

Antonius Schröder

Erfolg und Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

**Ergebnisse der callcentergestützten Verbleibsevaluation von
Maßnahmeteilnehmer/innen in ABM/SAM (2002 – 2004)**

im Rahmen des Projektes:

Kooperation statt Konkurrenz

unter Mitarbeit von

Siegmond Boll, Maresa Feldmann

Dortmund, Dezember 2004

ANSPRECHPARTNER:

Antonius Schröder

02 31/85 96-283

schroeder@sfs-dortmund.de

SOZIALFORSCHUNGSSTELLE DORTMUND LANDESINSTITUT

Evinger Platz 17, D-44339 Dortmund

Telefon: 0231/8596-0

Telefax: 0231/8596-100

Internet: www.sfs-dortmund.de

Inhaltsverzeichnis:

1.	AUSGANGSSITUATION UND PROJEKTRAHMEN.....	6
2.	DIE ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK.....	12
3.	DIE ERGEBNISSE DER VERLAUFSANALYSE IM EINZELNEN	14
3.1.	Samplebeschreibung und Einordnung des Sample.....	14
3.2.	Regional unterschiedliche Rahmenbedingungen	18
3.3.	Verlauf der Arbeits- und Lebenssituation	21
3.3.1.	Die Arbeits- und Lebenssituation der Teilnehmenden zu Beginn der Maßnahme.....	21
3.3.2.	Veränderungen der Arbeits- und Lebenssituation durch die Maßnahmen.....	23
3.3.3.	Die Rolle der arbeitsmarktpolitischen Unternehmen.....	32
3.3.4.	Zwischenfazit	33
3.4.	Zielgruppenspezifische Hintergrundanalyse	34
3.4.1.	Haushalts- und Familiensituation	34
3.4.2.	Berufsbezogene Faktoren.....	35
3.4.3.	Personenbezogene Faktoren	36
3.4.4.	Verlaufsbezogene Typisierung von Maßnahmeteilnehmer/innen	38
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE ARBEITSMARKTPOLITIK	42

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen:

Abbildungen:

Abbildung 1:	Projektaufbau Modul 2 „Callcentergestützte Verbleibs- und Verlaufsevaluation	8
Abbildung 2:	Ablauf und Anzahl der erzielten Interviews im Call-Center (g/a/b).....	11
Abbildung 3:	Arbeitsmarktdaten der neuen Bundesländer.....	15
Abbildung 4:	Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den neuen Bundesländern.....	15
Abbildung 5:	Verlaufsdigramm der Teilnehmer/innen aus Südwestthüringen und NRW	19
Abbildung 6:	Zufriedenheit mit der Lebenssituation in Hamm, Suhl und Cottbus (6 bis 12 Monate nach der Maßnahme).....	21
Abbildung 7:	Erwerbssituation der Maßnahmeteilnehmer/innen vor der Maßnahme	22
Abbildung 8:	Auswirkungen der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme	22
Abbildung 9:	Erwartete Auswirkungen der ABM/SAM auf die Lebenssituation	23
Abbildung 10:	Wirtschaftszweig der Maßnahme und nachfolgende Beschäftigung.....	24
Abbildung 11:	Verlaufsdigramm Verbleib der Teilnehmer/innen nach ABM/SAM	25
Abbildung 12:	Bedeutung der Maßnahme für die Arbeitsplatzsuche und den Wiedereinstieg in das Berufsleben (nur Beschäftigte).....	26
Abbildung 13:	Beurteilung der Arbeitsstelle im Zeitverlauf (nur Beschäftigte)	26
Abbildung 14:	Einschätzung der Bedeutung der ABM/SAM für die Arbeitsplatzsuche (nur Arbeitslose).....	28
Abbildung 15:	Beurteilung der ABM/SAM.....	28
Abbildung 16:	Erfüllung der Erwartungen an die Maßnahme.....	29
Abbildung 17:	Verbesserung der Lebenssituation durch ABM/SAM unmittelbar nach der Maßnahme	29
Abbildung 18:	Zufriedenheit der Maßnahmeteilnehmer/innen mit der Lebenssituation	30
Abbildung 19:	Flexibilität und Mobilität der Maßnahmeteilnehmer/innen	31
Abbildung 20:	Beurteilung einzelner Bestandteile der ABM/SAM durch die Teilnehmer/innen.....	32

Abbildung 21:	Trägerkontakt der Teilnehmer/innen im Zeitverlauf.....	32
Abbildung 22:	Arbeitsmarktchancen der aktiv Arbeitssuchenden	38
Abbildung 23:	Typisierung der Maßnahmeteilnehmer/innen.....	39
Abbildung 24:	Typisierung nach Alter	39
Abbildung 25:	Beurteilung der Arbeits- und Lebenssituation durch „resignative Arbeitslose“ im Zeitverlauf	41

Tabellen:

Tabelle 1:	Anteil der Maßnahmeteilnehmer/innen (Alter, Geschlecht, ABM/SAM) - Verlaufsanalyse im Vergleich zur offiziellen Statistik (Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen (2004); Jahresdurchschnitt 2002).....	16
Tabelle 2:	Prozentualer Anteil von ABM/SAM - Verlaufsanalyse im Vergleich zur offiziellen Statistik (Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen (2004); Jahresdurchschnitt 2002)	16
Tabelle 3:	Charakteristik der befragten Maßnahmeteilnehmer/innen nach Bildung, Beruf, Beschäftigungssektor, Wohnraum und Nationalität (Verlaufsanalyse 2002 – 2004)	16
Tabelle 4:	Arbeitsmarktstrukturdaten Region Suhl, Cottbus, Hamm.....	20
Tabelle 5:	Arbeitslosenquote und Anzahl von Arbeitslosen pro offene Stelle in den Bundesländern	24

1. Ausgangssituation und Projektrahmen

Das Projekt „Kooperation statt Konkurrenz“

Die Strukturen und Instrumente der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik sind gegenwärtig Gegenstand umfassender Reformprozesse. Dabei beziehen sich Reformdebatten und entsprechende Umsetzungsschritte nicht nur auf einzelne Instrumente und deren konkrete Ausgestaltung, sondern auch auf das Leitbild der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Der Reformprozess ist darauf orientiert, die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu erhöhen. Eine möglichst schnelle Eingliederung Erwerbsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen und den Übergang in ungeforderte Beschäftigung zu ermöglichen, ist ein zentrales Ziel aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Das zweite zentrale arbeitsmarktpolitische Ziel, das infolge des Reformprozesses definiert wird, bezieht sich auf die Wiederherstellung bzw. Weiterentwicklung von Beschäftigungsfähigkeit (z.B. soziale Stabilisierung, Qualifizierungs- und Bewerbungsverhalten, Selbsthilfepotenzial, Aktivierung).

