

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Thomas Rothe

Regionale Einflussfaktoren auf die Implementation
und Wirkung des Sofortprogramms zum Abbau der
Jugendarbeitslosigkeit

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 „Schwerpunkt-Heft“, 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>

Regionale Einflussfaktoren auf die Implementation und Wirkung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Thomas Rothe*

Das wichtigste Ziel des „Sofortprogramms der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ ist zweifellos die Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen. Insofern ist zu vermuten, dass in Regionen mit schlechter Ausgangslage auf dem Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt die Möglichkeiten des Jugendsofortprogramms auch verstärkt genutzt werden. Wenn sich auch diese These bestätigt, so verdeutlichen doch weitere Betrachtungen, dass die Palette der Maßnahmen in den Arbeitsamtsbezirken sehr unterschiedlich angewandt wird. Das Handeln der Arbeitsmarktakteure wird abgesehen von strukturellen Rahmenbedingungen durch alternative Möglichkeiten, Erfahrungen und Kooperationspartner bestimmt.

Die Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit relevanten Arbeitsmarktpartnern wird in zehn ausgewählten Arbeitsamtsbezirken vertieft evaluiert. Es zeigt sich ein positiver Effekt des Sofortprogramms auf die Kooperationsintensität zwischen Arbeitsamt und Jugend- und Sozialamt. Aus der Analyse ergeben sich erste Hinweise, die dafür sprechen, dass sich intensive Zusammenarbeit des Arbeitsamts mit weiteren regionalen Akteuren der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik senkend auf die Jugendarbeitslosigkeit auswirken kann.

Anschließend wird die Wirkung regionaler Disparitäten und verschiedener Implementationsstrategien zur Umsetzung des Sofortprogramms 1999 auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit und der langanhaltenden Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen zwischen 1998 und 2000 mittels multivariater Regressionsmodelle analysiert. Dabei zeigt sich der starke Einfluss der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung auf die regionale Senkung der Jugendarbeitslosigkeit.

Unter Kontrolle regionaler und struktureller Rahmenbedingungen wird darüber hinaus deutlich, dass der Einsatz des Sofortprogramms die Unterschiede der regionalen Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit nur in geringem Maße erklärt. Besonders hervorzuheben sind positive Effekte des Jugendsofortprogramms auf die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen. In Arbeitsamtsbezirken, die verstärkt Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierungs-ABM für Jugendliche einsetzten, sank der Anteil der langzeitarbeitslosen Jugendlichen stärker als in anderen Gebieten.

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Methodisches Vorgehen
 - 3 Bestimmungsfaktoren für die Maßnahmeverwendung im Jugendsofortprogramm
 - 3.1 Regionale Jugendarbeitslosigkeit
 - 3.2 Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt
 - 3.3 Spezialisierung der Arbeitsämter
 - 4 Kooperationen zur Umsetzung des Jugendsofortprogramms in zehn ausgewählten Regionen
 - 5 Der Einfluss des Jugendsofortprogramms auf die Entwicklung der regionalen Jugendarbeitslosigkeit
 - 6 Fazit und Ausblick
 - 7 Literatur
- Anhang

1 Einleitung

In den 90er Jahren hat sich die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zu einem großen Problem in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Jugendarbeitslosigkeit ist hierbei von besonderer Bedeutung, da die zukünftige gesellschaftliche Entwicklung von den Perspektiven der jüngeren Generation und deren Bereitschaft zum Qualifikationserwerb abhängt. Diese Problematik ist von den politischen Entscheidungsträgern sowohl im nationalen als auch im europäischen Rahmen erkannt worden: Auf dem europäischen Beschäftigungsgipfel vom 20./21. November 1997 in Luxemburg beschlossen die Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union Leitlinien, die unter anderem auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhütung der Langzeitarbeitslosigkeit abzielten. In Deutschland wurde zum Januar 1999 von der neu gewählten Bundesregierung ein Sofortprogramm zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit eingesetzt, das mit geringen Änderungen auch in den Jahren 2000 und 2001 weitergeführt wurde bzw. wird.

Zusätzlich zum Standardinstrumentarium nach dem Sozialgesetzbuch III (SGB III), welches den Arbeitsämtern bereits unterschiedliche Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik bietet, stehen der Arbeitsverwaltung zwei Milliarden DM jährlich im Rahmen des Sofortprogramms zur Verfügung. Die Verteilung der Mittel auf die 181 Arbeitsamtsbezirke erfolgt anhand eines Indikators, der die Lage der Regionen bezüglich der Betroffenheit von Jugendarbeitslosigkeit berücksichtigt.¹ Zur Erreichung des primären Ziels des Sofortprogramms, dem Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, können die Arbeitsämter mehrere verschiedene Maßnahmentypen einsetzen.

* Dipl.-Sozialwirt Thomas Rothe ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im IAB und im Projektteam der „Begleitforschung zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ (Projektnummer 4-486) tätig. Der Autor dankt Dr. Werner Dostal, Dr. Hans Dietrich, Heike Behle und Lutz Eigenhüller für wertvolle Hinweise und konstruktive Diskussionen, Rudolf Böhm für die Bereitstellung der Daten aus den Arbeitsämtern und drei anonymen Gutachtern für hilfreiche Anmerkungen und kritische Kommentare. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ Zu den Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und zur Mittelverteilung für 1999, siehe ibv (1999): 70-122.

Die Palette reicht von der Förderung des Lehrstellenangebots über berufsbildende Maßnahmen und soziale Betreuung bis zu Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüssen. Wobei einige Maßnahmen wie das Nachholen des Hauptschulabschlusses (Artikel 5) oder soziale Betreuungsmaßnahmen zur Hinführung an den Arbeitsmarkt (Artikel 11) im SGB III bisher nicht zur Verfügung standen, andere Instrumente sich durch vereinfachte Zugangsvoraussetzungen oder eine verstärkte Zielgruppenorientierung von der Regelförderung unterscheiden.²

Entsprechend einem Werbeslogan soll das Sofortprogramm „100.000 Jobs und Chancen“ für Jugendliche bieten. 176.000 Jugendlichen, denen über das Sofortprogramm im Jahr 1999 210.000 Maßnahmen finanziert werden konnten, boten sich tatsächlich in vielen Fällen neue Möglichkeiten, einen Weg aus der Arbeitslosigkeit zu finden (Dietrich 2001). Neben einer Reduzierung des Niveaus der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen zielt das Programm auf eine Verkürzung der individuellen Arbeitslosigkeitsdauer Jugendlicher, indem zielgruppenspezifische Maßnahmen angeboten werden. Diese zusätzlichen Maßnahmen sind aus sozialpolitischer Sicht äußerst wichtig, um Jugendliche, die aufgrund individueller Schwierigkeiten oder struktureller Problemlagen keinen Arbeits- oder Ausbildungsplatz finden können, zu unterstützen. Arbeitslosigkeit, insbesondere längeranhaltende Arbeitslosigkeit, wirkt sich negativ auf die psycho-soziale Lage der betroffenen Jugendlichen aus (vgl. Schober 1987, Kieselbach/Beilmann/Stitzel 2001, Behle 2002). Selbst Jugendliche mit vergleichsweise guten Schulabschlüssen haben nach einer gewissen Zeit der erfolglosen Suche nach einer Ausbildungs- oder Arbeitsstelle oft Schwierigkeiten, sich weiterhin zu motivieren und benötigen individuelle Hilfen.

Eine repräsentative Befragung zur Bekanntheit und Bewertung des Sofortprogramms in der Bevölkerung zeigte, dass nahezu alle Befragten der Meinung waren, man müsse endlich etwas für arbeitslose Jugendliche tun. Weiterhin wurde deutlich, dass die Verantwortung der Gesellschaft gegenüber der jungen Generation, selbst wenn es viel kosten würde, als überaus hoch bewertet wurde (Dietrich/Rothe 2001). Mit der Einführung des Jugendsofortprogramms wurden zusätzliche Optionen für arbeitslose Jugendliche geschaffen und insofern dem Anliegen der Bevölkerung entsprochen.

In Regionen, in denen ein starker Mangel an betrieblichen Ausbildungsstellen herrscht, lassen sich mit Hilfe von Aus-

bildungsstellenakquisiteuren oder innovativen Projekten zusätzliche Ausbildungsstellen gewinnen (vgl. Friedrich 2000). Darüber hinaus können unversorgte Ausbildungsstellenbewerber auch in außerbetriebliche Ausbildung vermittelt werden und somit kann ein Beitrag zur Entspannung des Ausbildungsstellenmarktes geleistet werden.

Die zentralen Fragestellungen des vorliegenden Artikels beziehen sich auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den 181 deutschen Arbeitsamtsbezirken und weisen in zwei Richtungen. Zum einen werden die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der Arbeitsämter bei der Implementation des Sofortprogramms hinterfragt. Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung des Programms dürfte der regionale Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt gewesen sein. Zum anderen wirken die strukturellen Rahmenbedingungen sowie die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Arbeitsamtsbezirken als Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit. Unabhängig von diesen Wirkungen ist davon auszugehen, dass sich die regionalen Unterschiede bezüglich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen zum Teil durch die Implementation der Maßnahmen des Sofortprogramms erklären lassen.

Die Einbeziehung von Implementationsvariablen in diese Makroanalysen bietet die Möglichkeit, neben Gesamteffekten zur Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik gleichermaßen steuerungsrelevante Faktoren zu betrachten und zu bewerten. Der Forderung von Blaschke und Plath nach besseren Informationen zum „Why does it work?“ und „Why didn't it work?“ (2000: 475) kann auf diese Weise zumindest zum Teil entsprochen werden. Koning weist darauf hin, dass aggregierte Wirkungsanalysen unter Berücksichtigung der Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik häufig proklamiert, jedoch nur selten umgesetzt werden (2001). Dieser Beitrag hat somit auch zum Ziel den Implementationsansatz³ in der Wirkungsforschung zu verstärken und methodische Möglichkeiten, die ein Methodenmix bietet, aufzuzeigen.

2 Methodisches Vorgehen

Mit der Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren stieg auch das Interesse an der Evaluierung⁴ dieser Maßnahmen. Wirkungsforschung, Evaluations- und Begleitforschung erscheinen sowohl sinnvoll als auch notwendig, um die Wirkung der verschiedenen Instrumente zu analysieren.

Basierend auf einer repräsentativen Befragung von 5000 Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern, die im Jahr 1999 erstmals Angebote des Sofortprogramms nutzten, wurden Analysen zum Eintritt und Verbleib der Jugendlichen durchgeführt (Dietrich 2001).⁵ Diese mikroanalytische Vorgehensweise hat sich etabliert.

Ergänzend zu den Verbleibsuntersuchungen werden im vorliegenden Beitrag mittels einer makroanalytischen Vorgehensweise regionale, strukturelle und institutionelle Bedingungen identifiziert, welche sich auf die Zielerreichung des Sofortprogramms auswirken können.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Allgemeinen – und das Jugendsofortprogramm im Besonderen – können sich in unterschiedlicher Weise auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktstatistik auswirken. Zweifellos ist die erste Wirkung eine Bereinigung der amtlichen Statistik, da die Jugendlichen während der Maßnahmeteilnahme nicht mehr ar-

² Trainingsmaßnahmen für noch nicht vermittelte Bewerberinnen und Bewerber standen nur im Jahr 1999 zur Verfügung. Seit Anfang des Jahres 2001 werden Mobilitätshilfen für Jugendliche angeboten. Eine kurze Darstellung des Sofortprogramms ist im Anhang 1 zu finden.

³ Die theoretische und empirische Analyse der Implementation politischer Programme wurde von Mayntz (1980 und 1983) wesentlich vorangebracht. Im IAB wurden wiederholt Anstrengungen unternommen, den Implementationsansatz in der Arbeitsmarktforschung zu etablieren (z.B. Mertens/Reyher/Kühl 1984, Völkel 1994); aber auch andere wiesen immer wieder darauf hin, dass die Planung und Durchführung entscheidend für den Maßnahmeerfolg seien (z.B. Kromrey 1995, Schmid 1996, Schmid et al. 1999, Rabe 2000b); eine aktuelle Publikation von Koning/Mosley (2001) beschäftigt sich mit verschiedenen Wirkungs- und Implementationsstudien in ausgewählten europäischen Ländern und verdeutlicht den Stellenwert der Implementationsforschung im Bereich der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

⁴ Grundsätzliches zur Evaluation bei Rossi/Freeman (1993), Kromrey (1995), Schmid/O'Reilly/Schömann (1996), Schmid/Schömann/Schütz (1997), Brinkmann (1999); zu Monitoring und Wirkungsanalyse in der Bundesanstalt für Arbeit, Brinkmann (2000); eine kritische Diskussion zu den Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik bieten Blaschke/Plath (2000).

⁵ Zur Konzeption der Begleitforschung zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit des IAB, siehe Dietrich et al. (2001).

beitslos gemeldet sind bzw. nach Abschluss der Maßnahme nicht mehr langzeitarbeitslos sind, selbst wenn sie keine Beschäftigung finden. Andererseits werden durch die vielfältigen Werbeaktivitäten zum Jugendsofortprogramm eine Reihe Jugendlicher an das Arbeitsamt herangeführt und somit in der Statistik aufgenommen, die bisher nicht registriert waren. Weiterhin ist stets mit einem gewissen Anteil von Mitnahmeeffekten seitens der Betriebe zu rechnen, die Jugendliche eventuell auch ohne eine Förderung – beispielsweise durch einen Lohnkostenzuschuss – eingestellt hätten. In eine ähnliche Richtung wirken auch Verdrängungseffekte, die dafür sorgen, dass ungeforderte Jugendliche oder ältere Arbeitnehmer entlassen oder nicht eingestellt werden, sondern billigere, da vom Arbeitsamt mitfinanzierte Jugendliche an deren Stelle treten.

Eine Reduzierung der Regelförderung zu Gunsten der Maßnahmen des Sofortprogramms ist zwar in den Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms ausgeschlossen, allerdings ist die Einhaltung dieses Zusätzlichkeitskriteriums kaum zu kontrollieren. Darüber hinaus sind Umverteilungen im Haushalt der Arbeitsämter möglich, die dazu führen, dass einzelne Maßnahmenteilnehmer des Sofortprogramms nicht genutzt werden, sondern über ähnliche Instrumente des SGB III umgesetzt werden, während andere Förderinstrumente für Jugendliche über das Sofortprogramm implementiert werden. Da den lokalen Arbeitsämtern große Freiheiten bei der Umsetzung des Sofortprogramms eingeräumt werden und die meisten Maßnahmen auch in ähnlicher Form mit den Mitteln des SGB III möglich sind, wäre eine gleichzeitige Betrachtung der Regelförderung wünschenswert, um die Implementation und Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Jugendförderung zu bewerten. Bisher liegen keine Daten zur Verwendung des SGB III sowie länderspezifischer Programme für Jugendliche auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke vor, sodass der Gesamteffekt der Fördermaßnahmen auf regionaler Ebene nicht ausgewiesen werden kann. Eine entsprechende Ergänzung der Analyse wäre nötig, um die oben beschriebenen Umverteilungseffekte abschätzen zu können.

Grundsätzlich zielt das Sofortprogramm darauf ab, noch nicht ausbildungsgerechte Jugendliche für eine betriebliche Ausbildung zu qualifizieren und die Chancen älterer Jugendlicher auf einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz auf dem ungeforderten „ersten“ Arbeitsmarkt durch Nach- und Zusatzqualifizierungen zu verbessern. Arbeitslose Jugendliche, denen grundlegende Schlüsselqualifikationen wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Kommunikationskompetenzen fehlen, sollen diese Fähigkeiten erlangen, um im Anschluss an die Förderung ihre Arbeitslosigkeitsphase beenden zu können (Behle 2001). Möglicherweise wird der intendierte humankapitaltheoretische Bildungseffekt, der sich positiv auf die Erwerbchancen der Jugendlichen auswirkt, auch von nichtintendierten Mechanismen überlagert. Wings/Sackmann/Grotheer (2000) weisen beispielsweise auf einen „Institutionseffekt“ hin, der sich negativ auf das Stellensuchverhalten und somit auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit während der Maßnahme auswirkt.

⁶ Z.T. liegen keine eigenen Daten für die sechs Arbeitsamtsbezirke Berlins vor. In diesen Fällen wurden die Berliner Bezirke aus der Analyse ausgeschlossen (Vgl. auch Vollkommer 2001).

