Trägers sein, aber trotzdem zu Lasten anderer Anbieter gehen, weil z. B. entsprechende Aufträge an private Unternehmen nun nicht mehr vergeben werden. Ähnliche Konkurrenzbeziehungen können auch zwischen verschiedenen Anbietern *innerhalb* des öffentlichen Sektors bestehen.

Andererseits kann die Förderung auf aggregierter Ebene zu Nettobeschäftigungseffekten führen, auch wenn sie auf der Mikroebene zunächst als Substitution erscheint. Dann nämlich, wenn ein Träger seine mit Hilfe von ABM auf einem förderfähigen Aufgabenfeld gewonnene finanzielle Entlastung zu mehr Beschäftigung an anderer Stelle nutzt.

Aufgrund der Vielfalt möglicher interner und externer Wirkungszusammenhänge mit unterschiedlicher Fristigkeit sind Substitutionseffekte aus methodischen Gründen nicht exakt quantifizierbar. Hierzu bedürfte es eines geeigneten Modells, das eine verlässliche Simulation der Beschäftigungsentwicklung unter „Status-Quo-Ante-Bedingungen“ ermöglicht. Die Abweichung dieser fiktiven Entwicklung, die ohne Förderung eingetreten wäre, von der tatsächlichen, wäre ein Maß für Nettobeschäftigungs- bzw. Substitutionseffekte. Ein im Hinblick auf die im ABM-Zusammenhang relevanten vielfältigen Institutionen, Strukturen, Entwicklungen, Bestimmungsgrößen, Verhaltensweisen und Interdependenzen hinreichend spezifiziertes und differenziertes Modell liegt allerdings nicht vor und ist wohl auch nicht zu erstellen – schon weil die erforderliche Datenbasis fehlt.

Bei bescheidenerem Anspruch können gleichwohl plausible Tendenzaussagen formuliert und mit Indikatoren aus dieser Befragung verbunden werden, um den Risikobereich bei ABM im Hinblick auf Substitutionseffekte einzugrenzen, ohne hiermit allerdings den Anspruch auf exakte Quantifizierung zu erheben.

Die folgenden *hypothetischen Tendenzaussagen* berücksichtigen die oben genannten Aspekte des Substitutionsbegriffs zumindest ansatzweise:

- Eine Substitutionstendenz liege vor, wenn die
- versorgungspolitische Bedeutung einer ABM dominiert,
- Personalvertretung häufig oder immer Bedenken wegen der Zusätzlichkeit anmeldet,
- Arbeiten bisher oder früher einmal von nicht ABM-geförderten Beschäftigten ausgeführt wurden,
- Stammebelegschaft des Trägers reduziert wird,
- Träger über großen Handlungsspielraum im Hinblick auf Personalausgaben und Beschäftigungsvolumen berichten.

Ein Substitutionsverdacht gelte als berechtigt, wenn mindestens drei der Risikofaktoren zugleich gegeben sind.

Diesen Tendenzaussagen werden nun Angaben aus dieser Befragung zugeordnet. Angaben, die im Hinblick auf Nettobeschäftigungseffekte tendenziell Sicherheit bzw. Risiken signalisieren, sind mit „Plus“ bzw. „Minus“ indiziert, unbestimmte Angaben mit „Gleich“ (Übersicht 13).

Zu betonen ist, daß es hier nicht darum geht, die Voraussetzungen für die Zusätzlichkeit nach § 91 AFG zu prüfen – diese können nach unserer Auffassung ohnehin bestenfalls direkte, ex post- und kurzfristige Substitutionseffekte bei einzelnen Maßnahmen und Trägern verhindern. Es soll vielmehr die Größenordnung des Bereichs abgeschätzt werden, in dem bei ABM Risiken im Hinblick auf den Nettobeschäftigungseffekt bestehen.

Die beschriebene Verdichtung und Bewertung der Angaben der befragten Träger führt zu folgendem Ergebnis:

Risikofaktoren	Zahl der Träger	Anteil in %	
		ungewichtet	gewichtet
keine	88	43	24
einer	92	45	59
zwei	20	10	12
drei	4	2	5
insgesamt	204	100	100

Werden zum Risikobereich Träger gerechnet, die mindestens bei drei der hier einbezogenen Indikatoren risikobehaftete Angaben gemacht haben (eine stärkere Kumula-

tion kam nicht vor), so ergibt sich bei 2% (ungewichtet) bzw. 5% (gewichtet) der Träger ein Verdacht auf Substitutionstendenzen. Der bei Gewichtung zunehmende Anteil signalisiert, daß dies bei größeren Trägern im höheren Maße der Fall ist als bei kleinen. Würde man Substitution bereits vermuten, wenn zwei Risikofaktoren vorliegen, dann stiegen die Anteile auf 12% bzw. 17% an.