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. als Dachverband der Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen in Deutschland unterstützt aktiv Prozesse und neue Herangehensweisen, die geeignet sind, die Qualität von Arbeits- und Beschäftigungsangeboten zu sichern und eine Integration Erwerbsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern.

Vor diesem Hintergrund wurde von der bag arbeit das Projekt „Kooperation statt Konkurrenz“ entwickelt, das in den Jahren 2002 bis 2004 gemeinsam mit verschiedenen Partnern umgesetzt wurde. Gefördert wird das Vorhaben vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Das Projekt „Kooperation statt Konkurrenz“ besteht aus vier Projektmodulen¹, die mit jeweils unterschiedlicher thematischer und methodischer Schwerpunktsetzung arbeiten. Bei aller Verschiedenartigkeit der einzelnen Module ist die übergreifende Klammer in der Zielstellung einer Erhöhung der Effektivität arbeitsmarktpolitischer Instrumente, einer konsequenten Wirtschaftsnähe und einer Professionalisierung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungsunternehmen zu sehen. Kooperationspartner bei Entwicklung und Umsetzung der Inhalte in den Teilprojekten sind arbeitsmarktpolitische Unternehmen, die die Modulinhalte befördern, erproben und weiter entwickeln. Weitere Kooperationspartner sind Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen und die Sozialforschungsstelle Dortmund als Forschungsinstitut.

Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass das Projekt „Kooperation statt Konkurrenz“ und vor allem auch das Projektmodul 2 „Callcentergestützte Verlaufs- und Verbleibsevaluation“ nur durch die umfangreiche Mithilfe der beteiligten arbeitsmarktpolitischen Unternehmen und der Teilnehmer/innen in ABM/SAM Zustände gekommen ist. Dafür möchten wir uns sehr herzlich bedanken.

Projekt „Callcentergestützte Verlaufs- und Verbleibsevaluation“

Die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik ist nach wie vor aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und der Einführung der „Hartz-Gesetze“ ein hochaktuelles Thema. Die Einschätzungen der Wirkungen von Arbeitsmarktinstrumenten gehen dabei oft weit auseinander. Die Datenlage über den Verbleib von

¹ Projektmodul 1 „Entwicklung wirtschaftsnaher Instrumente“, Projektmodul 2 „Callcentergestützte Verlaufs- und Verbleibsevaluation“, Projektmodul 3 „Entwicklung und Implementierung der arbeitsmarktpolitischen Datenbank“ (www.arbeitsmarktstruktur-db.de) und Projektmodul 4 „Qualitätsmanagement (QM) in arbeitsmarktpolitischen Unternehmen“. Weitere Informationen zum Projekt und den einzelnen Modulen finden sich unter www.bagarbeit.de.

Teilnehmer/innen nach Beendigung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung ist bisher wenig aussagekräftig. Informationen und Transparenz über den weiteren Werdegang von Maßnahmeteilnehmer/innen sind jedoch für alle Akteure zwingend erforderlich. Für die Arbeitsagenturen, um Instrumente zielgenau ausrichten zu können, für die Politik, um Erfolg und Misserfolg von Programmen fundiert einschätzen zu können, für die Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen, um ihre Angebote professionell weiterentwickeln zu können und nicht zuletzt für die Teilnehmer/innen an Maßnahmen, um sich über die nächsten Schritte der beruflichen (Re-)Integration klar werden zu können.

Aus diesem Grund wurde im Projekt Kooperation statt Konkurrenz ein Teilprojekt (Modul 2) aufgelegt, das gestützt auf eine telefonische Panelbefragung durch das Call-Center der g/a/b Lübeck von 2002 bis 2004 die objektiven und subjektiven Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) bei den einzelnen Maßnahmeteilnehmer/innen im zeitlichen Verlauf nachzeichnet. Dabei wurden sowohl regionale strukturelle Faktoren (alte und neue Bundesländer, städtische und ländliche Regionen) wie auch individuelle objektive (wie die Lebens- bzw. Haushaltssituation) und subjektive Faktoren (wie das Lebensgefühl) erhoben.

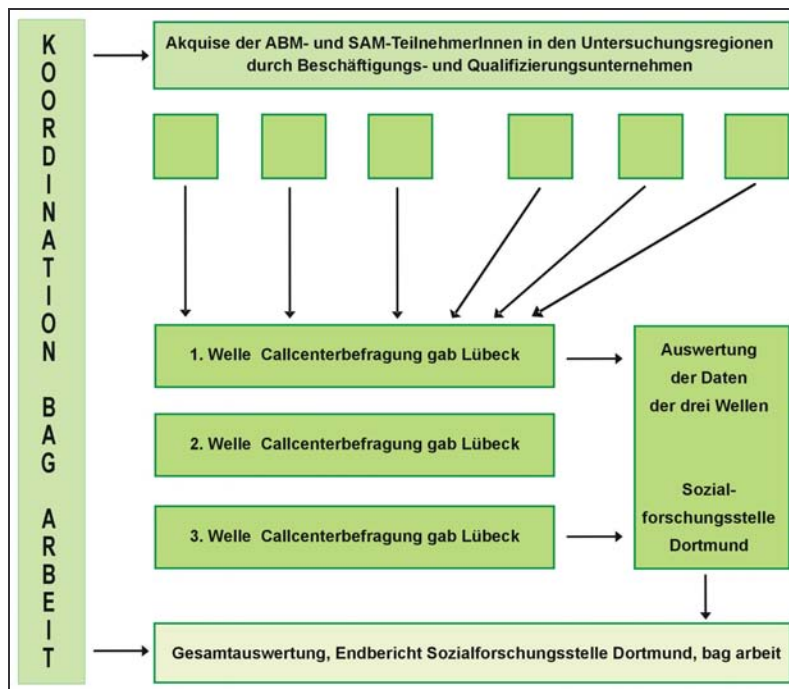
Ausgangspunkt ist die Annahme, dass der Erfolg von ABM/SAM nicht nur anhand der Vermittlung(schancen) in den 1. Arbeitsmarkt gemessen werden kann. Erfolg und Wirkung derartiger Maßnahmen hängen zum einen von individuellen Faktoren, der Lebens- und Berufsbiographie, der Orientierung an Lebenszielen (z.B. positive Identifikation mit Nicht-Erwerbstätigkeit), der Ausgestaltung der Maßnahme und den integrierten sozialen Unterstützungsangeboten ab.