⁷ Einen Überblick über die aktuelle Diskussion zur Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bei Rabe (2000a), Fitzenberger/Speckesser (2000) oder Schmidt et al. (2001).

⁸ Durch die Umstrukturierung im Rahmen des „Arbeitsamts 2000“ haben sich die Bezeichnungen der Abteilungen geändert, sodass in den bereits umgestellten Arbeitsämtern die Kundenbereiche Ausbildungsmarktpartner bzw. Arbeitsmarktpartner für die Umsetzung verantwortlich sind.

Inwieweit die oben genannten Ziele des Sofortprogramms erreicht werden und welche negativen Effekte auftreten, kann mit der vorliegenden Analyse nicht abschließend geklärt werden. Vielmehr soll die unterschiedliche Umsetzung des Jugendsofortprogramms in den Regionen dargestellt und die Wirkung des Programms auf die wichtigsten intendierten Zielgrößen – Abbau der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen – analysiert werden.

Deshalb wird zunächst der regional unterschiedliche Einsatz verschiedener Maßnahmenteilnehmer des Sofortprogramms in den Arbeitsamtsbezirken anhand einiger zentraler Thesen untersucht (Kapitel 3). Zur Beschreibung der Implementation des Sofortprogramms werden unterschiedliche Daten auf Ebene der 181 Arbeitsamtsbezirke verwendet. Die von den Arbeitsämtern erhobenen Daten für alle Maßnahmenteilnehmer/-innen stehen in aggregierter Form zur Verfügung. Weitere Informationen zu den strukturellen Rahmenbedingungen werden aus verschiedenen Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit zusammengetragen, die auf regionaler Ebene vorliegen.⁶

Studien, die sich die Evaluation vergleichbarer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zum Ziel setzen, kommen nach wie vor zu unterschiedlichen, sich zum Teil widersprechenden Ergebnissen.⁷ Vielfach werden heterogene Maßnahmen und verschiedene Zielgruppen nicht unterschieden bzw. können nicht unterschieden werden, wodurch mit erheblichen Verzerrungen zu rechnen ist. Das „Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ wurde speziell für die Zielgruppe der arbeits- und ausbildungssuchenden Jugendlichen konzipiert. Die infolge der Altersbeschränkung des Jugendsofortprogramms auf Jugendliche unter 25 Jahren anzunehmende größere Homogenität der individuellen Merkmale der Maßnahmenteilnehmer/-innen lässt sich nochmals erhöhen, wenn einzelne Maßnahmen oder Maßnahmengruppen des Sofortprogramms getrennt analysiert werden.

Die zentralen Maßnahmen des Jugendsofortprogramms werden für die weitere Analyse angesichts ihrer Inhalte und Ziele in sieben Gruppen zusammengefasst:

- auf eine Berufsausbildung vorbereitende Maßnahmen (Artikel 3, 5 und 6)
- außerbetriebliche Ausbildung (Artikel 4)
- Maßnahmen der beruflichen Nach- und Zusatzqualifizierung (Artikel 7)
- Trainingsmaßnahmen – TM (Artikel 7.4)
- Lohnkostenzuschuss – LKZ (Artikel 8)
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Qualifizierungsanteilen – Quali-ABM (Artikel 9)
- Maßnahmen zur sozialen Betreuung (Artikel 10 und 11)

Die Artikel 3 bis 6 werden i.d.R. von der Abteilung Berufsberatung und die Artikel 7 bis 10 von der Abteilung Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung in den Arbeitsämtern umgesetzt.⁸ Projekte des Artikels 11 werden häufig von beiden Abteilungen geplant und verwirklicht.

Regionale Kooperationen relevanter Institutionen und deren Einfluss auf die Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit werden in zehn Regionen mit Hilfe qualitativer Methoden untersucht (Kapitel 4). Für das Sofortprogramm liegen detaillierte Informationen aus persönlichen Befragungen bei Arbeitsämtern und anderen relevanten regionalen Arbeitsmarktakteuren in zehn ausgewählten Arbeitsamtsbezirken vor. In der ersten Befragungswelle wurden 157 teilstandardisierte Interviews mit Arbeitsamtsdirektoren, Berufsberatern und Arbeitsvermittlern in den Arbeitsämtern sowie mit zuständigen Mitar-

beitern bei Betrieben, Bildungsträgern und Jugend- bzw. Sozialämtern geführt. Zum zweiten Befragungszeitpunkt wurden Betriebe und Bildungsträger nicht mehr interviewt, dafür die regionalen Ämter für Wirtschaftsförderung und die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern miteinbezogen.

Die Ergebnisse dieser Institutionenbefragung werden verwendet, um den Implementationsprozess zu verdeutlichen und die regionalen Kooperationsbeziehungen herauszuarbeiten. Schmid et al. gehen davon aus, dass mittels flexibler Implementation und geschickter Nutzung der Möglichkeiten, unter kontinuierlicher Zusammenarbeit aller Institutionen des regionalen Arbeitsmarktes die Effektivität der Maßnahmen verbessert und somit die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöht werden kann (1999: 560). Verstärkte Kooperation auf regionaler Ebene führt jedoch nicht notwendigerweise zu besseren Ergebnissen arbeitsmarktpolitischer Programme, wie eine Studie aus den Niederlanden belegt (van Velzen 2001). Vielmehr können durch organisatorischen Aufwand und zeitintensive Verhandlungsprozesse zwischen den Akteuren – zumindest am Anfang einer Kooperation – effektive Implementationen von Arbeitsmarktprogrammen behindert bzw. verhindert werden. „It therefore seems wise to regard co-operation as one possible means for the implementation of ALMP but not as a goal in itself.“ (ebd.: 251)

Der Einfluss regionaler Rahmenbedingungen auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit wird im fünften Kapitel anhand multipler Regressionen analysiert. Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich zwischen 1998 und 2000 regional sehr unterschiedlich entwickelt. Während einige Arbeitsamtsbezirke die Jugendarbeitslosenquote um bis zu 30 Prozent reduzieren konnten, stieg die Quote in anderen Regionen an. Die Frage ist nun, welche regionalen Einflussfaktoren sich in welcher Weise auswirken.

Wie die bisherigen Erfahrungen mit den Eingliederungsbilanzen nach §11 SGB III zeigen, sollten neben der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage auch die Unterschiede bezüglich des Instrumenteneinsatzes und der Zielgruppenorientierung in den Arbeitsamtsbezirken beachtet werden, da sie die Verbleibsquoten beeinflussen (Hirschenauer 2001). Wie verschiedene Makrostudien (Schmid et al. 1999, Mosley/Schütz 2001) und Auswertungen zum Einsatz von ABM (Vollkommer 2001) verdeutlichen, determiniert die Unterbeschäftigungsquote in einer bestimmten Region den Maßnahmeeinsatz entscheidend. Daneben sind auch andere Faktoren wie die regionale Wirtschaftsentwicklung, der Einsatz alternativer Maßnahmen oder die Implementationsstrategie der Arbeitsämter relevant (Hirschenauer 2001). Die Implementationsebene, welche den Instrumenteneinsatz seitens der Arbeitsmarktakteure sowie die Zielgruppenorientierung und die Art der Maßnahmedurchführung abbilden soll, lässt sich auf unterschiedliche Weise modellieren. In einigen Studien wurden Aspekte der Netzwerktheorie oder der Nutzen- bzw. Spieltheorie zur theoretischen Untermauerung von Mechanismen lokaler Arbeitsmarktpolitik und speziell für die Erklärung unterschiedlicher Implementationsansätze im regionalen Kontext herangezogen (vgl. Mayntz 1992, Wegge 1996,

⁹ Obwohl die Eintrittszahlen für das Jahr 2000 bereits vorliegen, sind Analysen zur Wirkung des Sofortprogramms über zwei Jahre (gepoolte Modelle) bisher noch nicht möglich, da die Arbeitsmarktdaten für 2001 noch nicht zur Verfügung stehen. Grundsätzlich wären solche längerfristigen Modelle zu begrüßen, da von größerer Reliabilität der Ergebnisse auszugehen ist.

¹⁰ Maßnahmen der sozialen Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen werden allerdings in den Amtdaten relativ ungenau erfasst. Z.T. handelt es sich um einmalige, kurze Kontakte von Jugendlichen mit Sozialarbeitern.

Hild 1997, Rabe 2000b). Zum Teil gibt es Ansätze, Implementationsvariablen wie die Mittelverwendung, den Anteil Langzeitarbeitsloser in Maßnahmen oder die Dauer der Maßnahmen in die Analyse einzubeziehen (vgl. Schmid et al. 1999, Hirschenauer 2001, Schmid/Speckesser/Hilbert 2001).

Mittels multipler Regressionsmodelle auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke werden im Folgenden regionale Disparitäten kontrolliert, um die Effekte der Implementation des Sofortprogramms zu schätzen. Insbesondere wird die Wirkung verschiedener Implementationsstrategien und Schwerpunktsetzungen seitens der Arbeitsämter auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen betrachtet. Im Rahmen dieser aggregierten Wirkungsanalysen werden die Maßnahmeeintritte in das Sofortprogramm 1999 auf die Veränderung der Jugendarbeitslosigkeit zwischen 1998 und 2000 bezogen, um direkte statistische Bereinigungseffekte möglichst auszuschließen. Der größte Teil der im Jahr 1999 begonnenen Maßnahmen waren im Laufe des Jahres 2000 bereits abgeschlossen, sodass, abgesehen von der i.d.R. dreijährigen außerbetrieblichen Ausbildung, die realen Effekte der Förderung betrachtet werden können.⁹

Die Summe der Eintritte in das Sofortprogramm in einer Region korreliert mit den im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln, die wiederum anhand der regionalen Jugendarbeitslosigkeit berechnet werden. Dieses sogenannte Endogenitätsproblem wird näherungsweise gelöst, indem in der Regressionsanalyse die Anzahl der Eintritte in Maßnahmen anhand der Erwerbspersonen unter 25 Jahren normiert und nicht etwa auf die arbeitslosen Jugendlichen bezogen wird. Da die Schwerpunktsetzungen der Arbeitsämter sehr verschieden sind (vgl. Kapitel 3), ist der direkte Einfluss der Mittelzuweisung auf die Maßnahmeeintritte in einzelne Maßnahmegruppen zu vernachlässigen.

Eine kritische Diskussion der Ergebnisse sowie ein Ausblick auf zukünftige Erfordernisse der Implementations- und Wirkungsanalyse des Jugendsofortprogramms schließen diesen Beitrag ab (Kapitel 6).

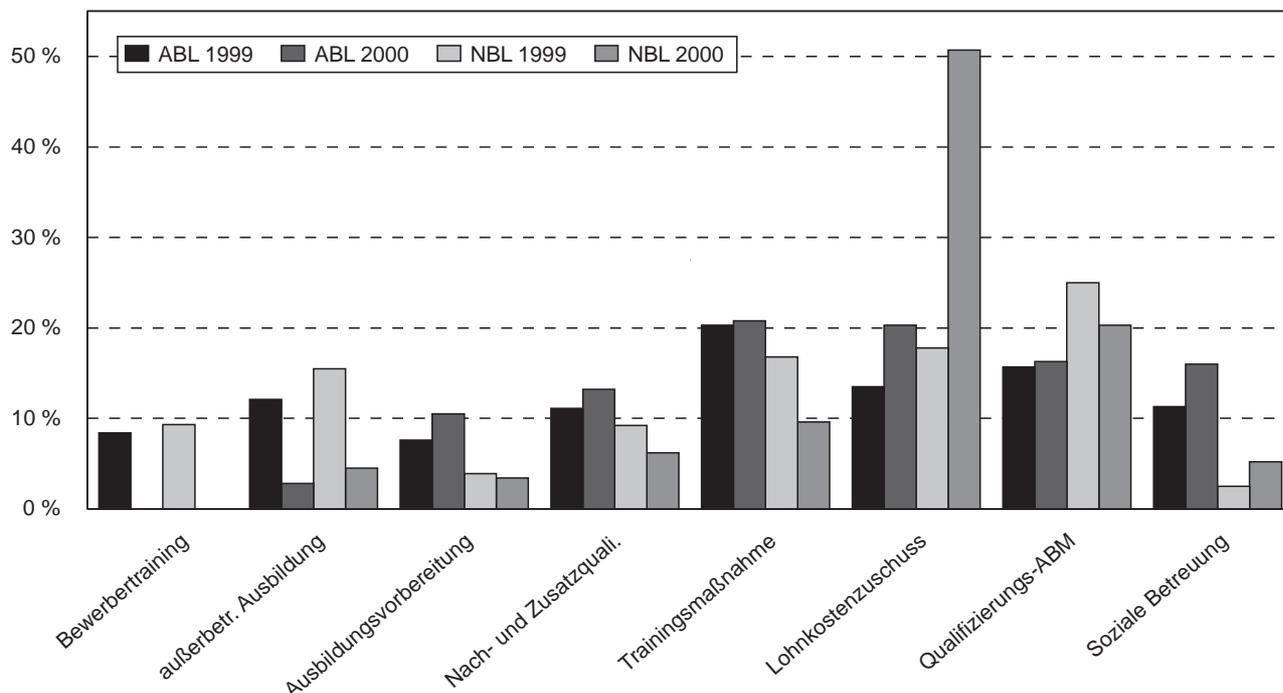
3 Bestimmungsfaktoren für die Maßnahmeverwendung im Jugendsofortprogramm

Mit In-Kraft-Treten des Sofortprogramms erweiterten sich die Handlungsoptionen der Arbeitsämter erheblich. In den Jahren 1999 und 2000 wurden 268.000 Jugendliche in 308.000 Maßnahmen des Jugendsofortprogramms vermittelt (Dietrich 2001).

Eine Betrachtung der Maßnahmeeintritte (gemessen als prozentualer Anteil der Eintritte in eine Maßnahmeart an allen Maßnahmeeintritten des Sofortprogramms) über alle 181 Arbeitsamtsbezirke Deutschlands zeigt unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der Gestaltung des Jugendsofortprogramms 1999 und 2000. Erste Hinweise auf regionale Variationen in den beiden Landesteilen und eine Verschiebung der Prioritäten zwischen dem ersten und zweiten Jahr der Durchführung des Sofortprogramms zeigt die getrennte Darstellung der Aktivitäten in den alten und neuen Bundesländern (Abb. 1).

Vergleicht man die Schwerpunktsetzung in den alten und den neuen Bundesländern, wird deutlich, dass ausbildungsvorbereitende Maßnahmen und die Möglichkeiten zur sozialen Betreuung von Jugendlichen im Osten Deutschlands kaum angewandt wurden, während gerade letztere Maßnahmen über 15 Prozent der Eintritte in Westdeutschland ausmachten.¹⁰

Abbildung 1: Eintritte in Maßnahmen des Jugendsofortprogramms 1999 und 2000 nach alten und neuen Bundesländern



Quelle: SPR-Amtsdaten, eigene Berechnungen.

Außerbetriebliche Ausbildung wurde 1999 noch häufig genutzt, um die nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerber des Vorjahres zu versorgen. Im Jahr 2000 sank die Zahl der Eintritte stark, was nicht zuletzt auf eine einschränkende Änderung in den Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zurückzuführen sein dürfte (vgl. Kap. 3.2).

Besonders auffällig ist die intensive Nutzung der Lohnkostenzuschüsse nach Artikel 8 in den neuen Bundesländern im Jahr 2000. Die Hälfte aller Jugendlichen, die in diesem Jahr in das Programm eintraten, wurden mittels Lohnsubventionen gefördert. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit einem Qualifizierungsanteil bis zu 50 Prozent wurden insbesondere in den neuen Ländern genutzt, Trainingsmaßnahmen und berufliche Nach- und Zusatzqualifizierungen dagegen eher im Westen Deutschlands.

Diese grobe Darstellung der Maßnahmenutzung in Ost und West vermittelt einen ersten und gleichsam ungenauen Eindruck über die regionalen Disparitäten des Maßnahmeeinsatzes im Rahmen des Jugendsofortprogramms.

In diesem Teil des Beitrags werden verschiedene Thesen, welche Erklärungen für die unterschiedliche Nutzung einzelner Maßnahmenteilen des Jugendsofortprogramms liefern könnten, diskutiert. Dabei gilt es in der Analyse sowohl regionale Arbeits- und Ausbildungsmarktbedingungen (Kontextvariablen) als auch die Strategie bei der Durchführung der Maßnahmen durch die Arbeitsämter (Implementationsvariablen) zu berücksichtigen.