Dieses Ergebnis legt den Schluß nahe, daß bei ABM zwar Substitutionstendenzen in nennenswertem, aber insgesamt doch geringem Umfang bestehen.

Aus methodischen Gründen muß dies als grobe, von Wertungen nicht unabhängige Näherung eingestuft werden.

5. Zusammenfassung

Die BA hat in den Jahren 1974 bis 1987 mehr als 17 Mrd. DM für ABM ausgegeben. Derzeit werden mehr als doppelt soviel Arbeitnehmer in ABM gefördert wie vor 10 Jahren. Ziele und Förderungsvoraussetzungen, Höhe und Struktur der Förderung sowie Art der Maßnahmen haben sich seitdem verändert. Deshalb wurde vom IAB erneut eine Wirkungsanalyse für ABM begonnen.

In ihrem ersten Teil wurden ABM-Träger befragt. Es ging dabei vor allem um den Nutzen, den ABM stiften (öffentli-

Übersicht 13: Indikatoren für Substitutionseffekte (Nennungen*) in %

Indikator	Frage	Häufigkeit der Nennungen (%)	Bewertung**)
Versorgungs- oder beschäftigungspolitische Bedeutung	Die geförderte Maßnahme dient <ul style="list-style-type: none"> • vor allem beschäftigungspolitischen Zwecken • vor allem der Verringerung einer wichtigen Versorgungslücke • beiden Zielsetzungen gleichermaßen 	22	+
		42	-
		36	=
Stellungnahme der Personalvertretung zur Zusätzlichkeit	Wie häufig gibt es seitens des Betriebs-/Personalrats Bedenken wegen der „Zusätzlichkeit“? <ul style="list-style-type: none"> • nie • selten • häufig • immer 	58	+
		26	=
		13	-
		3	-
Neuartige oder traditionelle Arbeiten	Handelt es sich bei dieser ABM um . . . ? <ul style="list-style-type: none"> • neuartige Aktivitäten • die Erweiterung und Verbesserung von solchen Arbeiten, die von regulär beschäftigten Arbeitnehmern ausgeübt werden. • die Fortsetzung/Erweiterung von Arbeiten, die auch bisher überwiegend von ABM-Kräften/Ehrenamtlichen ausgeübt wurden. • solche Aktivitäten, die früher einmal von nicht ABM-geförderten Beschäftigten ausgeübt wurden. 	59	+
		16	=
		23	=
		2	-
Entwicklung der Zahl der nicht-geförderten Beschäftigten	Die Anzahl der nicht-geförderten Beschäftigten ist von 1980 bis 1985 <ul style="list-style-type: none"> • gestiegen • etwa gleichgeblieben • gesunken 	51	+
		28	=
		21	-
Finanzieller Handlungsspielraum	Der gegebene finanzielle Handlungsspielraum bei der Bestimmung der Personalausgaben ist <ul style="list-style-type: none"> • sehr gering • gering • groß • sehr groß 	66	+
		21	=
		13	-
		0	-

*) gewichtet mit den ABM-Kräften

***) Substitutionstendenz (-)
keine Substitutionstendenz (+)
unbestimmt (=)

Quelle: IAB/ISG-Trägerbefragung 1986

ches Interesse), um Anhaltspunkte für ihre beschäftigungspolitische Effektivität, um Probleme, die sich aus Trägersicht bei Planung, Finanzierung, Durchführung und möglicherweise Fortsetzung ergeben können, um Ausweitungspotentiale sowie um die Beurteilung von Gestaltungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse werden in diesem Beitrag vorgelegt.

Der zweite Teil der Wirkungsanalyse besteht in einer Verlaufuntersuchung, bei der Erkenntnisse gewonnen werden sollen über die Sozialstruktur, den beruflichen Werdegang und den Verbleib der geförderten Personen sowie über Art, Trägerschaft, Kosten und Finanzierung der ABM. Über diesen zweiten Teil wird demnächst berichtet.

Die *Trägerbefragung* hat folgendes ergeben:

- Die hier gewählten Indikatoren deuten darauf hin, daß im Rahmen von ABM Arbeiten gefördert werden, die im hohen Maße öffentlichen Bedarf decken und somit mittelbar oder unmittelbar der Allgemeinheit dienen: Die Träger verfolgen im Rahmen von ABM vorrangig versorgungspolitische Ziele, erst in zweiter Linie beschäftigungspolitische Ziele. Am häufigsten werden wichtige gesellschaftliche Anforderungen und Notwendigkeiten als Motiv für die Durchführung von ABM genannt. Ohne ABM würden nach Einschätzung der Träger bestimmte Personengruppen empfindlich getroffen, wäre mit Protesten und Forderungen aus der Bevölkerung zu rechnen und würden Investitionen und strukturverbessernde Maßnahmen unterbleiben. Nur eine kleine Minderheit (13%) urteilt, es würde vom Ergebnis her kaum auffallen, wenn die Maßnahmen nicht stattfänden. Im hohen Maße (59%) werden im Rahmen von ABM Arbeiten gefördert, die außerhalb des bisherigen Tätigkeitsfeldes der Träger liegen oder es werden neue Aktivitäten innerhalb von traditionellen Aufgabebereichen entfaltet.