Zum anderen ist der Erfolg derartiger Maßnahmen anhand objektiver Kriterien (Verbleib nach der Maßnahme) *und* subjektiver Einschätzungen (Beurteilung durch die Maßnahmeteilnehmer/innen) zu bewerten. Dabei können gleiche objektive Bedingungen (z.B. eine weitere Qualifizierungsmaßnahme) von den Teilnehmer/innen subjektiv unterschiedlich beurteilt werden (positiv im Sinne eines weiteren wichtigen Schrittes in der Berufslaufbahn oder negativ im Sinne einer weiteren, "unnützen" Maßnahme). Festzuhalten ist, dass die dargestellte Zielsetzung aufgrund des Forschungsaufwandes und des begrenzten Erhebungsrahmens einer Telefonbefragung (maximal 20 Minuten Interviewzeit) empirisch nur ausschnitthaft und nicht in aller Vollständigkeit zu erheben ist. Wir mussten uns deshalb auf eine Auswahl wesentlicher Faktoren begrenzen, die quasi exemplarisch die verschiedenen Wirkungsebenen beleuchten.

Neben der inhaltlichen Forschungsorientierung wurde im Rahmen der Evaluation auch das Instrument der callcentergestützten Erhebung des Verbleibs von Maßnahmeteilnehmer/innen erprobt. Dazu wurde neben der Call-Center-Software eine eigene CATI-Maske (Computer Aided Telefon Interview) programmiert. Vor- und Nachteile dieses Verfahrens werden ebenso analysiert wie seine Effizienz und nachhaltige Einsetzbarkeit im Rahmen von Wirkungsanalysen vergleichbarer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik.

Die Verbleibsevaluation wurde in enger Zusammenarbeit der bag arbeit, der g/a/b und der sfs durchgeführt. Dies hatte neben der Zusammenführung unterschiedlichen Know-hows auch pragmatische Gründe. So gewährleistete die bag arbeit nicht nur die Einbindung des Teilprojektes in das Gesamtprojekt „Kooperation statt Konkurrenz“, sondern auch einen möglichst breiten Zugang zu den Trägern von ABM und SAM.

Abbildung 1: Projektaufbau Modul 2 „Callcentergestützte Verbleibs- und Verlaufsevaluation“



Die Akquisition arbeitsmarktpolitischer Unternehmen als Träger von ABM/SAM gestaltete sich durch die zu Beginn des Projektes anlaufenden Veränderungen durch die „Hartz-Gesetzgebung“ (mit dem Auslaufen von SAM, dem Rückgang der Maßnahmen vor allem in den alten Bundesländern, den Unsicherheiten der SGB III Förderung und die diesbezügliche Zurückhaltung der Träger aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen etc.) äußerst schwierig. Damit verbunden waren nicht nur erhebliche Beeinträchtigungen bei der Akquisition arbeitsmarktpolitischer Unternehmen und der damit verbundenen Teilnahmebereitschaft ihrer Maßnahmeteilnehmer/innen, sondern auch ein deutliches Übergewicht der neuen Bundesländer.

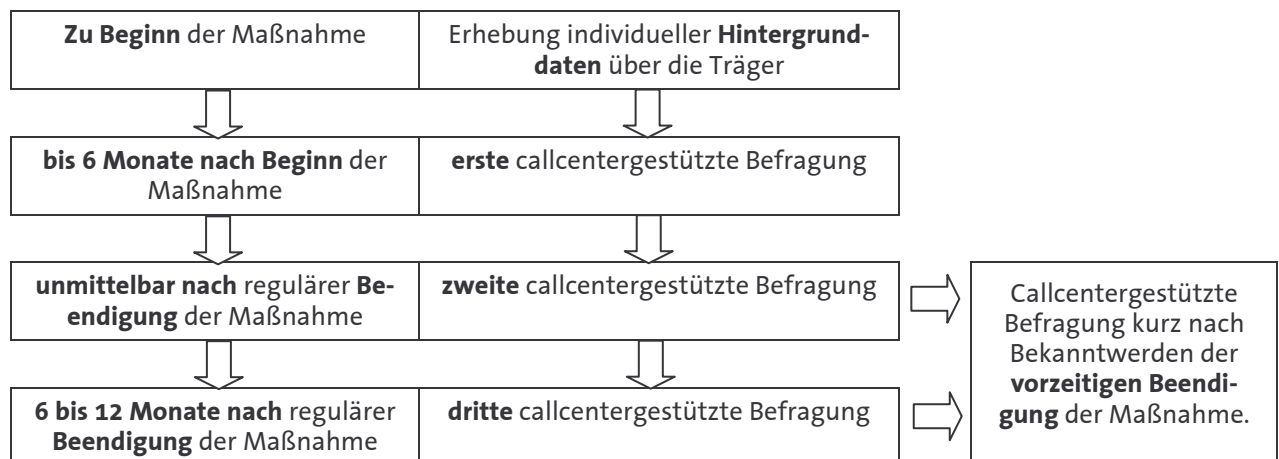
Die Verbleibsevaluation ist explizit als regionaler Ansatz und nicht als repräsentative Stichproben- oder Vollerhebung konzipiert. Ausgangsüberlegung dafür war, dass die Integrationschancen sehr eng verbunden sind mit dem Stand und der Entwicklung auf dem jeweils regionalen Arbeitsmarkt. Die Ergebnisse verdeutlichen somit eher Trends, die aber über einen exemplarischen und regionalen Charakter hinausgehen und zumindest für die östlichen Bundesländer verallgemeinerbare Ergebnisse liefern, da das Gros der Teilnehmer/innen in den neuen Bundesländern rekrutiert wurde.

Ergänzt wurde die umfangreiche quantitative Panelerhebung zudem um drei qualitative, vertiefende Gruppendiskussionen mit ABM-Teilnehmer/innen aus NRW (ca. ein halbes Jahr nach dem Ende ihrer Maßnahme); nicht zuletzt auch, um auf eine Kontrollgruppe aus den alten Bundesländern zurückgreifen zu können: in einer Großstadt (Dortmund), in einem ländlichen Raum mit städtischem Mittelpunkt (Detmold) und in einer ländlichen Region (Schüttorf). Im Großen und Ganzen wurden bei dieser qualitativen nicht-standardisierten Erhebungsmethode keine grundsätzlich anderen Ergebnisse als bei der telefongestützten Befragung deutlich. Die in den Gruppendiskussionen genannten objektiven wie subjektiven Faktoren zur Beschreibung des Verlaufs und Hintergrundes von Maßnahmeteilnehmer/innen werden deshalb – soweit relevant - illustrativ ergänzend der nachfolgenden Ergebnisdarstellung beigefügt.