Einfache lineare Regressionen verdeutlichen den Zusammenhang zwischen der Implementation der Maßnahmenteilen

des Sofortprogramms und der jeweiligen Arbeitsmarktlage in den 181 Arbeitsamtsbezirken Deutschlands¹¹. Die beiden ersten Jahre des Sofortprogramms werden jeweils getrennt für einzelne Fragestellungen betrachtet. Weiterhin sind die alten von den neuen Bundesländern durch verschiedene Symbole in den Grafiken unterschieden, um differenzierte Verläufe und Schwerpunktsetzungen in den beiden Landesteilen und Förderjahren zu veranschaulichen. Die Eintritte in Maßnahmen des Sofortprogramms werden stets auf die Rahmenbedingungen des Vorjahres bezogen, da diese Werte aufgrund des nötigen Planungszeitraumes für die Implementation der Maßnahmen ausschlaggebend gewesen sein dürften.

3.1 Regionale Jugendarbeitslosigkeit

Die Jugendarbeitslosenquote in den 181 deutschen Arbeitsamtsbezirken bewegte sich 1998 zwischen 3,5 und 27,3 Prozent (1999: 2,7 - 23,9 Prozent). Es ist zu vermuten, dass die Möglichkeiten des Sofortprogramms vor allem in den Arbeitsamtsbezirken genutzt wurden, die unter hoher Jugendarbeitslosigkeit zu leiden hatten.

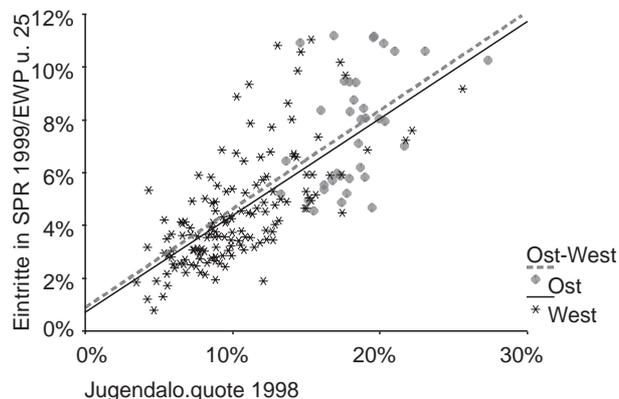
These 1: Je höher die Jugendarbeitslosigkeit im Arbeitsamtsbezirk, desto mehr Jugendliche treten in das Sofortprogramm ein.

Abbildung 2 macht diesen Zusammenhang sowohl für die alten, als auch für die neuen Bundesländer für das Jahr 1999 deutlich. Zwischen 1 und 11 Prozent der Erwerbspersonen (EWP) unter 25 Jahren nutzten während des ersten Jahres die Möglichkeiten des Sofortprogramms.

An dieser Stelle ist der Einwand des Endogenitätsproblems durchaus gerechtfertigt, da auch die Mittelverteilung und damit die Möglichkeiten zur Initiierung von Maßnahmen durch die Jugendarbeitslosenquote gesteuert wurde. Dennoch zeigt sich bereits hier, dass nur 45 Prozent (West) bzw. 19,7 Prozent (Ost) der regionalen Streuung der Maßnahmenteileintritte

¹¹ Mit den bivariaten Korrelationsanalysen sollen keine Kausalitäten unterstellt werden. Vielmehr dient die anschauliche Darstellung der Zusammenhänge einer ersten Annäherung an die Bedingungen der Implementation des Sofortprogramms. Die Korrelationsmaße finden sich im Anhang 2.

Abbildung 2: Eintritte in SPR 1999 und regionale Arbeitslosenquote unter Jugendlichen



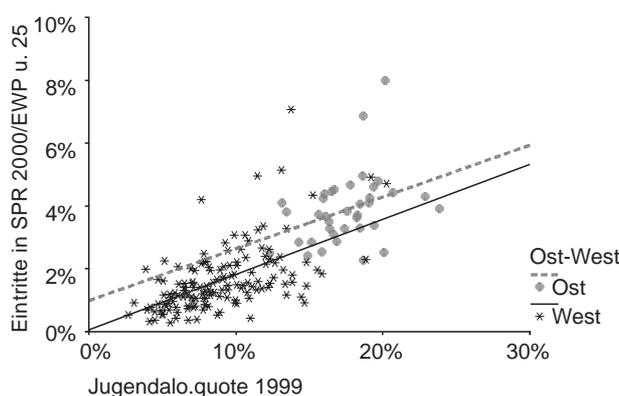
Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA.
 $R^2_{(ost)}=0,1968$; $R^2_{(west)}=0,4500$.

durch die in den Arbeitsamtsbezirken herrschende Jugendarbeitslosigkeit „erklärt“ werden kann. Trotz ähnlicher Arbeitsmarktlage variieren die Eintritte in das Jugendsofortprogramm zwischen den Arbeitsamtsbezirken zum Teil erheblich.

Verhältnismäßig wenige Eintritte in das Sofortprogramm deuten darauf hin, dass teurere oder längere Maßnahmen zum Einsatz kommen, die zwar qualitativ hochwertig sein können, aber unter Umständen eine schwierige Zielgruppe ansprechen. Wohingegen eine große Anzahl von Eintritten in einer Region auf kürzere Maßnahmen hinweist, was bezüglich eines sparsamen Mitteleinsatzes grundsätzlich zu begrüßen ist, wenn die Teilnehmerauswahl nicht auf einer reinen Positivselektion der Jugendlichen beruht (Creaming-Effekt).

Im darauf folgenden Jahr hatte die Jugendarbeitslosigkeit überraschenderweise weniger Einfluss auf die Zahl der Eintritte ins Sofortprogramm als 1999 (Abb. 3), wenngleich der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen immer noch stark ausgeprägt ist.

Abbildung 3: Eintritte in SPR 2000 und regionale Arbeitslosenquote unter Jugendlichen



Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA.
 $R^2_{(ost)}=0,1288$; $R^2_{(west)}=0,3123$.

Der in These 1 proklamierte Zusammenhang zwischen der regionalen Jugendarbeitslosigkeit und der Anzahl der Eintritte in das Jugendsofortprogramm kann für das Jahr 1999 im Wesentlichen bestätigt werden, im Jahr 2000 ist die Korrelation weniger stark. Insgesamt zeigt sich, dass die Arbeitsamtsbezirke die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel in unter-

schiedlich kostenintensive Maßnahmen investiert haben und somit eine überraschend starke Varianz bezüglich der Maßnahmeeintritte in den Regionen entstand.

These 2: Je höher die Jugendarbeitslosenquote ist, desto eher werden Maßnahmen der Abteilung Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung im Arbeitsamt eingesetzt.

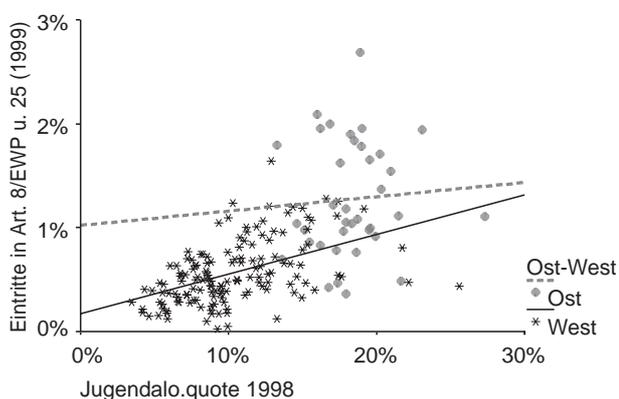
Das Jugendsofortprogramm bietet verschiedene Instrumente an, die arbeitslosen Jugendlichen den Schritt in die Erwerbstätigkeit ermöglichen sollen. Neben beruflichen Nach- und Zusatzqualifizierungen (Artikel 7) und Trainingsmaßnahmen nach Artikel 7.4 stehen den Arbeitsämtern Qualifizierungs-ABM (Artikel 9) und Lohnkostenzuschüsse (Artikel 8) zur Verfügung.

Entgegen den Erwartungen ergeben sich lediglich geringe Zusammenhänge zwischen den Eintritten in berufliche Qualifizierungsmaßnahmen bzw. Trainingsmaßnahmen und der Höhe der Jugendarbeitslosigkeit. Diese Maßnahmen werden seitens der Arbeitsämter offensichtlich auch bei relativ entspanntem Arbeitsmarkt für sinnvoll erachtet oder trotz hoher Jugendarbeitslosigkeit nur selten angewandt.

Bezüglich des Einsatzes von Lohnkostenzuschüssen veränderte sich die Strategie der Arbeitsämter zwischen 1999 und 2000. Sowohl in den alten, wie auch in den neuen Bundesländern kam es zur erheblichen Ausweitung dieser Maßnahmen, die auf den ersten Arbeitsmarkt abzielen und arbeitslose Jugendliche sowie deren Arbeitgeber gleichermaßen unterstützen (vgl. Abb. 1). Die Tatsache, dass der Anteil der Lohnkostenzuschüsse an allen umgesetzten Maßnahmen in beiden Landesteilen erheblich anstieg, sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den alten Bundesländern im Jahr 2000 weniger Jugendliche pro Erwerbspersonen mittels Lohnsubvention gefördert wurden als im Vorjahr (vgl. Abb. 4 und 5).

In den westlichen Arbeitsämtern wurde in den ersten beiden Jahren mit Lohnkostenzuschüssen auf eine hohe Jugendarbeitslosenquote reagiert, während dieser Zusammenhang im Osten nicht signifikant ist. Angesichts der Tatsache, dass über die Hälfte der Eintritte in das Jugendsofortprogramm 2000 in den neuen Bundesländern mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen erfolgte, ist dieses Ergebnis erstaunlich.

Abbildung 4: Eintritte in Lohnkostenzuschüsse 1999 und regionale Arbeitslosenquote unter Jugendlichen



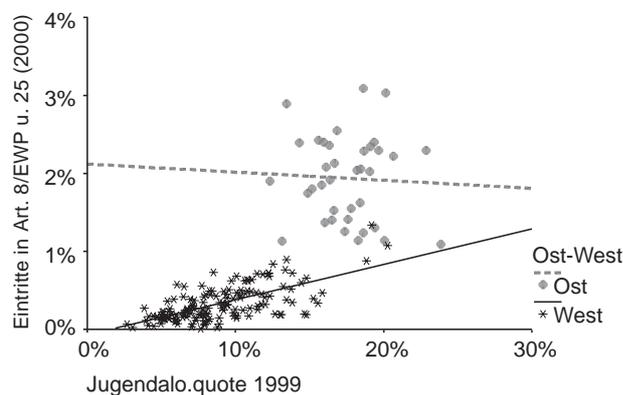
Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA.
 $R^2_{(ost)}=0,0043$; $R^2_{(west)}=0,2288$.

Bei allgemein höher ausgeprägter Jugendarbeitslosigkeit zeigt sich in den neuen Bundesländern eine größere Streuung

bezüglich der Nutzung von Lohnkostenzuschüssen, bei durchschnittlich häufigerem Einsatz dieses Instruments für 1999, als in den alten Bundesländern.

Im Folgejahr verstärkte sich diese Polarität weiter. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Annahme, Lohnkostenzuschüsse nach Artikel 8 würden vorwiegend in Regionen eingesetzt, in denen hohe Jugendarbeitslosigkeit herrscht, sich nur für die alten Bundesländer nachweisen lässt ($R^2_{(West\ 1999)}=0,2288$ bzw. $R^2_{(West\ 2000)}=0,4337$). Im Osten Deutschlands scheint die Variation des Maßnahmeinsatzes durch andere Faktoren bedingt zu sein. Es besteht kein Zusammenhang zwischen der Jugendarbeitslosenquote des Vorjahres und der Umsetzung von Maßnahmen zur Lohnsubvention Jugendlicher im Rahmen des Jugendsofortprogramms in den neuen Bundesländern. In besonders strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands ist es selbst mit Lohnkostenzuschüssen schwer, arbeitslose Jugendliche in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

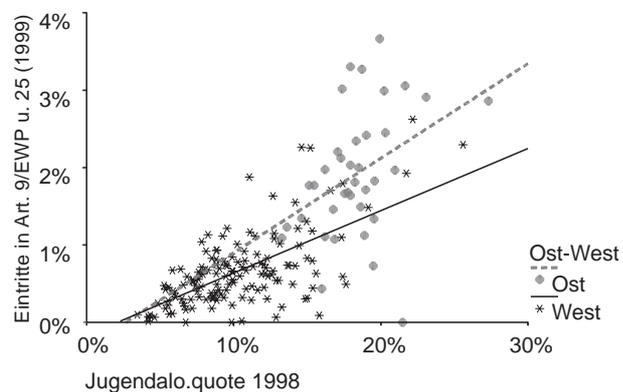
Abbildung 5: Eintritte in Lohnkostenzuschüsse 2000 und regionale Arbeitslosenquote unter Jugendlichen



Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA.
 $R^2_{(ost)}=0,0022$; $R^2_{(west)}=0,4337$.

Qualifizierungs-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Jugendsofortprogramms konnten sowohl in Betrieben als auch bei Qualifizierungsträgern oder regionalen Beschäftigungsgesellschaften durchgeführt werden. Insbesondere im Osten Deutschlands wurden in einigen Arbeitsämtern 1999 mehr als 3 Prozent der jugendlichen Erwerbspersonen in eine ABM mit Qualifizierungsanteil vermittelt. Die Korrelation zwischen den Eintritten in Qualifizierungs-ABM und der Lage auf dem

Abbildung 6: Eintritte in Qualifizierungs-ABM 1999 und regionale Arbeitslosenquote unter Jugendlichen



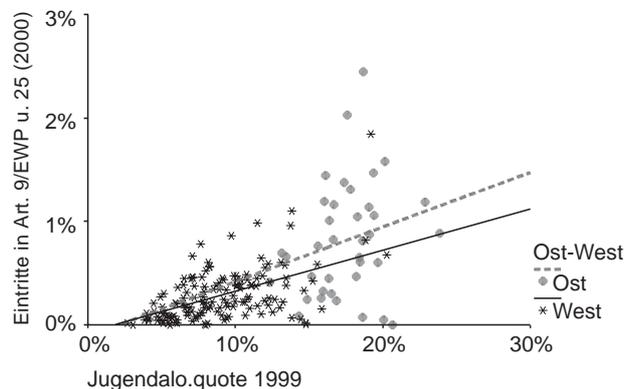
Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA.
 $R^2_{(ost)}=0,1503$; $R^2_{(west)}=0,4042$.

regionalen Stellenmarkt für Jugendliche entspricht zumindest im Jahr 1999 den Erwartungen. Gerade in Arbeitsamtsbezirken mit erhöhter Jugendarbeitslosigkeit wurden diese Maßnahmen umgesetzt, die auf den „zweiten“ Arbeitsmarkt abzielen und den Jugendlichen, die sonst kaum eine Chance auf eine Arbeitsstelle hätten, die Möglichkeit geben, grundlegende Schlüsselqualifikationen zu erlernen und gleichzeitig in 30 bis 50 Prozent der Arbeitszeit fachlich qualifiziert zu werden.

In beiden Beobachtungsjahren fallen allerdings auch Regionen auf, die bei unterschiedlicher Jugendarbeitslosenquote keine Qualifizierungs-ABM für arbeitslose Jugendliche durchführten. Anhand der hier gewählten Darstellung ist nicht zu klären, ob die zuständigen Arbeitsvermittler keine geeigneten Maßnahmeträger zur Verfügung hatten oder ob die Verantwortlichen aufgrund ihrer Erfahrungswerte keine Quali-ABM einrichten wollten.

Im Jahr 2000 ging die Förderquote in Ost- und Westdeutschland zurück, wobei in einigen Arbeitsamtsbezirken weiterhin an der Qualifizierungs-ABM festgehalten wurde.

Abbildung 7: Eintritte in Qualifizierungs-ABM 2000 und regionale Arbeitslosenquote unter Jugendlichen



Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA.
 $R^2_{(ost)}=0,0545$; $R^2_{(west)}=0,2624$.