Insgesamt wären von den geförderten Arbeiten nach Aussagen der Träger gut die Hälfte ohne Förderung nicht, auch nicht zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden. Bei knapp der Hälfte handelt es sich um zeitlich vorgezogene Arbeiten.

- ABM sollen Impulse zur Strukturverbesserung geben um auch dadurch zusätzliche Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Nach Einschätzung der Träger könnten 71% der ABM unter Bedarfsgesichtspunkten fortgesetzt werden. Die faktischen Aussichten auf deren Überleitung in reguläre Daueraufgaben werden jedoch überwiegend als schlecht bis sehr schlecht beurteilt.

Besonders skeptisch sind hier die Länder, die Gemeinden und die Wohlfahrtsverbände. Am häufigsten (81%) begründen dies die Träger mit ihrer Finanzlage, die eine dauerhafte Fortführung der Arbeiten nicht zulasse.

Eine Minderheit berichtet zwar, daß mit ABM das Anlaufen bestimmter Arbeiten erleichtert werde, daß aber die Anschlußfinanzierung selten gelänge, zumal der finanzielle Handlungsspielraum im Hinblick auf zusätzliche Personalausgaben eng sei.

Entsprechend gering ist die Zahl der geförderten Arbeitnehmer, die nach dem Ende der *Maßnahme auf Dauerarbeitsplätze übernommen* werden. Wie in der Vergangenheit, werden auch künftig nach Einschätzung der Träger nur rd. 10% der geförderten Arbeitnehmer übernommen werden. Allerdings werden sie nach ABM oft auch anderweitig vermittelt, suchen sich selbst Arbeit oder nehmen eine Ausbildung auf. (Eine frühere Untersuchung des IAB

kam zum Ergebnis, daß über kurz oder lang rd. die Hälfte der geförderten Arbeitnehmer in nicht-geförderte Beschäftigung einmündet.)

Die geringe Übernahmequote liegt im allgemeinen offensichtlich nicht an Leistungsdefiziten dieser Personen, denn die Hälfte der befragten Träger vermag keine *Leistungsunterschiede* zwischen ABM-Kräften und Stammebelegschaft mit vergleichbarer beruflicher Qualifikation zu erkennen. Zwar berichten 25%, daß solche Leistungsdefizite gegeben sind, andererseits stufen aber auch 10% die geförderten Arbeitnehmer höher ein als vergleichbare Stammkräfte. (Der Rest hat keine Vergleichsmöglichkeiten.) Sogenannte tarifliche Minderleistungsklauseln werden lediglich in Ausnahmefällen angewandt.

Unter Produktivitätsgesichtspunkten ist somit eine Einkommensdifferenzierung zwischen Geförderten und Stammkräften in vergleichbaren Tätigkeiten nicht gerechtfertigt. Der Grundsatz, daß geförderte Arbeitnehmer zu tariflichen bzw. ortsüblichen Bedingungen beschäftigt werden müssen, sollte deshalb beibehalten werden, zumal sich für die Geförderten aus der Befristung ohnehin gewisse Nachteile bei bestimmten freiwilligen, aber auch tariflichen, an längere Beschäftigungsdauer gebundene Leistungen ergeben.

- Im Entscheidungsprozeß für die Bewilligung einer Förderung für ABM spielt die *Personalvertretung* des Trägers eine wichtige Rolle. Soll die Förderungsdauer länger als ein Jahr sein, muß zum Antrag des Trägers ihre Stellungnahme eingeholt werden. Die weit überwiegende Zahl der Träger beurteilt ihr Verhältnis zur Personalvertretung positiv: Fast alle berichten über meist konstruktive Zusammenarbeit, wenn eine ABM geplant und beantragt wird. Grundsätzliche Ablehnung der ABM durch die Personalvertretung sowie Reibungen in bezug auf Arbeitsbedingungen und Entlohnung werden nur selten genannt. Immerhin berichten aber 25% über häufige und 42% über gelegentliche Konflikte im Hinblick auf die „Zusätzlichkeit“. Dies deutet darauf hin, daß die Personalvertretung im Rahmen eines insgesamt spannungsarmen Verhältnisses zum Träger die ihr zugedachte Kontrollfunktion im Hinblick auf die Zusätzlichkeit wahrnimmt.