Methodisches Design: Panelerhebung 2002-2004

Die Besonderheit dieser empirischen Erhebung liegt in der *callcentergestützten Erhebung verlaufsbezogener individueller Daten* und einer *korrespondierenden Verknüpfung subjektiver und objektiver Bedingungsfaktoren*, die für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration wesentlich sind und an ABM und SAM exemplarisch analysiert wurden. Um die Entwicklungen über den Zeitraum von zwei Jahren individuen- oder einzelfallbezogen eindeutig verfolgen zu können, wurde als Methode eine computer- und telefongestützte **Panelerhebung** gewählt. Im Gegensatz zu Wiederholungsbefragungen, bei denen Anzahl und Teilnehmer/innen wechseln und keine Zuordnung der einzelnen zeitlichen Befragungsblöcke auf eine Person möglich ist, erlaubt die Panelanalyse das Nachzeichnen individueller Entwicklungsverläufe und Meinungsänderungen.

Dazu wurden die selben Maßnahmeteilnehmer/innen über einen Zeitraum von maximal 24 Monaten zu vier Zeitpunkten befragt, ergänzt um eine Befragung bei Abbruch der Maßnahme:



Für jeden der Befragungsabschnitte wurden sich aufeinander beziehende und aufeinander aufbauende Fragebogenteile erstellt, die zum einen jeweils neue, auf den jeweiligen Zeitpunkt bzw. Verlauf abgestellte aber auch für die Verlaufsbetrachtung wichtige sich wiederholende Fragen enthielten.²

Übergreifendes Element dieses Vorgehens ist die **Verlaufsbeschreibung der persönlichen Entwicklung vor, während und nach** der Maßnahme (retrospektive, aktuelle und prospektive Einschätzung der eigenen Entwicklung in Bezug zur durchgeführten Maßnahme).

Zum einen stehen natürlich **arbeitsmarktrelevante Entwicklungen** zu den Ausmündungen der SAM/ABM und den damit verbundenen Veränderungen des Berufsverlaufs im Zentrum der Analyse. Dies umfasst auch die Bewertung der Verbleibschancen im 1. Arbeitsmarkt, der erworbenen individuellen fachlichen und überfachlichen Kompetenzen zur Verbesserung der eigenen Arbeitsmarktchancen und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen (inkl. der Förderung der individuellen „Stabilität“ etc.).

Zum anderen wird die Wirksamkeit der Maßnahmen vor dem Hintergrund der **persönlichen Entwicklung und der subjektiven Beurteilung der Arbeits- und Lebenssituation der einzelnen Teilnehmer/innen** beleuchtet. Dazu gehören (fachliche) Kompetenzen und Persönlichkeitsfaktoren genauso wie die individuellen Lebenslagen, die Lebens- und Arbeitsbiographie, der bisherige Berufsverlauf wie auch die soziale Integration außerhalb der Arbeitsbeziehungen.

Callcentergestützte Verlaufsbefragung

Die telefonische Befragung wurde vom Call-Center-Bereich der Beschäftigungsgesellschaft g/a/b, der aus einem Call-Center eines Lübecker sozialen Betriebes zur Integration psychisch und physisch kranker Menschen hervorgegangen ist, durchgeführt. Drei erfahrene Call-Center-Agent/innen und eine Projektleiterin wurden dabei durch eigens dafür geschulte Maßnahmeteilnehmer/innen aus den Bereichen Büro/Dienstleistungen/Verkauf der Beschäftigungsgesellschaft unterstützt. Die Interviewer/innen wurden intensiv geschult, sowohl in der Anwendung der Call-Center-Software und der eigens für die Befragung programmierten Erhebungssoftware als auch in kundenorientierter Gesprächsführung (Telefon- bzw. Kommunikationstraining).

² Der Fragebogen ist auf Anfrage bei der sfs oder der bag arbeit erhältlich.

Die Call-Center-Agent/innen konnten im Verlauf der Befragung ihre hohe Gesprächskompetenz, ihr Feedbackverhalten und Möglichkeiten zur Problemdiskussion weiter entwickeln. Der Umgang mit den unterschiedlichen Situationen und Befindlichkeiten der ABM- bzw. SAM- Proband/innen führte zu einer zielgerichteten Gesprächsführung verbunden mit dem richtigen Maß an Empathie. Problematische Telefonsituationen wurden im Team diskutiert und ausgewertet. Die Arbeit im Team erwies sich dabei als eigenständiger Lernfaktor.

Durch die gute edv-gestützte Dokumentation konnte in den späteren Interviews an die letzte Gesprächssituation mit den Proband/innen angeknüpft werden. Der Einsatz eigener Maßnahmeteilnehmer/innen als Interviewer/innen erzielte zudem einen nicht zu unterschätzenden Empathie-Effekt („von der Zielgruppe für die Zielgruppe“). Die Befragten hatten häufig das Gefühl, es „kümmert“ sich jemand um ihre Situation und zwar über einen längeren Zeitraum.³

Dies mag auch dazu beigetragen haben, dass die Methode des callcentergestützten Telefoninterviews von den Maßnahmeteilnehmer/innen – wenn sie einmal daran teilgenommen haben – weitgehend akzeptiert wird. Die Abbruchquote bei den wiederholten Befragungen ist sehr gering und im Wesentlichen auf andere Gründe als auf eine grundsätzliche Verweigerungshaltung zurückzuführen. Neben den standardisierten Vorgaben machten die Interviewten auch eine Vielzahl an zusätzlichen Angaben, die von den Interviewer/innen aufgenommen wurden und in der Ergebnisauswertung berücksichtigt werden konnten.

Teilnahme und Einschätzung der Methode „Callcentergestützte Befragung“

Trotz der bereits erläuterten schwierigen Rahmenbedingungen haben zu Beginn des Projekts im Jahre 2002 insgesamt 1.143 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen (ABM oder SAM) bei insgesamt 41 arbeitsmarktpolitischen Unternehmen ihre Bereitschaft signalisiert, bei diesem Projekt mitzuwirken und sich zu verschiedenen Zeitpunkten befragen zu lassen. Die Bereitschaft hat im Verlauf der zwei Jahre des Untersuchungszeitraumes etwas abgenommen. Zu Beginn der Maßnahme konnten 828 Interviews (= 72%) realisiert werden, unmittelbar nach der Maßnahme waren es 725 Personen (= 63%) und 6 bis 12 Monate später noch 710 Teilnehmer/innen (= 62%). 15 Personen (= 1 %) haben - soweit es uns bekannt gemacht wurde - die Maßnahme vorzeitig abgebrochen (vgl. dazu auch die nachfolgende Abbildung).