Der Zusammenhang zwischen der regionalen Jugendarbeitslosigkeit und dem Einsatz von Maßnahmen der Abteilung Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung im Arbeitsamt (These 2) besteht in erster Linie in Westdeutschland und nur für Qualifizierungs-ABM und Lohnkostenzuschuss nach dem Jugendsofortprogramm. Dabei ist die zu beobachtende Abweichung von der erwarteten Förderquote zum Teil erheblich, was darauf hindeutet, dass die Prioritätensetzung in den Arbeitsämtern nur in geringem Maße mit der jeweiligen Lage auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche erklärt werden kann.

3.2 Die Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt

Ein Teil der Maßnahmen des Sofortprogramms richtet sich speziell an Jugendliche, die noch keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen können. Der Abteilung Berufsberatung im Arbeitsamt wurde die Möglichkeit zur Einrichtung von außerbetrieblichen Ausbildungsstellen (Artikel 4) gegeben. Im Gegensatz zu den „benachteiligten“ Jugendlichen, denen überbetriebliche Ausbildungsstellen nach §240 ff SGB III angeboten werden können, mussten die Jugendlichen im Sofortprogramm keine individuellen Benachteiligungskriterien vorweisen. Insofern richtete sich Artikel 4 eher an sogenannte „marktbenachteiligte“ Jugendliche, die in Regio-

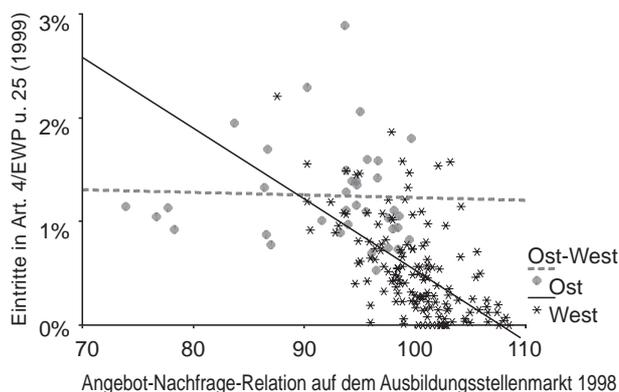
nen leben, in denen ein Mangel an betrieblichen Ausbildungsstellen herrscht.

Des Weiteren konnten verschiedene ausbildungsvorbereitende Maßnahmen für Jugendliche (Trainingsmaßnahmen für noch nicht vermittelte Bewerber, Nachholen des Hauptschulabschlusses und AQJ – Arbeit und Qualifizierung für noch nicht ausbildungsgerechte Jugendliche) eingesetzt werden, um die Chancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf eine Ausbildungsstelle zu verbessern.

These 3: Je größer die Zahl der noch nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerber ist, desto eher kommen außerbetriebliche Ausbildungen und ausbildungsvorbereitende Maßnahmen zum Einsatz.

Im Jahr 1999 war es den Arbeitsämtern selbst überlassen, in welchem Maße sie außerbetriebliche Ausbildungen nach Artikel 4 des Sofortprogramms initiierten. Die tatsächlichen Eintritte schwankten zwischen Null und 50 Prozent aller Eintritte in den 181 Arbeitsamtsbezirken. Während sich im Westen Deutschlands ein starker negativer Zusammenhang¹² zwischen der Häufigkeit der Eintritte in außerbetriebliche Ausbildungen und der Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt¹³ zeigt, ist der Zusammenhang in den neuen Bundesländern nicht signifikant.

Abbildung 8: Eintritte in außerbetriebliche Ausbildung 1999 und Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt 1998



Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA. $R^2_{(ost)}=0,0013$; $R^2_{(west)}=0,3357$.

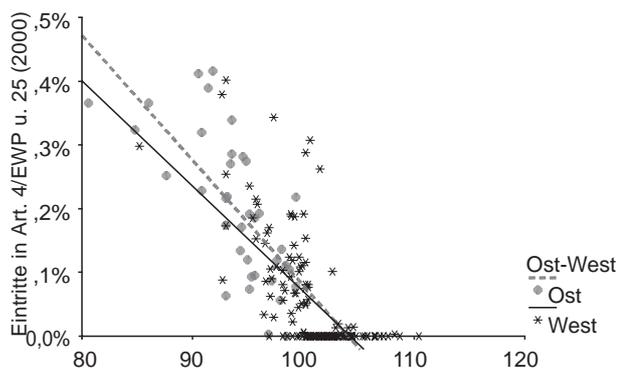
Offensichtlich beeinflussten andere Faktoren die Durchführung des Artikels 4 im Osten stärker als die Lage auf dem regionalen Ausbildungsstellenmarkt. Konkurrierende Ausbildungsprogramme der Länder und Kommunen stehen in den ostdeutschen Regionen in unterschiedlichem Umfang zur Verfügung und wirken sich entsprechend auf die Nutzung der außerbetrieblichen Ausbildung des Sofortprogramms aus.

¹² Der negative Zusammenhang entspricht der Erwartung und bestätigt die These, dass bei geringer Angebot-Nachfrage-Relation verstärkt außerbetriebliche Ausbildungen angeboten wurden, um die nicht vermittelten Bewerber des Vorjahres im Frühjahr 1999 zu versorgen.

¹³ Die Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt drückt die Zahl der angebotenen Ausbildungsstellen je 100 bei den Arbeitsämtern gemeldeten Bewerbern um Berufsausbildungsstellen im Berichtsjahr aus. Der Wert 100 entspricht somit einem ausgeglichenen Ausbildungsstellenmarkt, während höhere Werte einen Überschuss an Ausbildungsstellen signalisieren. Für die Angebot-Nachfrage-Relation 1999 sind die Meldungen zwischen Oktober 1998 und Ende September 1999 ausschlaggebend.

Durch eine Änderung in den Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms wurde die Möglichkeit zur Umsetzung von Maßnahmen der außerbetrieblichen Ausbildung auf Arbeitsamtsbezirke begrenzt, in denen die Zahl der unbesetzten Ausbildungsstellen die Zahl der noch nicht vermittelten Bewerber am 30. September 1999 unterschritt oder um weniger als 15 Prozent überschritt. Die Neueintritte in Artikel 4 gingen daraufhin sowohl in den alten wie auch in den neuen Bundesländern entsprechend drastisch zurück. Der Großteil der westdeutschen Arbeitsämter führte im Jahr 2000 keine außerbetrieblichen Ausbildungen nach dem Jugendsofortprogramm mehr durch.

Abbildung 9: Eintritte in außerbetriebliche Ausbildung 2000 und Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt 1999



Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA. $R^2_{(ost)}=0,4870$; $R^2_{(west)}=0,4369$.

Bezüglich der Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt und der Nutzung ausbildungsvorbereitender Maßnahmen lassen sich keine signifikanten Zusammenhänge feststellen. Die Verwendung dieser Maßnahmen scheint von anderen Bedingungen abhängig zu sein als allein vom regionalen Ausbildungsmarkt. Beispielsweise könnten weitere Möglichkeiten, die von Kommunen oder Ländern gefördert werden, in Betracht kommen, einen Hauptschulabschluss nachzuholen.

Das Bewerbertraining nach Artikel 3 wurde 1999 häufig eingesetzt, um Anschluss über die Fähigkeiten und die Motivation der Teilnehmenden zu erhalten. Diesen Trainingsmaßnahmen kam dabei eine „Gateway-Funktion“ zu, die den Jugendlichen einen für sie gangbaren Weg weisen sollte und häufig in weitere Maßnahmen führte, welche ebenfalls über das Sofortprogramm abgewickelt wurden (Dietrich 2000). Andererseits boten diese kurzen und einfach zu organisierenden Maßnahmen der Arbeitsverwaltung auch die Möglichkeit, die Eintrittszahlen in das „Sofortprogramm“ schnell auf ein Niveau zu bringen, das dem Ziel von 100.000 Jugendlichen nahe kommt. Im Jahr 2000 standen Trainingsmaßnahmen für noch nicht vermittelte Bewerber nach Artikel 3 aufgrund einer Änderung des Sofortprogramms nicht mehr zur Verfügung.

Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen der Nutzung außerbetrieblicher Ausbildung 1999 und beschäftigungsfördernden Maßnahmen im Folgejahr zeigt einen schwachen, aber signifikanten Zusammenhang. Eine Reihe von Arbeitsämtern hatte sich im ersten Jahr auf die noch nicht vermittelten Bewerber um Ausbildungsstellen konzentriert und im Jahr 2000 die Prioritäten geändert und sich eher um arbeitslose Jugendliche gekümmert.

3.3 Spezialisierung der Arbeitsämter

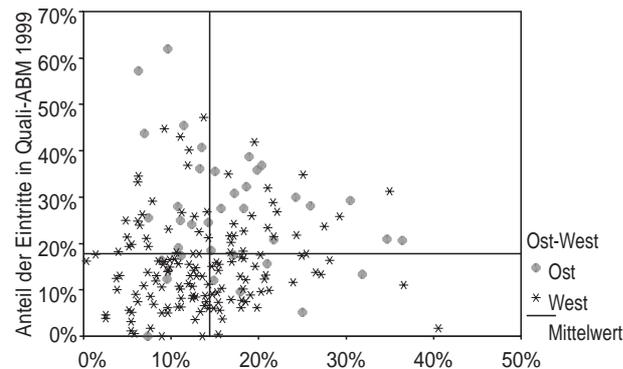
Neben der Lage auf dem Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in der Region kann die Meinung der Entscheidungsträger in den Arbeitsämtern sich nachhaltig auf die Implementationsstrategie auswirken. So ist einerseits zu vermuten, dass einzelne Arbeitsämter sich auf bestimmte Maßnahmenartikel „spezialisiert“ haben und auf entsprechende Kooperationspartner, seien es Betriebe, Qualifizierungsträger oder Beschäftigungsgesellschaften, zurückgreifen können. Andererseits wird in gewissem Maße auch das in der Vergangenheit erworbene Erfahrungswissen in die Zukunft projiziert und somit ein Selektionsprozess eingeleitet.

These 4: Die Arbeitsämter spezialisieren sich auf Lohnkostenzuschüsse oder Quali-ABM.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen Lohnkostenzuschüssen und Qualifizierungs-ABM des Sofortprogramms, so zeigt sich für 1999 kein eindeutiges Muster (Abb. 10). Vielmehr scheint es in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen Nutzer wie Nichtnutzer beider Maßnahmen für Jugendliche zu geben.

Im unteren linken Quadranten befinden sich diejenigen Arbeitsämter, die weder Lohnkostenzuschüsse noch Qualifizierungs-ABM befürworten, sondern eher andere Maßnahmen des Sofortprogramms einsetzen. Im oberen rechten Viertel sind Arbeitsämter verzeichnet, die einen großen Teil ihrer Mittel des Sofortprogramms für beschäftigungsfördernde Maßnahmen investierten, ohne eines der beiden betrachteten Instrumente abzulehnen.

Abbildung 10: Anteil der Eintritte in Qualifizierungs-ABM und Lohnkostenzuschüsse 1999



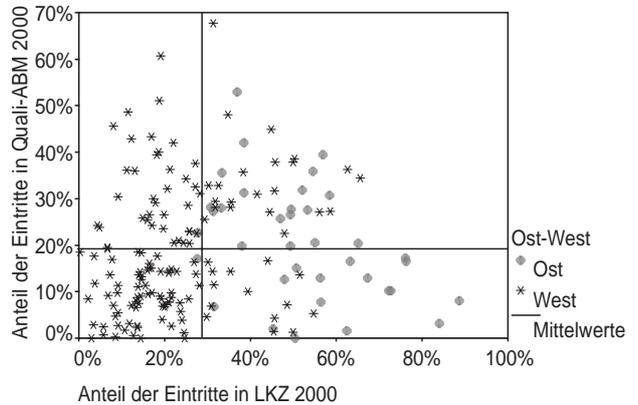
Datenquelle: SPR-Amtsdaten.

Im Gegensatz zum Vorjahr lassen sich im Jahr 2000 durchaus Spezialisierungstendenzen aufzeigen (vgl. Abb. 11). Wie bereits Abbildung 1 zum Ausdruck brachte, spezialisierten sich einige Arbeitsämter in den neuen Bundesländern im zweiten Förderjahr auf Lohnkostenzuschüsse (unten rechts), während sich eine Reihe westdeutscher Arbeitsämter auf Qualifizierungs-ABM beschränkte (oben links).

Im Jahr 2000 lassen sich – der These 4 entsprechend – durchaus einige Spezialisierungstendenzen der Arbeitsämter feststellen. Da eine solche Spezialisierung – wie bereits ange-

¹⁴ Da die Eintritte von Jugendlichen in Maßnahmen des SGB III nicht auf Arbeitsebene zur Verfügung standen, wurden ersatzweise die Anteile der Eintritte in ABM nach § 260 ff. SGB III sowie in Eingliederungszuschüsse nach § 217 ff. SGB III am Eingliederungstitel verwendet.

Abbildung 11: Anteil der Eintritte in Qualifizierungs-ABM und Lohnkostenzuschüsse 2000



Datenquelle: SPR-Amtsdaten.

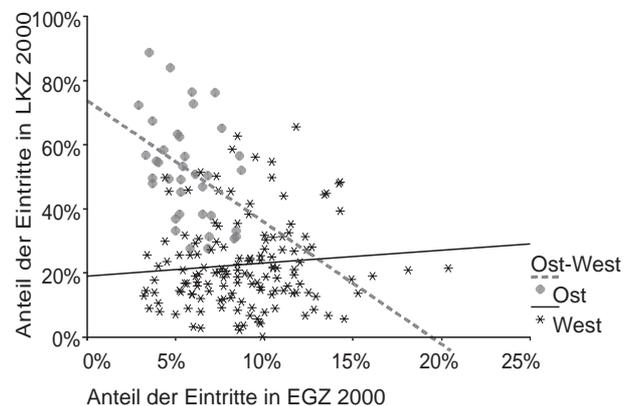
deutet – mit Erfahrungswissen und vorhandener Infrastruktur zusammenhängen kann, liegt die Vermutung nahe, dass die Strategie im Rahmen des Sofortprogramms auch mit der übrigen Vorgehensweise im Arbeitsamtsbezirk übereinstimmt. Zur Veranschaulichung dieser These werden nun die Eintritte in Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierungs-ABM 2000 vergleichbaren Instrumenten des SGB III grafisch gegenübergestellt.¹⁴

These 5: Die SGB III-Nutzung entspricht der Implementation vergleichbarer Maßnahmen des Sofortprogramms.

Abbildung 12 verdeutlicht für die neuen Bundesländer einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen der anteiligen Verwendung von Eingliederungszuschüssen nach SGB III und Lohnkostenzuschüssen nach Artikel 8 des Sofortprogramms. Die dortigen Arbeitsämter scheinen sich also nicht spezialisiert zu haben, sondern vielmehr wurden Lohnkostenzuschüsse im Jahr 2000 ausgeweitet und gleichzeitig nur wenige Eingliederungszuschüsse aus dem Regelinstrumentarium umgesetzt. Dieser Hinweis auf mögliche Umverteilungseffekte müsste allerdings mit jugendspezifischen Maßnahmedaten überprüft werden. In den alten Bundesländern sind keine derartigen Tendenzen zu erkennen.

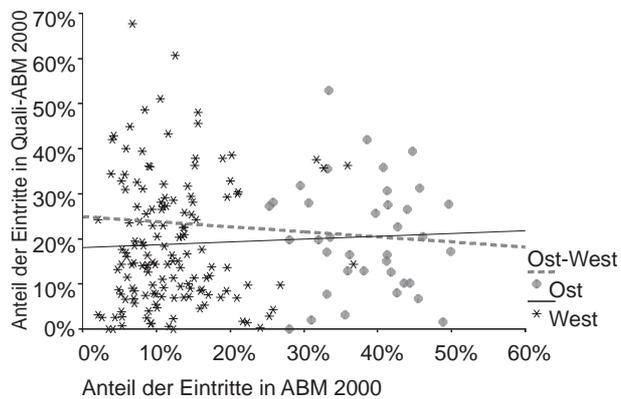
Obwohl zwischen der Verwendung von ABM nach § 260 ff. SGB III und dem Einsatz von Qualifizierungs-ABM des So-

Abbildung 12: Anteil der Eintritte in Lohnkostenzuschüsse (Art. 8 SPR) und Anteil der Eintritte in Eingliederungszuschüsse (§ 217 ff. SGB III)



Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA.
 $R^2_{(ost)} = 0,1471$; $R^2_{(west)} = 0,0084$.