- Auch das Verhältnis zum *Arbeitsamt* beschreiben die meisten Träger als insgesamt spannungsarm. Soweit hier Probleme bestehen, spiegeln sie die Interessengegensätze von Träger und Arbeitsamt wider: Sie betreffen vor allem den Personenkreis der vermittelten Arbeitnehmer (32%), Verzögerungen bei der Bewilligung der Maßnahme (22%), Diskussionen über Zuschußhöhe, Eigenanteil und zusätzliche Auflagen (17-18%).

- Da ABM nicht zu Lasten des privaten Sektors gehen darf, soll mit den geförderten Arbeiten grundsätzlich ein *Wirtschaftsunternehmen* beauftragt werden. Diese Befragung bestätigt die Vermutung, daß dies nur in Ausnahmefällen geschieht. Fast alle Träger begründen dies mit der Art der Arbeiten, die eine Vergabe nicht zuließe. Auch vergabefähige Arbeiten werden aus Kostengründen oft in Eigenregie durchgeführt.

- *Probleme*, die sich bei ABM für die Träger aus generellen und rechtlichen Voraussetzungen, maßnahmen- und trägerinternen Faktoren sowie unter finanziellem Aspekt ergeben, werden von der Mehrheit der Befragten zwar überwiegend als wenig bedeutend oder unbedeutend eingestuft. Relativ häufig werden aber doch Finanzierungspro-

bleme, Schwierigkeiten bei der Konzipierung von zielgruppengerechten Maßnahmen, Qualifizierungsdefizite bei den geförderten Arbeitnehmern, deren Streben nach Übernahme, organisatorische Probleme sowie Ungewißheit im Hinblick auf die Fortsetzung der Arbeiten angeben. Trotz dieser Probleme könnten 60% der Befragten unter den gegenwärtigen Förderungsbedingungen noch mehr ABM durchführen. Allein aus Trägersicht ist im ABM-Bereich derzeit offensichtlich noch keine Sättigung erreicht. *Mittelfristig* – bis zum Jahr 1991 – könnte die Zahl der geförderten Arbeitnehmer allein bei den derzeit aktiven Trägern auf rund 160 000 zunehmen und zwar hauptsächlich bei den personenbezogenen Dienstleistungen sowie im Umwelt- und Bildungsbereich. Erschwert würde dies allerdings aus Trägersicht hauptsächlich durch hohe Eigenbeteiligung an den Maßnahmekosten.

- Rechnerisch könnte die Zahl der geförderten Arbeitnehmer auch ohne proportional zunehmende Fördermittel durch eine Verkürzung der individuellen *Arbeitszeit* gesteigert werden. Zwar wäre dies von den Befragten organisatorisch ohne größere Schwierigkeiten zu verwirklichen, doch hält nur ein Zehntel aus ihrer Sicht eine derartige Arbeitszeitverkürzung für wünschenswert. ABM mit Bildungs- und Qualifizierungsteil und/oder sozialpädagogischer Betreuung hingegen bewerten die befragten Träger über-

wiegend positiv. Ihre Ausweitung wird als sinnvoll und möglich beurteilt.

- Die Frage, ob und wenn ja in welchem Umfang durch ABM normale Aktivitäten substituiert werden, ist nicht zweifelsfrei zu beantworten. Aufgrund der Vielfalt möglicher interner und externer Effekte mit unterschiedlicher Fristigkeit, sind *Substitutionseffekte* aus methodischen Gründen nicht exakt quantifizierbar. Ein Modell zur Simulation der Beschäftigungsentwicklung bei den Trägern oder gar gesamtwirtschaftlich unter „status-quo-ante-Bedingungen“ ist – schon aufgrund der Datenlage – nicht verfügbar. Diese Trägerbefragung liefert aber Indikatoren zur Eingrenzung des Risikobereichs. Als Indiz für Substitution wird hier gewertet, wenn die versorgungspolitische Bedeutung der ABM dominiert, wenn der Personalrat häufig oder immer Bedenken wegen der Zusätzlichkeit anmeldet, wenn die geförderten Arbeiten früher von Nicht-Geförderten durchgeführt wurden, wenn die Stammebelegschaft schrumpft und/oder wenn der finanzielle Handlungsspielraum als groß oder sehr groß angegeben wird.

Ein Substitutionsrisiko wird dann angenommen, wenn diese Indizien kumulieren. Dies ist bei 5% der befragten Träger der Fall. Aus methodischen Gründen muß dieser Wert allerdings als grobe, von Wertungen nicht unabhängige Näherung angesehen werden.