Ca. die Hälfte derjenigen, die die Verbleibsevaluation abbrachen, verweigerte das Interview (im Wesentlichen vor der ersten Befragung und ohne eine Begründung dafür abzugeben). Die andere Hälfte war im Verlauf des Panels telefonisch nicht mehr erreichbar (18% trotz mehrmaliger Versuche; 31% wegen ungültiger Telefonnummer, Umzug, Sprachproblemen, Tod etc.).

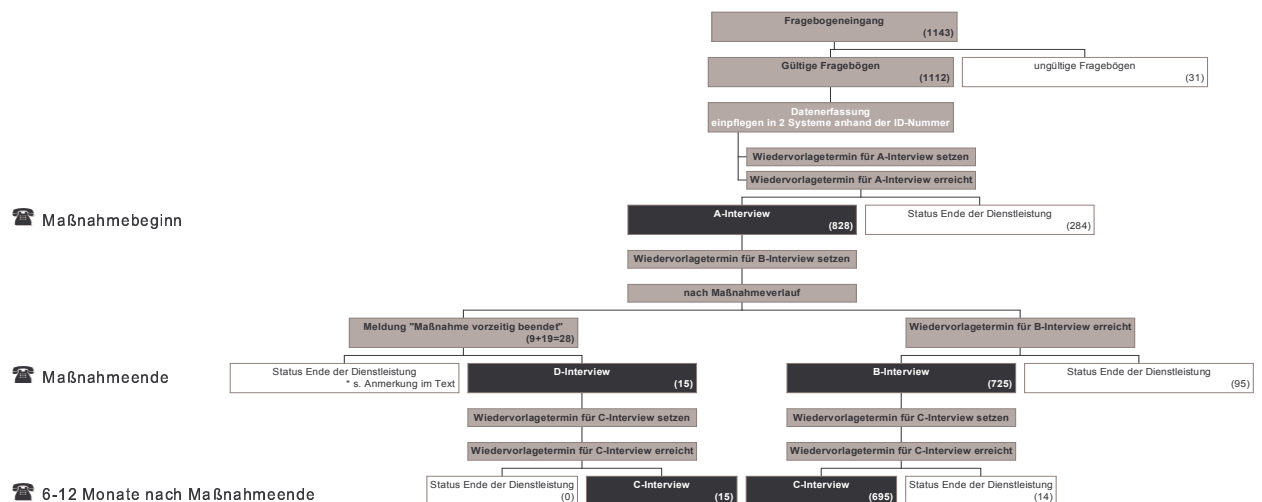
Für die Einschätzung der Methode „callcentergestützte Verbleibsevaluation“ ergibt sich daraus eine sehr hohe Verbleibswahrscheinlichkeit ab dem ersten Telefonkontakt:

- Die Vorauswahl vor dem ersten Interview ist die zentrale Hürde für die Teilnahmebereitschaft an der Verbleibsevaluation. Führt bereits die formal über die Maßnahmeträger eingeholte Teilnahmebereitschaft zu einer Vorauswahl, so nehmen nur 72% dieser Maßnahmeteilnehmer/innen letztendlich an der *freiwilligen* Befragung teil.
- Direkt nach der Maßnahme gibt es einen weiteren, allerdings deutlich geringeren Rückgang der Teilnehmer/innen an der telefonischen Befragung auf 63%. Dieser Teilnehmerstamm bleibt dann aber für die Folgebefragung sechs bis zwölf Monate nach der Befragung weitgehend stabil (62%).

³ Die Tatsache, dass die Interviewer/innen häufig – trotz eindeutiger und vielfacher Hinweise – von den Befragungsteilnehmer/innen den Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen bzw. der Arbeitsverwaltung zugeordnet oder als deren Mitarbeiter/innen angesprochen werden, verweist ebenfalls auf diesen Effekt.

Abbildung 2: Ablauf und Anzahl der erzielten Interviews im Call-Center (g/a/b)

Ablauf- und Ergebnisübersicht im Call-Center



*Bei 9 Interviews berichteten die Teilnehmer vom vorzeitigen Ende der Maßnahme. Im Call Center gingen 19 Faxnachrichten von Trägern ein, dass die Maßnahme vorzeitig beendet wurde. 4 Teilnehmerinnen davon haben vermutlich nicht an der Befragung teilgenommen, es lag keine Einwilligungserklärung vor. 7 Teilnehmerinnen wollten bereits beim A-Interview nicht teilnehmen. Bei 2 Faxmeldungen war das B-Interview bereits fertig, die Teilnehmerinnen haben nichts von einem vorzeitigen Ende berichtet.

Die Ausfallrate bzw. die „Panelsterblichkeit“ der vorliegenden Verbleibsevaluation ist verglichen mit anderen Panelerhebungen sehr gering. Liegt sie mit 12% Ausfall nach der ersten callcentergestützten Erhebung noch relativ nah an der durchschnittlichen jährlichen Panelmortalität von 15%⁴, so liegt sie bei der dritten Erhebungswelle bei nur noch 2%. Innerhalb des Erhebungszeitraumes von zwei Jahren findet also ein Rückgang von 14% statt (bei durchschnittlich 30% bei nicht telefongestützten Panelerhebungen). Auch das etablierte und mit viel Aufwand (Anschreiben, Teilnahmeanreize wie Los der Fernsehlotterie etc.) betriebene Sozioökonomische Panel weist je nach Welle eine Ausfallquote von 6% bis 13% auf.

Die angewandte Methode der callcentergestützten Verbleibsevaluation empfiehlt sich neben der hohen Teilnahmebereitschaft hinaus generell als verlaufs- und personenbezogenes Controlling-, Aktivierungs- und Betreuungsinstrument. Die arbeitsmarktpolitische Relevanz sollte vor dem Hintergrund einer Kosten-Nutzen-Analyse noch genauer geprüft werden; außerdem empfiehlt es sich, den Erhebungszeitraum auszuweiten, um bereits während der Arbeitslosigkeit und über einen längeren Zeitraum nach der Maßnahme (bis zu einer Eingliederung von über einem Jahr) die Integrationsbemühungen zu verfolgen, um Rückschritte, Stabilisierungsnotwendigkeiten, und nachhaltige mittel- und langfristige Wirkungen von ABM/SAM festzuhalten.