Abbildung 13: Anteil der Eintritte in Qualifizierungs-ABM (Art. 9 SPR) und Anteil der Eintritte in ABM (§ 260 ff. SGB III)



Datenquelle: SPR-Amtsdaten, regionale Strukturdaten der BA.
 $R^2_{(ost)}=0,0039$; $R^2_{(west)}=0,0009$.

fortprogramms (vgl. Abb. 13) weder in den alten noch in den neuen Bundesländern ein Zusammenhang zu erkennen ist, zeigen sich doch die verschiedenen Niveaus der Eintritte in arbeitsbeschaffende Maßnahmen in Ost- und Westdeutschland. In den alten Bundesländern werden weniger Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III eingesetzt, allerdings bewegen sich die Anteile der Qualifizierungs-ABM an allen Eintritten des Sofortprogramms auf ähnlichem Niveau, mit erheblicher Varianz in beiden Landesteilen.

Die Annahme, dass die Arbeitsämter eine bereits erprobte Strategie hätten, die sie sowohl mit dem Standardinstrumentarium, als auch mit Hilfe des Sofortprogramms umsetzen würden, lässt sich mit den hier betrachteten Maßnahmentypen Qualifizierungs-ABM und Lohnkostenzuschuss nicht bestätigen. Ganz im Gegenteil scheinen im Jahr 2000 Lohnkostenzuschüsse für Jugendliche in Ostdeutschland gerade in Regionen genutzt worden zu sein, die relativ selten Eingliederungszuschüsse nach § 217 SGB III verwenden.

4 Kooperationen zur Umsetzung des Jugendsofortprogramms in zehn ausgewählten Regionen

Das Jugendsofortprogramm kann von den Arbeitsämtern – wie bereits das Standardinstrumentarium des SGB III – flexibel eingesetzt werden. Die dezentrale Steuerung des SGB III wurde konsequent auch auf das Sofortprogramm ausgedehnt und ermöglicht so den Arbeitsämtern, entsprechend den regionalen Gegebenheiten zu agieren. Von besonderer Bedeutung für die Implementation der Maßnahmen für Jugendliche ist vor diesem Hintergrund die Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsmarktakteuren.

Eine Analyse der Interaktionsbeziehungen relevanter regionaler Arbeitsmarktakteure versucht die Intensität der Kooperationsbeziehungen in zehn vertieft evaluierten Regionen abzubilden und zu bewerten. Darauf aufbauend wird der Zusammenhang zwischen der Kooperationsneigung der Arbeitsämter, der Nutzung der Maßnahmen des Sofortprogramms und der Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit von 1998 bis 2000 betrachtet.

Arbeitsverwaltung, Jugend- und Sozialämter und Berufsschulen beschäftigen sich in unterschiedlicher Weise mit dem Thema Jugendarbeitslosigkeit, sind in verschiedener Weise finanziell und personell ausgestattet und verfügen über diffe-

renziertes Fachwissen. Weiterhin sind auch andere wichtige Akteure des Arbeits- und Ausbildungsmarktes mit dem Thema Jugendarbeitslosigkeit befasst und folglich zu berücksichtigen, z.B. Kammern, Ämter zur kommunalen Wirtschaftsförderung sowie Weiterbildungs- und Qualifizierungsträger.

In welcher Weise Vernetzung und Kooperation von arbeitsmarktrelevanten Institutionen helfen können, Jugendarbeitslosigkeit abzubauen bzw. zu vermeiden, ist noch zu klären.

Die Forderung nach Zusammenarbeit

Bei der Umsetzung der Maßnahmen arbeiten die Arbeitsämter in der Regel eng mit den aus ihrer Sicht wichtigen Akteuren des Arbeits- und Ausbildungsmarktes zusammen. Dies sind vor allem Betriebe und Bildungsträger.

Die Aktivitäten der Jugend- und Jugendsozialhilfe gestalten sich aufgrund geringerer personeller und finanzieller Ressourcen zwangsläufig schwieriger. Es ist davon auszugehen, dass die Möglichkeiten zur Umsetzung größerer Projekte oder Maßnahmen sehr begrenzt sein dürften. Dennoch ist die Rolle der Träger der Jugendhilfe ebenso wie der Berufsschulen von besonderer Bedeutung für die Reduzierung oder Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit.

Die Schulen vermitteln die Basisqualifikationen und die fachliche Qualifikation, welche den Jugendlichen den Weg in eine Ausbildung oder Erwerbstätigkeit sichern sollen. Die Träger der Jugendhilfe unterstützen und fördern gerade die Jugendlichen, die oftmals nicht durch das Arbeitsamt erreicht werden oder die einer besonderen Betreuung bedürfen. Insofern ergänzen sich die Tätigkeitsbereiche der Arbeitsverwaltung, der Jugendhilfe und der Schulen.

In den zentralen Gesetzbüchern (SGB III, SGB VIII und BSHG) sind jeweils explizit Verpflichtungen zur Kooperation mit anderen Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes verankert. So sollen die Träger der Jugendsozialarbeit ihre Angebote unter anderem mit den Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit und der Schulverwaltung abstimmen (§ 13 Abs.4 SGB VIII). Für die Arbeitsämter ist eine Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kreisen und Bezirken sowie mit den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, den Kammern und den berufsständischen Organisationen in § 9 Abs.3 SGB III gefordert. Daneben ist inzwischen die Kooperation mit den Trägern der Sozialhilfe neu ins SGB III aufgenommen worden (§§ 371a und 421d). In den Richtlinien zur Durchführung des „Sofortprogramms der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher“ wurde von Beginn an im Artikel 15 (6) darauf hingewiesen, dass die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) bei der Umsetzung des Sofortprogramms eng mit den Betrieben und Verwaltungen, Maßnahmeträgern und auch mit den Trägern der Sozial- und Jugendhilfe zusammen zu arbeiten haben.

Diese Forderungen werden in den Jahren 2000 und 2001 wiederholt und zusätzlich noch im Artikel 11 (Soziale Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) erwähnt, wobei vor allem die Zusammenarbeit mit den Trägern der Jugend- und Sozialhilfe betont wird.

Intensität der Kooperationsbeziehungen

Die Durchführung des Sofortprogramms verläuft, je nach Region und Struktur des Arbeitsamtsbezirks, unter sehr unterschiedlichen Bedingungen. Deshalb ist es besonders wichtig,

Tabelle 1: Intensität der Zusammenarbeit (1 = keine Zusammenarbeit bis 5 = sehr intensive Zusammenarbeit)

Befragte Institution (Anzahl der Interviews)	Kooperationspartner								
	Arbeits- amt	Jugend- amt	Sozial- amt	Komm. Wirtsch.	IHK; HWK	Berufs- schulen	Bildungs- träger	Betriebe	Gesamt
Arbeitsamt (30)	-	3,3	3,7	1,9	2,9	2,8	4,5	3,2	3,2
Jugendamt (7)	3,4	-	3,0	3,3	2,0	3,0	4,0	2,1	3,0
Sozialamt (8)	3,6	4,0	-	3,0	1,4	1,5	3,6	1,9	2,7
Amt f. Kommunale Wirtschaftsförderung (6)	4,0	3,2	3,3	-	3,2	2,0	3,0	3,2	3,1
IHK; HWK (20)	3,6	1,9	2,0	2,0	-	3,1	3,2	3,5	2,7

Quelle: 2. Welle der Institutionenbefragung des IAB im Rahmen der Begleitforschung zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (N=71).

Tabelle 2: Intensität der Zusammenarbeit in den 10 untersuchten Arbeitsamtsbezirken (1 = keine Zusammenarbeit bis 5 = sehr intensive Zusammenarbeit)

Kooperationspartner	Arbeitsamtsbezirke (AB = alte Bundesländer /NB = neue Bundesländer)										Gesamt
	AB1	AB2	AB3	AB4	AB5	AB6	NB1	NB2	NB3	NB4	
Arbeitsamt - Berufsschule	2,7	3,0	2,3	3,7	4,0	2,3	2,8	1,7	2,0	4,3	2,8
Arbeitsamt - Jugendamt	4,0	2,0	3,0	2,3	3,0	4,7	3,0	3,0	4,0	4,0	3,3
Arbeitsamt - Sozialamt	5,0	2,0	3,3	2,7	4,5	3,7	3,8	4,7	3,3	4,0	3,7

Quelle: 2. Welle der Institutionenbefragung des IAB im Rahmen der Begleitforschung zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (N=30).

die Wirkung dieser Kooperationsbemühungen zu beachten und die Netzwerkeffekte in die Analyse mit einzubeziehen.

In einer ersten qualitativen Befragung wurden 157 persönliche Gespräche mit Akteuren des regionalen Arbeitsmarktes in zehn ausgewählten Arbeitsamtsbezirken mittels teilstandardisierter Befragungsleitfaden geführt. Die Ergebnisse dieser Interviews zeigten sehr unterschiedliche Kooperationsstrukturen in den untersuchten Regionen. Während einige Arbeitsämter lediglich mit Betrieben und Bildungsträgern zusammenarbeiteten, wurden in anderen Regionen enge Kooperationsbeziehungen der wichtigen Arbeitsmarktakteure zur Implementation des Jugendsofortprogramms eingeführt bzw. sie bestanden bereits vorher. Zum Teil erwies sich die Interpretation der Befragungsergebnisse allerdings als schwierig, da einige potenzielle Kooperationspartner in den Interviews nicht erwähnt wurden und somit unklar war, inwieweit mit diesen zusammengearbeitet wurde.

Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit wurde in einer zweiten Befragung von Experten Ende 2000, die in den gleichen Arbeitsamtsbezirken stattfand, eine Skala verwendet, mit der die Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen mit Werten von 1 (keine Zusammenarbeit) bis 5 (sehr intensive Zusammenarbeit) angegeben werden sollte.¹⁵ In Tabelle 1 sind die durchschnittlichen Werte aus Sicht der befragten Institutionen dargestellt.

Insgesamt scheint diese erste Analyse ein positives Bild der Zusammenarbeit regionaler Arbeitsmarktakteure im Rahmen

des Sofortprogramms zu zeigen. Gleichwohl werden schon in dieser Betrachtung gravierende Unterschiede im Kooperationsverhalten sichtbar. Die Arbeitsämter arbeiten am intensivsten mit den Bildungsträgern zusammen, während die Abstimmung mit den Jugendämtern, Berufsschulen und Kammern weniger stark ausgeprägt ist. Aus Sicht des Jugendamts sind das Arbeitsamt und die verschiedenen Bildungsträger Kooperationspartner Nummer eins, wenn es um Belange des Jugendsofortprogramms geht. Allerdings verbergen sich hinter den hier verwendeten Mittelwerten erstaunliche regionale Unterschiede. Um die Beziehung zwischen den Arbeitsämtern und den Jugend- und Sozialämtern bzw. den Berufsschulen etwas besser betrachten zu können, wird in Tabelle 2 nur die Intensität der Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen in den zehn untersuchten Arbeitsamtsbezirken betrachtet.

Hierbei werden regionale Unterschiede erkennbar, die sich bereits in der ersten Befragungswelle abzeichneten (vgl. Rothe 2002). Während in einigen Regionen verstärkt auf eine umfassende Zusammenarbeit gesetzt wird, sind die Kooperationsbemühungen in anderen Arbeitsamtsbezirken eher spärlich. Besonders ausgeprägt ist die Zusammenarbeit in den Bezirken AB1 oder NB4, während in der Region AB2 praktisch keine Zusammenarbeit im Rahmen des Sofortprogramms verzeichnet werden kann. Nur in seltenen Fällen wird die Intensität der Kooperation mit dem Jugend- und dem Sozialamt unterschiedlich beurteilt (z. B. in AB5 oder NB2), was darauf schließen lässt, dass die Kooperationsbemühungen des Arbeitsamtes von den dort tätigen Personen wesentlich beeinflusst werden.

In einer Reihe von Interviews in den verschiedenen lokalen Institutionen wurden die Kooperationsbeziehungen zu anderen Arbeitsmarktakteuren von den Befragten positiv bewertet. Zum Teil hat das Sofortprogramm auch neue Wege der Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Ämtern in den un-

¹⁵ Obwohl die Arbeitsämter zur Kooperation angehalten waren, zeigten sich deutliche Varianzen im Antwortverhalten (vgl. Tabelle 2), sodass davon auszugehen ist, dass die Intensität der Zusammenarbeit zumindest tendenziell der Wirklichkeit entspricht. Darüber hinaus wurde den Interviewpartnern völlige Anonymität zugesichert und die Ergebnisse ließen sich zum großen Teil durch eine Befragung der Kooperationspartner bestätigen. Nur in wenigen Ausnahmefällen kam es zu Widersprüchlichkeiten.

Tabelle 3: Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit (Mittelwerte) (1 = sehr zufrieden bis 5 = sehr unzufrieden)

Befragte Institution (Anzahl der Interviews)	Kooperationspartner								
	Arbeits- amt	Jugend- amt	Sozial- amt	Komm. Wirtsch.	IHK; HWK	Berufs- schulen	Bildungs- träger	Betriebe	Gesamt
Arbeitsamt (30)	-	2,4	2,5	3,4	2,5	2,6	1,6	2,4	2,4
Jugendamt (7)	2,4	-	2,2	2,5	3,3	2,7	1,9	2,8	2,4
Sozialamt (8)	2,3	2,3	-	2,4	3,4	3,6	2,8	3,0	2,8
Amt f. Kommunale Wirtschaftsförderung (6)	1,4	2,0	2,0	-	2,6	2,0	2,6	2,6	2,2
IHK; HWK (20)	2,0	2,5	2,2	2,6	-	2,1	2,3	1,8	2,1

Quelle: 2. Welle der Institutionenbefragung des IAB im Rahmen der Begleitforschung zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (N=71).

tersuchten Regionen geschaffen. Insbesondere werden neue Kooperationsformen mit den Sozial- und Jugendämtern hervorgehoben, die zum Teil weit über bisher übliche Einzelfallabsprachen hinausgehen.

„Neu war sicherlich die enge Zusammenarbeit mit dem Sozialamt und dem Jugendamt, sowohl in der Stadt als auch in den Landkreisen, dass man in dieses Pendeln zwischen Arbeitsamt und Sozialämtern eingegriffen hat: ‚So jetzt gehen wir gemeinsam an die jungen Leute heran‘. Das ist für mich wirklich eine neue Qualität, dass aufgrund dieses Programms sich die Ämter eng zusammengeschlossen haben.“ (AA-Leitung)

Zufriedenheit mit bestehender Zusammenarbeit

In einem weiteren Schritt wurde die Zufriedenheit mit der momentanen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktakteuren erfragt. Tabelle 3 weist die Befunde einer gemittelten Gesamtbewertung aus.

Unzufriedenheit wurde seitens der Arbeitsämter vor allem in Bezug auf die Kooperation mit dem Amt für Kommunale Wirtschaftsförderung geäußert, während die Zusammenarbeit mit den Bildungsträgern am positivsten bewertet wurde. Jugend- und Sozialämter bemängeln in erster Linie die Zusammenarbeit mit den Kammern, Betrieben und Berufsschulen.

Seitens der Arbeitsämter wurde häufig kritisiert, dass die Übermittlung von Daten zwischen den Jugend- bzw. Sozialämtern und dem Arbeitsamt an unklaren Datenschutzbestimmung oder technischen Schwierigkeiten scheitert. Ergebnisse einer Studie der Bertelsmann-Stiftung stützen diese Aussagen: „Der bessere Austausch von personenbezogenen Daten zwischen den Ämtern wird in beiden Behörden (Arbeitsamt und Sozialamt d.A.) (jeweils 92 Prozent der Befragten) als außerordentlich wichtig eingestuft. Bei notwendigen Maßnahmen für eine Verbesserung dieser Zusammenarbeit steht dieser Datenaustausch an erster Stelle“ (Bertelsmann-Stiftung 2000: 18).

Selbst bei Jugendämtern, welche die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt relativ positiv einschätzen, treten häufig Unsicherheiten bezüglich der Qualität von Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen auf. Der Vorschlag eines Mitarbeiters im Jugendamt zeigt eindrucksvoll auf, wie weit eine intensive Kooperation gehen kann:

„Wir haben eine ganz gute Struktur. Wir haben auch feste Arbeitskreise auf Leitungsebene und nochmal so eine Art Un-

terarbeitskreis, wo nochmal ganz konkrete Feinabstimmungen gemacht werden. Das funktioniert.“

Interviewer: Würde man sich da irgendwelche Verbesserungen wünschen oder sagen Sie, das hat sich eigentlich ganz gut schon eingeschliffen?