Die nachfolgende Verlaufsanalyse bezieht sich ausschließlich auf die **710 Teilnehmer/innen**, die zu allen Zeitpunkten an der telefonischen Befragung teilgenommen haben (95 % neue Bundesländer inkl. Berlin, 5 % alte Bundesländer).

⁴ Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; Esser, Elke 1995: Methoden der empirischen Sozialforschung, München, S. 229ff.; Wunsch, Carsten; Schmid, Ingrid 2001: Dritte Tagung der Fachgruppe „Methoden der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft“, Leipzig; Tagungsbericht: http://www.dgpuk.de/fg_meth/fg_tag01_rueckblick.htm

2. Die Ergebnisse im Überblick

Die Besonderheit der vorliegenden empirischen Untersuchung liegt einerseits im Einsatz eines (gemeinnützigen) Call-Centers zur Erhebung von Paneldaten und andererseits in der Einbeziehung einer verlaufsbezogenen Analyse subjektiver und objektiver Bedingungsfaktoren *aus Sicht der Maßnahmeteilnehmer/innen* zu Beginn, während und maximal ein Jahr nach der ABM/SAM. Damit werden Anhaltspunkte für die Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen geliefert, die über die ausschließliche Betrachtung des Verbleibs hinausgehen und individuelle Entwicklungen und Wahrnehmungen (objektiver Rahmenbedingungen) in den Blick nehmen.

Die ABM/SAM-Maßnahmen genießen eine *hohe Akzeptanz* bei den Maßnahmeteilnehmer/innen und üben insgesamt sehr positive Effekte auf ihre individuelle Entwicklung aus. Auch ein halbes bis ein Jahr nach Maßnahmeende wird die prinzipielle Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von ABM/SAM nur von wenigen Teilnehmer/innen (5%) in Frage gestellt. Die konkret erfahrene Maßnahme wird von über 90% als persönlich sinnvoll angesehen, die diesbezügliche Akzeptanz sinkt auch sechs bis zwölf Monate danach nur auf 82%.

Gerade bei Personen, die seit längerem keine feste Arbeitsstelle haben, findet *während* der Maßnahme eine deutliche Steigerung des Lebensgefühls, der finanziellen und beruflichen Situation statt. Die *hohe Erwartungshaltung* erfährt allerdings direkt und auch 6-12 Monate später durch das Ausscheiden aus der Maßnahme eine deutliche Ernüchterung in einigen Bereichen: So sinkt die Zufriedenheit mit dem allgemeinen Lebensgefühl nach der Maßnahme von 63% auf 35%, die Zufriedenheit mit der finanziellen Situation von 38% auf 15% und die Zufriedenheit mit der beruflichen Situation von 60% auf 10%. Darüber hinaus führen die vermittelten Maßnahmen dazu, die eigene (Lebens- und Arbeits-) Situation „realistischer“ an den Erfordernissen des ersten Arbeitsmarktes und den eigenen damit verbundenen Chancen zu „messen“. Ein Indiz dafür ist, dass die Zukunftsangst (Stichwort: Arbeitsplatzverlust) auch derjenigen, die nach der Maßnahme eine Beschäftigung gefunden haben, 6-12 Monate nach der ABM/SAM eher größer wird.

Die Maßnahme fördert und stabilisiert die Persönlichkeit durch die arbeitsweltbezogene Integration und geht einher mit einem positiveren Lebensgefühl bis hin zur Verbesserung des Gesundheitsempfindens. Ein erster Bruch findet aber 6 bis 12 Monate nach der Maßnahme statt: Die positive Grundstimmung durch den Einstieg in die ABM/SAM beginnt zu bröckeln, Zukunftsängste nehmen zu, es findet sich eine negativere gesundheitliche Befindlichkeit, das Aktivierungsniveau geht zurück. Es fehlt eine nachhaltige Stabilisierung durch kontinuierliche „Nachsorge“ und Aktivierung.

Die durch Maßnahmeteilnahme initiierte berufliche Integration greift für 8,6% der Befragten direkt im Anschluss an die ABM/SAM, für weitere 11,1% stellt sich ein Eingliederungserfolg im Zeitverlauf nach 6-12 Monaten ein. Zwar ist eine im Nachhinein ernüchterte Erwartungshaltung zu bilanzieren, diese kann jedoch nicht auf die durchgeführten Maßnahmen zurückgeführt werden. Für drei von vier der nach der ABM/SAM *Beschäftigten* war die Maßnahme (sehr oder eher) wichtig für den *Übergang in Beschäftigung (1. Arbeitsmarkt)*, nach 6-12 Monaten sehen dies sogar über 90% der Beschäftigten.

Hervorzuheben ist, dass es neben der direkt im Anschluss an die Maßnahme stattfindenden Eingliederung auch eine zeitverzögerte bzw. verlaufsbezogene Integrationschance in das Berufen gibt: Die Wiedereingliederung 6 bis 12 Monate nach der Maßnahme liegt etwas höher als direkt danach. Dabei haben die vorausgehenden Beschäftigungsverhältnisse und -karrieren nur bedingt Einfluss auf die Beschäftigungschancen. Die vorgefundenen objektiven wie subjektiven *Erfolgsfaktoren* für den Übergang in Beschäftigung sind weitgehend bekannt: Neben den regionalen Arbeitsmarktbedingungen sind hier zu nennen: hohes Bildungsniveau, hoher Berufsstatus, Alleinlebende sowie individuelle Eigeninitiative, Eigenmotivation, Flexibilität und Mobilität sowie Alter.

Der über die ABM/SAM-Dauer hinausgehende *Kontakt mit dem Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen* ist für ca. die Hälfte der Maßnahmeteilnehmer/innen sehr wichtig, die Bedeutung nimmt auch nach 6-12 Monaten für diese Gruppe nur geringfügig ab (um 9 Prozentpunkte). Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei der Arbeitssuche durch den Träger werden allerdings im Verlauf eines Jahres immer geringer in Anspruch genommen, was nicht zuletzt darauf zurückzu-

führen ist, dass die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen diese Beratungs- und Unterstützungsleistung nebenher (also unentgeltlich) erbringen müssen, da ein solches „nachsorgendes“ Angebot keinen Bestandteil der Maßnahmen darstellt.

Der Bedarf an nachträglichen *Beratungs- und Unterstützungsleistungen* und die dazu erforderliche - im Verlauf der ABM/SAM erreichte - Vertrauensbasis verweisen auf ein individuelles „Fallmanagement“, nachgefragt wird die „Hilfe aus einer Hand“. Hier ist es von Vorteil, dass der berufliche wie der persönliche Hintergrund der „Klienten“ dem Träger weitgehend bekannt ist. Die Maßnahmeträger haben insofern eine sehr gute, bereits bestehende Grundlage für eine individuelle, verlaufsbezogene Diagnose der individuellen Grenzen und Möglichkeiten („Profiling“) und eine Vertrauensebene, die eine effektive Nachbetreuung und -beratung verspricht, nicht nur bei der Arbeits- und Maßnahmensuche sondern auch im Hinblick auf die Stabilisierung der bereits Beschäftigten in ihrem neuen Arbeitsverhältnis im Verlauf der ersten zwölf Monate.

Mit der *Dauer der Arbeitslosigkeit* nach der Maßnahme wird der Anteil derjenigen, die nicht wissen, wie sie an eine Arbeitsstelle kommen sollen, größer (von 36% auf 46%). Der Anteil derjenigen, die „erst genau über ihre berufliche Zukunft nachdenken müssen“ und sich zuerst um ihre Familie kümmern wollen sinkt. Die subjektiv wahrgenommenen Aussichten, eine Arbeitsstelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden - ohnehin mit 4% aller Befragten bereits sehr gering nach Ausscheiden aus der Maßnahme -, sinken im Zeitverlauf auf 2,6%. Vergleichsweise deutlich höher liegen die positiven Wirkungen der absolvierten Maßnahme, wenn es um die Arbeitssuche geht: positiv-unterstützend für die Bemühungen der Arbeitssuche werden die Maßnahmen von 20% der direkt nach der ABM/SAM Arbeitslosen, ein halbes bis ein Jahr später noch von 10% wahrgenommen.

Ingesamt lassen sich fünf Gruppen von Maßnahmeteilnehmer/innen herausfiltern, die eine unterschiedliche Betreuungs- und Integrationsintensität erfordern:

1. **beschäftigte** Personen, die nach der Maßnahme eine (längerfristige) Arbeitsstelle bekommen haben bzw. in einer anderen Maßnahme sind oder eine Umschulung machen (19%)
2. Personen, die **kontinuierlich (sehr) aktiv** auf Arbeitssuche sind: mit 40% die bei weitem größte Gruppe
3. Personen die „**abwartend**“ **aktiv** sind (27% suchen eine Arbeit, stellen allerdings unmittelbar nach Maßnahmeende andere Dinge als die Arbeitssuche in den Mittelpunkt, nach einem halben Jahr werden sie deutlich aktiver)
4. Personen, die eher **passiv „abwartend“** sind (8% suchen nicht selbst eine neue Arbeitsstelle, haben die Hoffnung aber scheinbar noch nicht ganz aufgegeben)
5. Personen, die **resigniert** haben (6% suchen auch ein Jahr nach der Maßnahme nicht eigenständig und nennen als Begründung „es bringt sowieso nichts“).

Die Ergebnisse der callcentergestützten Verlaufsanalyse verweisen zum einen auf die stärkere Ausrichtung und Integration arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in regionale Kontexte. Zum anderen sind sowohl horizontale Vernetzungsstrukturen zu intensivieren („Kooperation statt Konkurrenz“ aller arbeitsmarktpolitischen Akteure) als auch vertikale Unterstützungsstrukturen entlang individueller Berufs-, Lern- und Lebensbiografien zu entwickeln. Beides lässt sich nur durch die Koordination der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik im Rahmen einer *umfassenden strategischen und integrativen Regionalentwicklung* erreichen, bei der arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie arbeitsmarktpolitische Unternehmen im Einklang mit Wirtschaftsförderung, Bildungs- und Sozialpolitik einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Ausrichtung der Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist dabei weniger auf kurzfristige Eingliederungserfolge denn auf *Nachhaltigkeit* auszurichten. Die zwischenzeitliche Integration ins Berufsleben verhindert nachhaltige Ausgrenzung und erhält den Bezug zum Arbeitsleben („stay in“), vermittelt aktuell geforderte Kompetenzen und neue „Bewältigungskompetenzen“ (auch vor dem Hintergrund des geforderten Lebenslangens bzw. Lebensbegleitenden Lernens) und wirkt somit nachwirkend aktivierend auf die Lebensgestaltung und Arbeitsmarktintegration der Maßnahmeteilnehmer/innen.

3. Die Ergebnisse der Verlaufsanalyse im Einzelnen

Bevor im Einzelnen auf die Verlaufsanalyse eingegangen wird, werden der Hintergrund der Maßnahmeteilnehmer/innen und ihre Ausgangssituation, die Maßnahmen und die beteiligten arbeitsmarktpolitischen Unternehmen als Träger der Maßnahmen im Überblick charakterisiert.

3.1. *Samplebeschreibung und Einordnung des Sample*

Der Hintergrund der Verlaufsanalyse ist durch eine „dreifache Heterogenität“⁵ gekennzeichnet: unterschiedliche Maßnahmeteilnehmer/innen, die in verschiedenen Maßnahmen (ABM/SAM und ihre Einordnung in Wirtschaftszweige) und Regionen vertreten sind.

Durch den Rückgang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vor allem in den alten Bundesländern bereits zu Beginn des Projektes und der dementsprechend geringen Möglichkeit und Motivation der Maßnahmeträger, an einer derartigen Untersuchung teilzunehmen, findet sich ein entsprechend deutliches Übergewicht an ABM/SAM-Teilnehmer/innen in den neuen Bundesländern⁶ (95%): Berlin 22%, Brandenburg 51%, Sachsen 12%, Südwestthüringen 11%.

Die regionale Verteilung umfasst im Wesentlichen ländliche Gebiete (72% der Teilnehmer/innen, bzw. 17 von insgesamt 21 Regionen) und Regionen mit einer geringen Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes (Arbeitslosenquoten von 12% in NRW bis 25% in Brandenburg). Einen Überblick darüber, wie gering die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und wie minimal die Entlastungswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vor allem in den letzten Jahren in den neuen Bundesländern sich entwickelt haben, geben die nachfolgenden Abbildungen.

⁵ Vergleiche dazu auch die Ausführungen und Auswertungen von Brinkmann u.a. 2002: Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeit der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende, in: IAB-Werkstattbericht; Ausgabe Nr. 18/18.12.2002.

⁶ Im Jahresdurchschnitt gab es von August 2003 bis Juli 2004 in Westdeutschland 18.409 ABM- und 5.761 SAM-Teilnehmer/innen. In Ostdeutschland waren es im gleichen Zeitraum 63.673 (ABM) und 34.220 (SAM) Teilnehmer/innen (Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten Juli 2004). Das IAB gibt für August 2004 in den östlichen Bundesländern (inkl. Berlin) einen Anteil von 5,1% bis 6,6% der Arbeitslosen in ABM/SAM aus, in den meisten westlichen Bundesländern liegt der Anteil bei 0,5% – 1,2%, Hamburg weist 2,4% aus und nur Bremen liegt hier mit 3,7% über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 2,7%.