„Das hat sich gut eingeschliffen. Man bräuchte irgendwann – da sind wir uns alle darüber einig – ein gemeinsames, also so was wie ein gemeinsames Evaluationssystem für alle Maßnahmen in (...), ein gemeinsames System der Bewertung, auch Controlling und Evaluation. Das Arbeitsamt hat Maßnahmen, wir haben Maßnahmen. Wir finanzieren sie getrennt. (...) Wie kann man jetzt einschätzen, wie effektiv und wie effizient die Maßnahmen sind auch im Vergleich zu anderen?“

Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in den zehn Arbeitsamtsbezirken

Anhand von zwei zentralen Zielgrößen des Jugendsofortprogramms lässt sich die Entwicklung der Situation in zehn vertieft evaluierten Regionen verdeutlichen. In Tabelle 4 sind neben der Kooperationsintensität in den Arbeitsamtsbezirken die Veränderungen der Jugendarbeitslosenquote und des Anteils der Langzeitarbeitslosen (über sechs Monate) an allen arbeitslosen Jugendlichen dargestellt. Darüber hinaus ist die Vorgehensweise der Arbeitsämter bezüglich des Einsatzes unterschiedlicher Maßnahmen im Rahmen des Sofortprogramms verzeichnet. Maßnahmentypen, die mehr als drei Prozent der Eintritte im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk ausmachen, wurden hier gezählt, um eine Maßzahl für die Strategie der Maßnahmekonzentration bzw. des Einsatzes möglichst vieler verschiedener Maßnahmentypen in den Regionen zu gewinnen.

Ein Zusammenhang zwischen hoher Kooperationsintensität und der Umsetzung möglichst vieler unterschiedlicher Maßnahmentypen lässt sich in den hier betrachteten Arbeitsämtern nicht nachweisen. Vielmehr zeigt sich, dass die besonders kooperativen Arbeitsämter AB1, AB6 und NB4 jeweils mehr als 3 Prozent der Eintritte ins Sofortprogramm auf 5 bis 6 Maßnahmen verteilen und mit dieser Strategie eine zum Teil überdurchschnittliche Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit bzw. des Anteils der langzeitarbeitslosen Jugendlichen erreichen. Der einzige westdeutsche Arbeitsamtsbezirk, in dem die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit zwischen 1998 und 2000 negativ verlief (AB2), fällt durch extrem niedrige Kooperationsbereitschaft auf. Die Region in Ostdeutschland, in der die Jugendarbeitslosigkeit besonders anstieg (NB3), ar-

Tabelle 4: Intensität der Zusammenarbeit in den zehn untersuchten Arbeitsamtsbezirken und Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit

	Arbeitsamtsbezirke (AB = alte Bundesländer /NB = neue Bundesländer)									
	AB1	AB2	AB3	AB4	AB5	AB6	NB1	NB2	NB3	NB4
Kooperationsintensität (*)	+	-	-	-	o	+	-	o	o	+
Maßnahmeverwendung 1999 (**)	6	5	3	4	6	5	4	5	6	6
Maßnahmeverwendung 2000 (**)	6	4	4	8	6	6	8	6	8	6
Entwicklung der Jugendarbeitslosenquote (1998-2000)	-20%	-22%	-26%	-12%	-42%	-9%	-15%	-21%	+9%	-2%
Entwicklung der langzeitarbeitslosen Jugendlichen (1998-2000)	-18%	+1%	-34%	-29%	-33%	-37%	+3%	-25%	+4%	-17%

Quelle: 2. Welle der Institutionenbefragung des IAB im Rahmen der Begleitforschung zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (N=30), Strukturdaten der BA, eigene Berechnung.

(*) Kooperationsintensität entsprechend Tabelle 2: + = überdurchschnittlich
o = durchschnittlich
- = unterdurchschnittliche

(**) Maßnahmeverwendung der Arbeitsämter: Häufigkeit der Maßnahmetypen mit über drei Prozent der Eintritte.
1999 konnten maximal zwölf Artikel, 2000 maximal elf Artikel eingesetzt werden (jeweils ohne Artikel 2: vgl. Anhang 1).

beitet „durchschnittlich“ mit Jugend- und Sozialämtern zusammen und setzt vergleichsweise viele Maßnahmetypen des Sofortprogramms ein. Die Arbeitsamtsbezirke AB3 und AB4 in den alten Bundesländern kommen ohne verstärkt zu kooperieren und mit unterschiedlicher Strategie zu erstaunlich positiven Ergebnissen.

Die vorgestellten Ergebnisse einer Expertenbefragung in zehn ausgewählten Arbeitsamtsbezirken geben Aufschluss über die regionale Vielfalt bezüglich der Kooperation und der Maßnahmenutzung im Rahmen des Sofortprogramms. Obwohl nahezu alle befragten Arbeitsmarktakteure Kooperation und Vernetzung für wichtig halten, zeigten sich doch einige Mängel in den örtlichen Strukturen. Andererseits gibt es auch einige beachtliche Ansätze zur Zusammenarbeit in den Regionen, die zum Teil durch das Jugendsofortprogramm initiiert wurden. Eine Studie der Bertelsmannstiftung (2000: 101) kommt zu dem Ergebnis, dass 95 Prozent der Arbeitsämter und 84 Prozent der Sozialämter im Rahmen des Sofortprogramms kooperieren. Die Wirkung der Kooperation auf die Jugendarbeitslosigkeit bleibt aber weiter unklar. Seitens der Begleit- und Wirkungsforschung sind zusätzliche, flächendeckende Analysen nötig, um einen Effekt der Kooperationsintensität in der jeweiligen Region auf die Jugendarbeitslosigkeit und den Verbleib der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Sofortprogramm schätzen zu können.¹⁶

5 Der Einfluss des Jugendsofortprogramms auf die Entwicklung der regionalen Jugendarbeitslosigkeit

Der Abbau der Arbeitslosigkeit und insbesondere der längeranhaltenden Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen ist sicherlich

das Hauptziel des Jugendsofortprogramms.

In diesem Kapitel wird der Einfluss des Sofortprogramms 1999 auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit zwischen 1998 und 2000 unter Berücksichtigung relevanter regionaler Rahmenbedingungen untersucht. Es geht dabei nicht darum, einen „Nettoeffekt“ des Sofortprogramms zu berechnen, sondern vielmehr sollen Strategien und Maßnahmetypen identifiziert werden, die dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit oder Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen stärker zu reduzieren, als es in vergleichbaren Regionen mit alternativen Instrumenten und Vorgehensweisen gelingt.

Tabelle 5 erläutert die in den multivariaten Regressionsanalysen verwendeten Variablen. Als abhängige Variablen werden zur Modellierung des „Abbaus der Jugendarbeitslosigkeit“ zwei Variablen verwendet: die Entwicklung der Jugendarbeitslosenquote zwischen 1998 und 2000 sowie die Entwicklung des Anteils langzeitarbeitsloser Jugendlichen (über 6 Monate arbeitslos).¹⁷ Während kurzzeitige Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen häufig durch Suchzeiten und Wartephase bis zur Aufnahme einer Ausbildung, Erwerbstätigkeit oder auch des Wehr- oder Zivildienstes erklärt werden kann, sind Arbeitslosigkeitsphasen, die länger als sechs Monate dauern, ein Zeichen für erhebliche Eingliederungs- oder Wiedereingliederungsschwierigkeiten der Betroffenen. Obwohl es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen gibt, ist es keineswegs sicher, dass sich Effekte des Sofortprogramms auch in gleicher Weise für beide Gruppen zeigen.

Die unabhängigen Variablen sollen einerseits die Wirkung struktureller Rahmenbedingungen der regionalen Arbeitsmärkte und des Einsatzes des Regelinstrumentariums nach SGB III kontrollieren und zum anderen den Einfluss des Sofortprogramms zeigen. Im Hinblick auf die unterschiedliche Ausgangslage in den Arbeitsamtsbezirken wird Kurzzeitarbeitslosigkeit¹⁸ unter Jugendlichen im Jahr 1998 in die Analyse aufgenommen. Die Unterschiede in Ost- und Westdeutschland gehen als Dummyvariable in die Modelle ein. Weitere Strukturmerkmale des regionalen Arbeitsmarktes wie die Dauer der Arbeitslosigkeit, Tertiärisierungsgrad (Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor), Einwohnerdichte und allgemeine Beschäftigungsentwicklung werden kontrolliert, um die unterschiedlichen Chancen der Jugendlichen auf dem regionalen Arbeitsmarkt zu berücksichtigen.¹⁹

¹⁶ Die Begleitforschung des IAB wird deshalb in der dritten Welle der „Institutionenbefragung“ alle Arbeitsämter nach Qualität und Intensität bestehender Kooperationen im Rahmen des Sofortprogramms befragen.

¹⁷ Da in den Modellen jeweils die Veränderung der Arbeitslosigkeit betrachtet wird, weisen negative Vorzeichen der Koeffizienten darauf hin, dass sich mit höherem Wert der unabhängigen Variablen die abhängige Variable (Entwicklung der Arbeitslosigkeit) verringert, d.h. die Arbeitslosigkeit sinkt bzw. sinkt stärker als in anderen Arbeitsamtsbezirken.

¹⁸ Dieses Vorgehen entspricht der Modellierung bei Schmid et al. (1999) und Schmid/Speckesser/Hilbert (2001).

¹⁹ Die verwendeten Variablen haben sich in Analysen zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen (Hirschenauer 1999) als entscheidend erwiesen, um die regionalen Unterschiede zwischen den Arbeitsamtsbezirken zu beschreiben. Eine Kontrolle dieser Merkmale ermöglicht somit auch einen Vergleich der Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in den Arbeitsamtsbezirken bzw. eine Betrachtung des Effekts des Jugendsofortprogramms.

Tabelle 5: Deskription der abhängigen und unabhängigen Variablen der aggregierten Analyse

	Variablen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Std. Abw.	
Abhängige Variablen	1 Entw. Jug. alo. 1998-2000	-33,43	27,06	-9,93	14,97	
	2 Entw. Jug. alo. > 6 Mon. 1998-2000	-84,73	26,22	-17,12	18,57	
Strukturelle Einflussfaktoren	3 Kurzzeitalo. 1998 (< 6 Monate)	3,38	18,13	9,83	3,40	
	4 Ost-West (Ost=1; West=0)	0	1	0,19	0,40	
	5 Dauer der Alo. In Monaten	16,29	42,22	27,89	4,95	
	6 Tertiarisierungsgrad	37,82	79,77	57,87	8,73	
	7 Einwohnerdichte in Einw./qkm	52,20	2895,33	400,65	529,75	
	8 Beschäftigungsentw. 1998-2000	-7,98	9,96	1,87	3,23	
	Verwendung des SGB III	9 EGZ 1999	1,7	21,2	9,13	3,89
		10 ABM 1999	2,3	57,0	18,30	13,53
11 FbW 1999		29,4	71,7	54,03	8,92	
12 BAB 1999		1,8	14,8	6,69	2,43	
Verwendung des Sofortprogramms	13 Eintritte in das SPR 1999	0,78	15,26	5,10	2,54	
	14 Ausbildungsvorbereitung 1999	0	3,64	0,81	0,72	
	15 Außerbetriebliche Ausbildung 1999	0	2,89	0,65	0,53	
	16 Nachqualifizierung 1999	0	3,14	0,54	0,51	
	17 Trainingsmaßn. 1999	0	5,78	0,96	1,06	
	18 Lohnkostenzuschüsse 1999	0,02	2,69	0,71	0,47	
	19 Qualifizierungs-ABM 1999	0	3,30	0,86	0,69	
	20 Soziale Betreuung 1999	0	5,34	0,57	1,08	
	Implementation	21 Anteil Berufsbildung	2,64	69,28	29,59	14,53
		22 Aktivitätsniveau	-2,06	3,67	0,03	1,00

Datenquelle: SPR-Amtsdaten (CoSach-ff), regionale Strukturdaten der BA, eigene Berechnungen.

N=175 Arbeitsamtsbezirke (Ost- und Westdeutschland ohne Berlin)

Definitionen der verwendeten Variablen:

(1) Entwicklung der Jugendarbeitslosenquote (in % der abh. zivilen Erwerbspersonen unter 25 Jahren) zwischen 1998 und 2000. Jahresdurchschnitt; (2) Entwicklung des Anteils langzeitarbeitsloser Jugendlicher (über 6 Monate alo.) an allen Jugendlichen (unter 25 Jahren); (3) Jugendarbeitslosenquote - unter 6 Monaten alo (in % der abh. zivilen Erwerbspersonen unter 25 Jahren) Jahresdurchschnitt 1998; (4) Ost=1, West=0; (5) Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten, Jahresdurchschnitt 1999; (6) Tertiarisierungsgrad, Jahresdurchschnitt 1999; (7) Einwohnerdichte 1999 in Einwohner pro qkm; (8) allgemeine Beschäftigungsentwicklung zwischen 1998 und 2000, Jahresdurchschnitt; (9) Anteil Eingliederungszuschüsse am Eingliederungstitel 1999; (10) Anteil ABM am Eingliederungstitel 1999; (11) Anteil FbW-Maßnahmen am Eingliederungstitel 1999 (12) Anteil beruflicher Ausbildung in überbetrieblicher Ausbildungsstelle am Eingliederungstitel 1999; (13) Summe der Eintritte in das Sofortprogramm 1999 in % der Erwerbspersonen unter 25 Jahren; (14) Ausbildungsvorbereitende Maßnahmen (Art. 3, 5, 6 SPR) in % der Erwerbspersonen unter 25 Jahren; (15) Außerbetriebliche Ausbildung (Art. 4 SPR) in % der Erwerbspersonen unter 25 Jahren; (16) Berufliche Nach- und Zusatzqualifizierung (Art. 7.1 - 7.3 SPR) in % der Erwerbspersonen unter 25 Jahren; (17) Trainingsmaßnahmen (Art. 7.4 SPR) in % der Erwerbspersonen unter 25 Jahren; (18) Lohnkostenzuschüsse (Art. 8 SPR) in % der Erwerbspersonen unter 25 Jahren; (19) Qualifizierungs-ABM (Art. 9 SPR) in % der Erwerbspersonen unter 25 Jahren; (20) Maßnahmen zur sozialen Betreuung (Art. 11 SPR) in % der Erwerbspersonen unter 25 Jahren; (21) Anteil berufsbildender Maßnahmen des SPR (Art. 3, 4, 5, 6) an allen Maßnahmen 1999; (22) Standardisierte Abweichung von der durchschnittlichen Maßnahmenutzung 1999 unter Berücksichtigung der Jugendarbeitslosigkeit 1998.

Zur Kontrolle des Einflusses des Regelinstrumentariums wird darüber hinaus der Anteil wichtiger Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nach SGB III am Eingliederungstitel im Jahr 1999 in die Modelle integriert.²⁰

Die Maßnahmenteilen des Jugendsofortprogramms werden in sieben Gruppen – analog Kapitel 2 – in die Analyse einbezogen. Die Eintritte in entsprechende Maßnahmen während des Jahres 1999 sind anhand der jugendlichen Erwerbspersonen normiert und entsprechen somit dem prozentualen Anteil an den Erwerbspersonen unter 25 Jahren. In den Modellen 1 und 4 wird die Summe aller Eintritte pro jugendlicher Erwerbspersonen in den jeweiligen Arbeitsamtsbezirken verwendet, um den Gesamteffekt des Programms zu betrachten.

Zusätzlich werden zwei Indikatoren berechnet, welche die Implementationsstrategien der Arbeitsämter abbilden sollen. Der prozentuale Anteil aller Eintritte in berufsbildende Maßnahmen des Sofortprogramms (Artikel 3, 4, 5, 6) wird in die Analyse eingeführt, um zu überprüfen, mit welcher Strategie

– Berufsberatung versus Arbeitsvermittlung – eher Einfluss auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit genommen werden kann. Die Maßnahmen der Abteilung Arbeitsvermittlung zielen direkt auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und haben z.T. langzeitarbeitslose Jugendliche zur Zielgruppe, weshalb eine verstärkte Nutzung der Artikel 7, 7.4, 8 und 9 zu positiven Effekten bezüglich der Senkung der Jugendarbeitslosigkeit führen dürfte. Der zweite Index bildet das Aktivitätsniveau der Arbeitsämter ab. Dazu werden die standardisierten Residuen der Regressionsfunktion aus Abbildung 2 berechnet, die somit positiv sind, wenn überdurchschnittlich viele Eintritte in das Sofortprogramm 1999 zu verzeichnen waren, und negativ, wenn die Arbeitsämter verhältnismäßig wenige Jugendliche mit Instrumenten des Sofortprogramms förderten. Der Begriff „Aktivitätsniveau“ ist hierbei völlig wertfrei gemeint, da noch unklar ist, mit welcher Strategie eher Einfluss auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit genommen werden kann.

Die sechs Arbeitsamtsbezirke Berlins wurden aus der Analyse ausgeschlossen, da Berlin in vielfacher Hinsicht als Sonderfall zu betrachten ist und sich die Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsamtsbezirken jeweils auf Gesamtberlin auswirkt. Somit sind die hier zu betrachtenden Effekte der Implementation des Sofortprogramms analytisch nicht zu trennen.

²⁰ Die entsprechenden Werte für Jugendliche standen auf Arbeitsebene nicht zur Verfügung.

Tabelle 6: Einfluss des Jugendsofortprogramms 1999 auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit 1998-2000

	Variablen	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
		Beta	T-Wert	Beta	T-Wert	Beta	T-Wert
	Konstante (B-Wert)	-23,27	-4,06***	-13,58	-0,72	-15,36	-0,81
Strukturelle Einflussfaktoren	Kurzzeitlo. (< 6 Monate)	0,46	4,48***	0,39	2,91***	0,78	1,83*
	Ost-West	0,25	3,05***	0,07	0,65	0,07	0,68
	Dauer der Alo.	0,07	1,03	0,15	2,25**	0,17	2,14**
	Tertiärisierungsgrad	-0,06	-1,19	-0,04	-0,77	-0,05	-0,92
	Einwohnerdichte	-0,21	-3,97***	-0,27	-5,08***	-0,27	-4,93**
	Beschäftigungsentw.	-0,26	-3,30***	-0,29	-3,91***	-0,29	-3,84***
Verwendung des SGB III	EGZ 1999			-0,25	-2,94***	-0,25	-2,98***
	ABM 1999			0,19	1,01	0,15	0,80
	FbW 1999			-0,03	-0,21	-0,05	-0,40
	BAB 1999			0,00	0,02	-0,03	-0,46
Verwendung des Sofortprogramms	Eintritte in das SPR 1999	-0,10	-1,70*				
	Ausbildungsvorb. 1999			-0,09	-1,84*	-0,37	-1,75*
	Außerbetr. Ausb. 1999			-0,13	-1,96*	-0,33	-2,06**
	Nachqualifiz. 1999			-0,07	-1,44	-0,15	-1,02
	Trainingsmaßn. 1999			-0,03	-0,81	-0,22	-0,79
	LKZ 1999			-0,08	-1,25	-0,15	-1,11
	Quali-ABM 1999			-0,13	-1,87*	-0,24	-1,31
Soz. Betreuung 1999			0,00	-0,01	-0,22	-0,69	
Implementation	Anteil Berufsbildung					0,18	1,87*
	Aktivitätsniveau					0,43	0,90
	R ²	0,72		0,77		0,78	
	Adj. R ²	0,71		0,75		0,75	
	F-Statistik	61,85		30,98		28,30	
	N	175		175		175	

Datenquelle: SPR-Amtsdaten (CoSach-ff), regionale Strukturdaten der BA, eigene Berechnungen.

N=175 Arbeitsamtsbezirke (Ost- und Westdeutschland ohne Berlin)

* signifikant auf 10 % Niveau

** signifikant auf 5 % Niveau

*** signifikant auf 1 % Niveau

Zur Erklärung der regional unterschiedlichen Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen zwischen den Arbeitsamtsbezirken werden jeweils drei Modelle geschätzt (Tabelle 6 und 7). Die Ergebnisse der Regressionsmodelle sind differenziert zu betrachten.

Die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit

Der Einfluss der strukturellen Rahmenbedingungen auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in den untersuchten Arbeitsamtsbezirken lässt sich folgendermaßen interpretieren (vgl. Tabelle 6): Je höher die Jugendarbeitslosigkeit zum Ausgangszeitpunkt 1998 war, desto weniger konnte die Jugendarbeitslosigkeit abgebaut werden. In gleicher Weise wirkt auch eine verfestigte Arbeitslosenstruktur, d.h. eine höhere durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in der Region. Das Merkmal Ost- oder Westdeutschland verliert seinen Einfluss auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, wenn andere Größen wie die Beschäftigungsentwicklung, Einwohnerdichte und der Maßnahmeninsatz im Rahmen des SGB III und des Sofortprogramms kontrolliert werden. Der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit gelingt auch unabhängig vom Jugendsofortprogramm insbesondere in Gebieten mit hoher Einwohnerdichte, einer großen Anzahl an Beschäftigten im Dienstleistungssektor sowie einer positiven allgemeinen Beschäftigungsentwicklung. In solchen städtisch geprägten Regionen mit prosperierender Wirtschaft ist der Einstieg

oder Wiedereinstieg für arbeitslose Jugendliche vergleichsweise einfach.

Die Maßnahmen des SGB III sollen an dieser Stelle nicht weiter interpretiert werden, sondern als Kontrollvariablen in die Analyse eingehen.

Von besonderem Interesse ist nun die Bedeutung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Unter Kontrolle der bereits erwähnten regionalen Arbeitsmarkteffekte sowie der Maßnahmeverwendung nach SGB III zeigen sich insgesamt positive Effekte des Programms auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (Modell 1). Betrachtet man die einzelnen Maßnahmegruppen des Sofortprogramms (Modell 2), so zeigt sich, dass die jeweiligen regionalen Anteile ausbildungsvorbereitender Maßnahmen, außerbetrieblicher Ausbildungen und Qualifizierungs-ABM an den jugendlichen Erwerbspersonen einen signifikanten Beitrag zur Erklärung der regional unterschiedlichen Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit leisten. Andere Maßnahmen wie Nach- und Zusatzqualifizierung, Trainingsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse weisen zwar das „richtige“ (negative) Vorzeichen auf, bleiben aber nicht signifikant. Die positive Wirkung eines verstärkten Einsatzes von außerbetrieblicher Ausbildung auf die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit ist überraschend und bedarf der Erklärung, da etwa ein Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser Berufsausbildungen vor Beginn der Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet waren und insofern kein

Tabelle 7: Einfluss des Jugendsofortprogramms 1999 auf die Entwicklung des Anteils langzeitarbeitsloser Jugendlicher 1998-2000

		Modell 4		Modell 5		Modell 6	
Variablen		Beta	T-Wert	Beta	T-Wert	Beta	T-Wert
Konstante (B-Wert)		-23,27	-4,06***	-13,58	-0,72	-15,36	-0,81
Strukturelle Einflussfaktoren	Kurzzeitalo. (< 6 Monate)	0,25	1,63	0,53	2,52**	3,14	4,96***
	Ost-West	0,28	2,31**	0,44	2,74***	0,33	2,15**
	Dauer der Alo.	0,17	1,76*	0,16	1,60	0,42	3,60***
	Tertiärisierungsgrad	0,04	0,47	0,01	0,18	0,04	0,52
	Einwohnerdichte	-0,07	-0,88	-0,10	-1,19	-0,14	-1,81*
	Beschäftigungsentw.	-0,10	-0,85	-0,10	-0,85	-0,16	-1,42
Verwendung des SGB III	EGZ 1999			0,15	1,19	0,11	0,88
	ABM 1999			0,55	1,86*	0,49	1,72*
	FbW 1999			0,34	1,72*	0,19	0,97
	BAB 1999			0,22	2,59**	0,12	1,49
Verwendung des Sofortprogramms	Eintritte in das SPR 1999	-0,07	-0,72				
	Ausbildungsvorb. 1999			-0,06	-0,83	-1,43	-4,58***
	Außerbetr. Ausb. 1999			-0,15	-1,50	-1,11	-4,76***
	Nachqualifiz. 1999			-0,03	-0,41	-0,85	-3,96***
	Trainingsmaßn. 1999			-0,06	-0,87	-1,77	-4,20***
	LKZ 1999			-0,22	-2,32**	-0,95	-4,72**
	Quali-ABM 1999			-0,29	-2,57**	-1,28	-4,80***
	Soz. Betreuung 1999			0,05	0,82	-1,82	-3,98***
Implementation	Anteil Berufsbildung					0,23	1,67*
	Aktivitätsniveau					3,02	4,30***
R ²		0,39		0,45		0,51	
Adj. R ²		0,36		0,39		0,45	
F-Statistik		14,98		7,48		8,54	
N		175		175		175	

Datenquelle: SPR-Amtsdaten (CoSach-ff), regionale Strukturdaten der BA, eigene Berechnungen.

N=175 Arbeitsamtsbezirke (Ost- und Westdeutschland ohne Berlin)

* signifikant auf 10 % Niveau

** signifikant auf 5 % Niveau

*** signifikant auf 1 % Niveau

direkter Zusammenhang mit der Jugendarbeitslosenquote bestehen dürfte. Zum einen lässt sich der Effekt durch eine Entlastungswirkung des Ausbildungsstellenmarktes erklären, der durch den verstärkten Einsatz außerbetrieblicher Ausbildungen im Jahr 1999 die Chancen anderer Jugendlicher im Jahr 2000 verbesserte und somit indirekt auf die Jugendarbeitslosigkeit wirkte. Zum anderen dauern die angestrebten Berufsausbildungen in der Regel mindestens drei Jahre, sodass zusätzlich von einem direkten Bereinigungseffekt bis ins Jahr 2001 auszugehen ist.

In Modell 3 werden zwei Implementationsindices in die Regression eingeführt. Während das Aktivitätsniveau – also die Abweichung von den erwarteten Eintrittshäufigkeiten in die Maßnahmen des Sofortprogramms – keinen Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit leistet, ist der Einfluss der Variable „Berufsbildung“ negativ. Den Erwartungen entsprechend können Arbeitsämter, die verstärkt Maßnahmen nach Artikel 7, 7.4, 8 und 9 einsetzen, die Jugendarbeitslosigkeit eher senken als diejenigen, die berufsbildende Maßnahmen der Artikel 3, 4, 5, und 6 anwenden. Da sich zudem außerbetriebliche Ausbildung wie auch ausbildungsvorbereitende Maßnahmen positiv auswirken, deuten diese sich scheinbar widersprechenden Ergebnisse darauf hin, dass wenige gezielte Maßnahmen der Berufsberatung durchaus zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit beitragen können.

Die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen

Die Entwicklung des Anteils langzeitarbeitsloser Jugendlicher lässt sich mit dem Basismodell nur bedingt erklären. Weder die allgemeine Beschäftigungsentwicklung in den analysierten Arbeitsamtsbezirken, noch die Einwohnerdichte oder das Jugendsofortprogramm als solches haben einen signifikanten Einfluss auf den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen. Es zeigt sich jedoch, dass es den Arbeitsämtern in Ostdeutschland weniger gut gelingt, den Anteil der langzeitarbeitslosen Jugendlichen zu reduzieren, als dies in Westdeutschland der Fall ist. Regionen mit verhärteter Arbeitslosigkeit, d.h. überdurchschnittlich langer Dauer der Arbeitslosigkeit, haben ebenfalls Schwierigkeiten, die Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen zu reduzieren.

Modell 5 weist die Maßnahmen des Sofortprogramms differenzierter aus. Dabei wird deutlich, dass Arbeitsämter, die vermehrt Lohnkostenzuschüsse nach Artikel 8 oder Qualifizierungs-ABM nach Artikel 9 einsetzen, den Anteil langzeitarbeitsloser Jugendlicher stärker senken können als diejenigen, welche andere Maßnahmen bevorzugen.

Unter Berücksichtigung der Implementationsstrategien in den Arbeitsamtsbezirken zeigen sich erhebliche Einflüsse aller Maßnahmen des Sofortprogramms auf die Reduzierung

der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen (Modell 6). Die standardisierten Beta-Werte weisen darauf hin, dass außerbetriebliche Ausbildungen, Trainingsmaßnahmen nach Artikel 7.4 sowie soziale Betreuungsmaßnahmen besonders zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit beitragen. Der Einfluss der sozialen Betreuungsmaßnahmen ist erstaunlich, da die Mitarbeiter der Arbeitsämter in vielen Interviews die Meinung vertraten, mit diesem neuen Instrument überwiegend nicht registrierte Jugendliche an das Arbeitsamt heran zu führen und somit die eigene Statistik zu belasten.

Der Einfluss des Aktivitätsniveaus der Arbeitsämter ist ebenso wie die Maßnahmen des Sofortprogramms hoch signifikant. Hier sind es gerade die weniger „aktiven“ Arbeitsämter, also diejenigen, die sich bei vergleichbarer Arbeitsmarktlage auf wenige Maßnahmeeintritte beschränken, die besondere Erfolge beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit erzielen können. Diese Konzentration auf wenige Maßnahmen geht möglicherweise einher mit einer besonders intensiven Auswahl der Teilnehmenden sowie der Maßnahmeträger oder mit nachhaltiger Betreuung der Jugendlichen vor, während und nach der Maßnahme. Andererseits können wenige Maßnahmeeintritte auch durch besonders lange oder teure Maßnahmen verursacht werden. Das weist entweder auf einen reinen Bereinigungseffekt hin, indem die Jugendlichen immer noch in Maßnahmen sind, oder im Gegenteil, auf qualitativ hochwertige Maßnahmen, die der schwierigen Zielgruppe entsprechen und deren Chancen auf eine dauerhafte Anstellung verbessern.

Festzuhalten bleibt, dass die Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit in erster Linie von der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung in den Regionen abhängt. Mit den Maßnahmen des Sofortprogramms kann die wirtschaftliche Situation und somit die Lage auf dem Arbeitsmarkt jedoch nicht merklich beeinflusst werden. Die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit korreliert dagegen weniger stark mit wirtschaftlichen Einflussfaktoren. Die Maßnahmen des Jugendsofortprogramms tragen dazu bei, die regionalen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen zu erklären.

Zur Reichweite der Analyseergebnisse

Die Ergebnisse dieser Regressionsanalysen sind mit einigen Vorbehalten zu betrachten. Einerseits konnte bisher nur die Wirkung des Sofortprogramms 1999 analysiert werden. Da sich die Schwerpunktsetzung in vielen Arbeitsämtern geändert hat, ist davon auszugehen, dass sich die Wirkung des Sofortprogramms 2000 von der hier betrachteten unterscheidet. Darüber hinaus bleiben einige wichtige Implementationsvariablen wie Indikatoren zur Messung der Kooperation in der Region oder der Zielgruppenorientierung in den Arbeitsämtern unbeachtet. Hinsichtlich der Kooperationsbeziehungen in den Arbeitsamtsbezirken (vgl. Kapitel 4) könnte eine Befragung aller Arbeitsämter dazu beitragen, weitere relevante Implementationsstrategien zu identifizieren. Weiterhin konnten die Regelmaßnahmen nach SGB III für Jugendliche, bis auf die überbetriebliche Ausbildung für benachteiligte Jugendliche, nicht in die Analyse einbezogen werden, sondern nur die allgemeine Verwendung des Regelinstrumentariums für alle Altersgruppen. Eine gleichzeitige Betrachtung der Maßnahmenutzung des Sofortprogramms und der Maßnahmen des SGB III für Jugendliche ließe Schlüsse auf mögliche Umverteilungseffekte zu, die bisher unbeobachtet bleiben.

6 Fazit und Ausblick

Die vorliegenden Deskriptionen und Analysen zur Implementation und Wirkung des Jugendsofortprogramms zielten darauf ab, die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Arbeitsämter im regionalen Kontext darzustellen und den Einfluss der Maßnahmen des Sofortprogramms unter Berücksichtigung der jeweiligen Arbeitsmarktstruktur zu verdeutlichen. Dabei wurde deutlich, dass die lokalen Arbeitsämter ihre dezentralen Entscheidungsbefugnisse nutzen und Maßnahmen durchführen, die sie für wichtig halten und die der Zielgruppe entsprechen. Wichtige Kooperationspartner in den Regionen sind neben Betrieben und Bildungsträgern die Jugend- und Sozialämter. Gerade in Bezug auf die Zusammenarbeit mit diesen kommunalen Ämtern wirkte das Jugendsofortprogramm als Initialzündung, die Kooperation zu verbessern und gemeinsam gegen Jugendarbeitslosigkeit und ihre Begleiterscheinungen vorzugehen. „Kooperation statt Konkurrenz“, so titelt die Bertelsmannstiftung eine Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern und weist gleich im Vorwort auf die zu erwartenden Möglichkeiten und Schwierigkeiten hin: „Je besser es gelingt, die beruflichen und sozialen Angebote der Arbeitsämter und der kommunalen Institutionen sinnvoll zu verknüpfen, um so effektiver wird die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und damit deren Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben gelingen. Hierfür muss jedoch das historisch gewachsene Nebeneinander von zwei unterschiedlich gesteuerten Behörden überwunden werden.“ (Bertelsmann-Stiftung 2000: 9). Gerade für Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt sind positive Effekte des Sofortprogramms aufgrund neuer Impulse auf der Kooperationsebene zu erwarten.

Nicht nur bei der Kooperation zeigen sich vielfältige regionale Unterschiede in der Vorgehensweise, sondern auch hinsichtlich der Schwerpunktsetzung und Maßnahmenutzung handelten die Arbeitsämter trotz ähnlicher Arbeitsmarktlage zum Teil sehr verschieden. Die regionale Jugendarbeitslosigkeit oder die Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt bestimmen das Handeln der Arbeitsämter somit nur zum Teil.

Geht man davon aus, dass die Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit und insbesondere von langanhaltender Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen die zentralen Ziele des Sofortprogramms sind, dann wurden diese durch die Umsetzung des Programms 1999 nur zum Teil erreicht.

In wirtschaftlich aufstrebenden Gebieten sowie in Städten und Ballungsräumen gelang es in besonderem Maße, die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern. In den neuen Bundesländern konnte die verhärtete, langanhaltende Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen nicht so stark reduziert werden wie in den alten Bundesländern. Selbst mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen, das haben auch die Experteninterviews gezeigt, lassen sich bei schlechter Arbeitsmarktlage in den ostdeutschen Regionen nur in begrenztem Umfang Arbeitsstellen für Jugendliche finden. Von einem „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ zu erwarten, dass es die wirtschaftlichen und strukturellen Schwierigkeiten in den neuen Bundesländern und anderen Problemregionen lösen könnte, wäre zu viel verlangt.

Dennoch ist der relativ geringe Einfluss der Nach- und Zusatzqualifikationen nach Artikel 7, der Trainingsmaßnahmen (Artikel 7.4) sowie der Lohnkostenzuschüsse des Sofortprogramms auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit überraschend.

Insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich reduzieren, wenn sich die Arbeitsämter auf sozial- oder marktbenachteiligte Jugendliche konzentrieren und die zur Verfügung stehenden Ressourcen nutzen, um diese jungen Menschen intensiv zu betreuen. Bemerkenswert positiv wirken Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierungs-ABM auf den Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit.

Im Rahmen dieses Beitrags konnten Auszüge aus den vielfältigen Daten der Arbeitsämter und den Ergebnissen der Befragung in zehn ausgewählten Arbeitsamtsbezirken vorgelegt werden. Neben dem Verbleib der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Sofortprogramms ist es entscheidend, Implementations- und Kooperationsstrategien zu betrachten, die den Maßnahmeerfolg beeinflussen können. Beispielsweise sind differenzierte Mehrebenenanalysen zur Wirkung des Jugendsofortprogramms vorstellbar. Zu den Mikrodaten, die im Rahmen der Teilnehmerbefragung gesammelt werden, lassen sich Implementationsindikatoren sowie Makrodaten zuspähen und somit eine Reihe von Einflussfaktoren kontrollieren und bewerten. Organisationssoziologische Modelle (vgl. Büschges/Abraham 1997) ließen sich auf diese Weise nutzen, um den komplexen Wirkungszusammenhang individueller Merkmale der Jugendlichen und der Implementation der Maßnahmen auf die Verbleibswahrscheinlichkeit zu schätzen, wobei strukturelle Rahmenbedingungen und alternative Maßnahmen zu kontrollieren wären.

Darüber hinaus sind aggregierte Wirkungsmodelle auf regionaler Ebene unter Berücksichtigung der Implementationsstrategien der Arbeitsämter ein geeigneter Weg, um unterschiedliche Entwicklungen der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsamtsbezirken darzustellen und zu erklären. In Zukunft sind Analysen zu den Effekten des Sofortprogramms über mehrere Jahre anzustreben, die sowohl Zielgruppenorientierung und Kooperationsformen in den Arbeitsamtsbezirken beachten, als auch vergleichbare Maßnahmen für Jugendliche mit in die Betrachtung einbeziehen.

7 Literatur

Behle, Heike (2001): Die Stärkung der seelischen Gesundheit arbeitsloser Jugendlicher. Eine Analyse zum Sofortprogramm zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit (JUMP). In: MittAB, 34. Jg., H4.

Behle, Heike (2002): Die psycho-soziale Lage der Teilnehmenden am Sofortprogramm. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (in Vorbereitung), Nürnberg.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2000): Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Blaschke, Dieter/Plath, Hans-Eberhard (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: MittAB, 33. Jg., H3, 462-482.

Brinkmann, Christian (1999): Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen der Arbeitsförderung – zur aktuellen Diskussion. IAB-Werkstattbericht 2. Nürnberg.

Brinkmann, Christian (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III - Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch. In: MittAB, 33. Jg., H3, 483-499.

Büschges, Günter/Abraham, Martin (1997): Einführung in die Organisationssoziologie, Stuttgart: Teubner.

Dietrich, Hans (2000): Aktuelle Ergebnisse aus der Begleitforschung zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. In:

ibv - Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit: Sofortprogramm. Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Begleitforschung, H20/00, 2095-2100. Nürnberg.

Dietrich, Hans (2001): Jump, das Jugendsofortprogramm. Unterschiede in den Förderjahrgängen 1999 und 2000 und Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmeende. IAB Werkstattbericht 4. Nürnberg.

Dietrich, Hans/Behle, Heike/Böhm, Rudolf/Eigenhüller, Lutz/Rothe, Thomas (2001): School-to-work-transition und aktive Arbeitsmarktpolitik - Diskussionsunterlage für den Wissenschaftlichen Beirat des IAB (working paper).

Dietrich, Hans/Rothe, Thomas (2001): Bekanntheitsgrad und Bewertung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. IAB Werkstattbericht 13. Nürnberg.

Fitzenberger Bernd/Speckesser, Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: MittAB, 33. Jg., H3, 357-370.

Friedrich, Werner (2000): Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. In: ibv - Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit: Sofortprogramm. Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung, 20/00. Nürnberg.

Hild, Paul (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht. Berlin: Sigma.

Hirschenauer, Franziska (1999): Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen. In: MittAB, 32. Jg., H2, 169-184.

Hirschenauer, Franziska (2001): Regionale Eingliederungsbilanzen. Die Förderung von Arbeitslosen unter der Lupe. Die Verbleibsquoten von Teilnehmern an beruflichen Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ausmaß und Ursachen der regionalen Unterschiede. In: IAB Materialien 1. Nürnberg.

ibv - Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (1999): Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, 2/99. Nürnberg.

Kieselbach, Thomas/Beelmann, Gert/Stitzel, Andrea (2001): Comparative Report. In: Kieselbach, Thomas (Hrsg.): Youth Unemployment and Health. A Comparison of Six European Countries. Opladen.

Koning, Jaap de/Mosley, Hugh (Hrsg.) (2001): Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries. Chaltenham UK: Edward Elgar.

Koning, Jaap de (2001): Models for aggregate impact analysis of active labour market policy. In: Koning, Jaap de/Mosley, Hugh (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries. Chaltenham UK: Edward Elgar.

Kromrey, Helmut (1995): Evaluation. Empirische Konzepte zur Bewertung von Handlungsprogrammen und die Schwierigkeiten ihrer Realisierung. In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie, 15. Jg., H4, 313-336.

Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980): Die Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Hain.

Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): Die Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Mayntz, Renate (1992): Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung, 32. Jg., Heft 1, 19-32.

- Mertens, Dieter/Reyher, Lutz/Kühl, Jürgen (1984): Ziele und Möglichkeiten von Wirkungsanalysen. In: Mertens, Dieter (Hrsg.): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Eine Forschungsinventur des IAB. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 70, 2. Aufl. Nürnberg.
- Mosley, Hugh/Schütz, Holger (2001): The Implementation of aktive policies in the German regions: decentralization and co-operation. In: Koning, Jaap de/Mosley, Hugh (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries. Chaltenham UK: Edward Elgar.
- Rabe, Birgitta (2000a): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. Discussion Paper FS I 00 - 208. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Rabe, Birgitta (2000b): Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen. Eine spieltheoretische Analyse. Berlin: Sigma.
- Rossi, Peter H./Freeman, Howard E. (1993): Evaluation. A systematic approach. 5th ed. Newbury Park: Sage.
- Rothe, Thomas (2002): Die Rahmenbedingungen der Implementation des Sofortprogramms aus der Perspektive der Arbeitsämter, Jugend- und Sozialämter, Bildungsträger und Betriebe. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (in Vorbereitung). Nürnberg.
- Schmid, Günter (1996): Process Evaluation: Policy Formation and Implementation. In: Schmid, Günter/O'Reilly Jacqueline/Schömann, Klaus (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Chaltenham UK: Edward Elgar.
- Schmid, Günter/Mosley, Hugh/Hilbert, Christoph/Schütz, Holger (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. In: MittAB, 32. Jg., H4, 547-563.
- Schmid, Günter/O'Reilly, Jacqueline/Schömann, Klaus (Hrsg.) (1996): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Chaltenham UK: Edward Elgar.
- Schmid, Günter/Schömann, Klaus/Schütz, Holger (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin. Discussion Paper FS I 97 - 204. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Günter/Speckesser, Stefan/Hilbert, Christoph (2001): Does aktiv labour market policy matter? An aggregate impact analysis for Germany. In: Koning, Jaap de/Mosley, Hugh (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries. Chaltenham UK: Edward Elgar.
- Schmidt, Christoph M./Zimmermann, Klaus/Fertig, Michael/Kluve, Jochen (2001): Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich - Empfehlungen für eine effektivere und effizientere aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- Schober, Karen (1987): Die soziale und psychische Lage arbeitsloser Jugendlicher. In: MittAB, 20. Jg., H4, 453-47.
- Van Velzen, Martijn (2001): Activation through co-operation: a case study of the implementation of active measures in the Netherlands. In: Koning, Jaap de/Mosley, Hugh (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries. Chaltenham UK: Edward Elgar.
- Völkel, Brigitte (1994): Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den neuen Bundesländern - Erfahrungen, Probleme, Forschungsbedarf. In: MittAB, 27 Jg., H4, 359-371.
- Vollkommer, Dieter (2001): Eingliederungstitel. Neue Freiheiten gut genutzt. Die Arbeitsämter reagieren mit ihrer Arbeitsmarktpolitik auf unterschiedliche regionale Arbeitsmarktlagen. IAB Kurzbericht 14. Nürnberg.
- Wegge, Martina (1996): Qualifizierungsnetzwerke - Netze oder lose Fäden? Ansätze regionaler Organisation beruflicher Weiterbildung. Opladen: Leske und Budrich.
- Wingens, Matthias/Sackmann, Reinhold/Grotheer, Michael (2000): Berufliche Qualifizierung für Arbeitslose. Zur Effektivität AFG-finanzierter Weiterbildung im Transformationsprozess. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 52.Jg, Heft 1, 60-80.

Anhang

1 Die Maßnahmen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Artikelnummer	Art der Maßnahme
Artikel 2	Förderung regionaler Projekte zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots
Artikel 3	Trainingsprogramm für noch nicht vermittelte Bewerber und Bewerberinnen (nur 1999)
Artikel 4	Außerbetriebliche Ausbildung für noch nicht vermittelte Bewerberinnen und Bewerber
Artikel 5	Nachholen des Hauptschulabschlusses (oder eines vergleichbaren Abschlusses)
Artikel 6	Arbeit und Qualifizierung für noch nicht ausbildungsgerechte Jugendliche (AQJ)
Artikel 7	a) Nach- und Zusatzqualifikation arbeitsloser Jugendlicher 7.1 Erwerb eines verwertbaren bzw. zertifizierten Teilabschlusses in einem anerkanntem Ausbildungsberuf, oder 7.2 Erwerb eines kompletten anerkannten Berufsabschlusses 7.3 Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen (Nach- und Zusatzqualifikation von Jugendlichen mit Berufsabschluss) b) 7.4 Trainingsmaßnahmen
Artikel 8	Lohnkostenzuschüsse für arbeitslose Jugendliche (LKZ)
Artikel 9	Qualifizierungs-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Quali-ABM)
Artikel 10	Beschäftigungsbegleitende Hilfen (bbH)
Artikel 11	Soziale Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
Artikel 11a	Mobilitätshilfe (ab 2001)

2 Korrelationen zu den Abbildungen 2 bis 13 (Pearson's Korrelationskoeffizient r)

Alte Bundesländer:

Maßnahmen des Jugendsofortprogramms (gruppiert) 1999	Jugendarbeitslosenquote 1998	Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt 1998	Maßnahmen des Jugendsofortprogramms (gruppiert) 2000	Jugendarbeitslosenquote 1999	Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt 1999
Ausbildungsvorbereitung	,259**	-,173*	Ausbildungsvorbereitung	,110	,029
Außerbetriebliche Ausbildung	,704***	-,579***	Außerbetriebliche Ausbildung	,524***	-,584***
Nach- u. Zusatzqualifizierung	,253**	-,037	Nach- u. Zusatzqualifizierung	,234**	-,116
Trainingsmaßnahme	,215**	-,184*	Trainingsmaßnahme	,159	-,078
Lohnkostenzuschuss	,478***	-,326***	Lohnkostenzuschuss	,659***	-,507***
Qualifizierungs-ABM	,636***	-,455***	Qualifizierungs-ABM	,512***	-,357***
Soziale Betreuung	,129	,025	Soziale Betreuung	,101	-,027
Eintritte in JuSoPro	,671***	,054	Eintritte in JuSoPro	,408***	-,241**

* signifikant auf 5% Niveau
** signifikant auf 1% Niveau
*** signifikant auf 0,1% Niveau

* signifikant auf 5% Niveau
** signifikant auf 1% Niveau
*** signifikant auf 0,1% Niveau

	EGZ 1999	ABM 1999
Lohnkostenzuschuss 1999	,029	-,024
Qualifizierungs-ABM 1999	-,139	,083
	EGZ 2000	ABM 2000
Lohnkostenzuschuss 2000	,091	,158
Qualifizierungs-ABM 2000	,036	,030

* signifikant auf 5% Niveau
** signifikant auf 1% Niveau
*** signifikant auf 0,1% Niveau

Neue Bundesländer:

Maßnahmen des Jugendsofortprogramms (gruppiert) 1999	Jugendarbeitslosenquote 1998	Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt 1998
Ausbildungsvorbereitung	,492**	,110
Außerbetriebliche Ausbildung	,263	-,036
Nach- u. Zusatzqualifizierung	,144	,172
Trainingsmaßnahme	,108	,304
Lohnkostenzuschuss	,066	,048
Qualifizierungs-ABM	,388*	-,345*
Soziale Betreuung	,001	,185
Eintritte in JuSoPro	,477**	,185

* signifikant auf 5% Niveau
 ** signifikant auf 1% Niveau
 *** signifikant auf 0,1% Niveau

Maßnahmen des Jugendsofortprogramms (gruppiert) 2000	Jugendarbeitslosenquote 1999	Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt 1999
Ausbildungsvorbereitung	,402*	,055
Außerbetriebliche Ausbildung	,139	-,698***
Nach- u. Zusatzqualifizierung	,440**	-,229
Trainingsmaßnahme	-,047	,132
Lohnkostenzuschuss	-,047	,050
Qualifizierungs-ABM	,233	-,299
Soziale Betreuung	,061	-,006
Eintritte in JuSoPro	,359*	-,219

* signifikant auf 5% Niveau
 ** signifikant auf 1% Niveau
 *** signifikant auf 0,1% Niveau

	EGZ 1999	ABM 1999
Lohnkostenzuschuss 1999	-,042	,341*
Qualifizierungs-ABM 1999	-,217	,110
	EGZ 2000	ABM 2000
Lohnkostenzuschuss 2000	-,384*	,358*
Qualifizierungs-ABM 2000	,007	-,062

* signifikant auf 5% Niveau
 ** signifikant auf 1% Niveau
 *** signifikant auf 0,1% Niveau