Abbildung 3: Arbeitsmarktdaten der neuen Bundesländer⁷

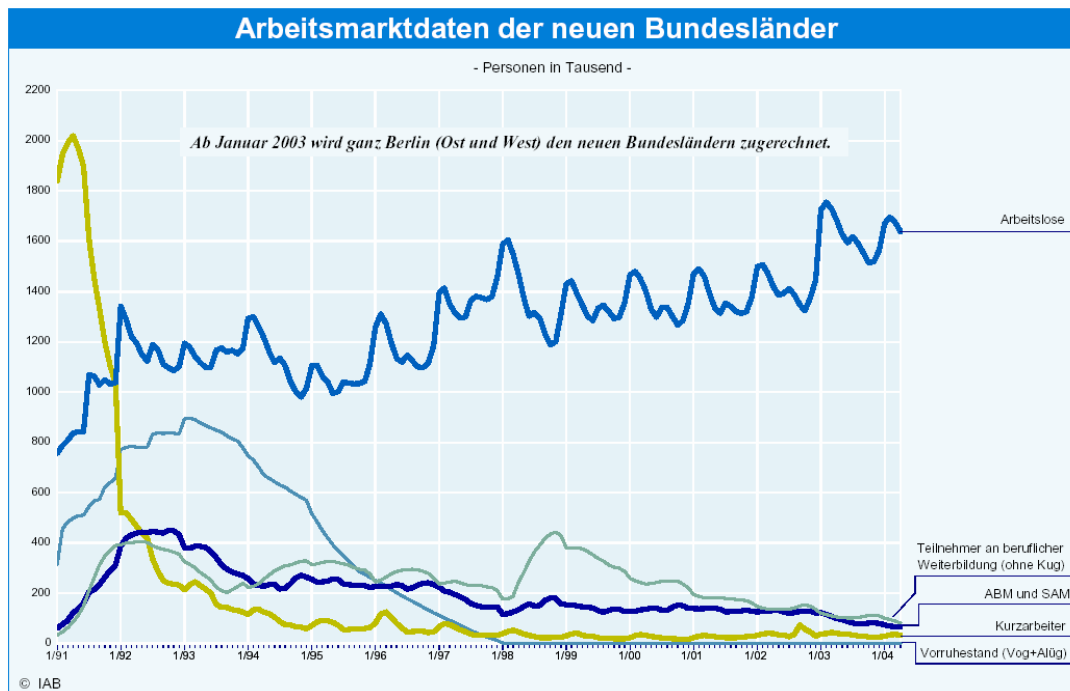
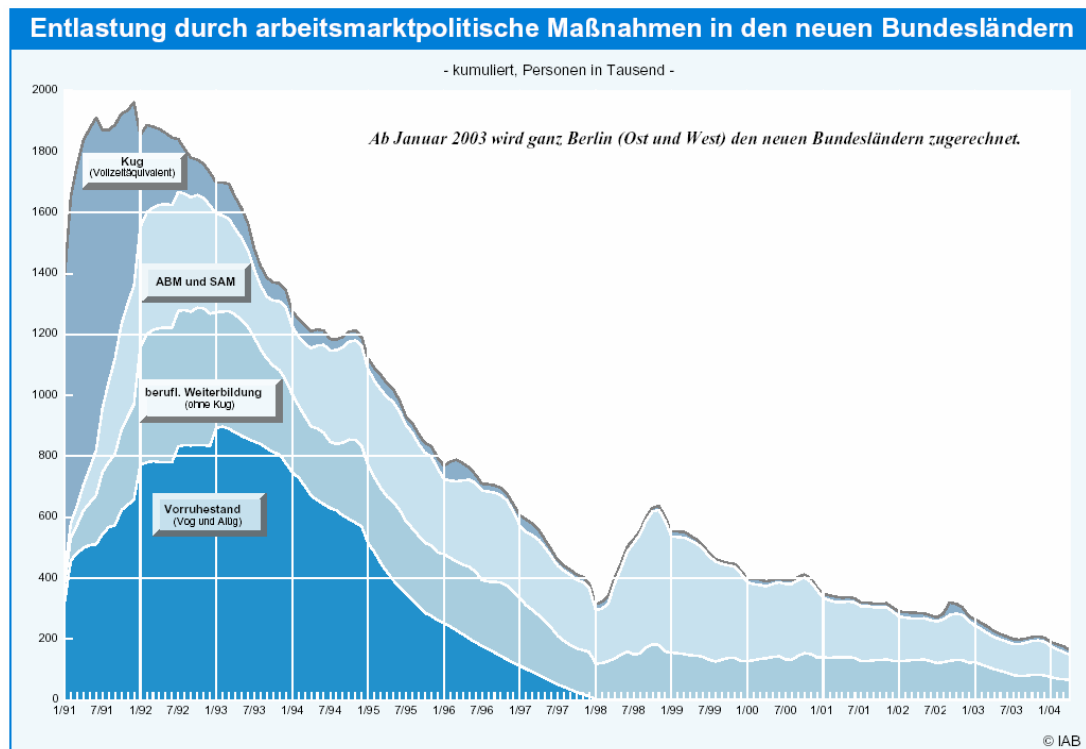


Abbildung 4: Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den neuen Bundesländern⁸



⁷ Bach, Hans-Uwe u.a.: Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt in Ostdeutschland, Stand Mai 2004, in: IAB-Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 0.5 / 15.5.2004, <http://doku.iab.de/werkber/2004/wb00504.pdf>, Seite 4

⁸ Bach, Hans-Uwe u.a.: Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt in Ostdeutschland, Stand Mai 2004, in: IAB-Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 0.5 / 15.5.2004, <http://doku.iab.de/werkber/2004/wb00504.pdf>, Seite 5

Die befragten **Maßnahmeteilnehmer/innen** sind bezogen auf Geschlecht und Alter weitgehend vergleichbar mit den ABM/SAM-Teilnehmer/innen in Ostdeutschland insgesamt: Mit 60% sind die Frauen⁹ und mit 14% sind die jüngeren Teilnehmer/innen leicht (um ca. 10 Prozentpunkte) überrepräsentiert (vgl. dazu und zu weiteren demografischen Merkmalen die nachfolgenden Tabellen). Im Vergleich mit Ostdeutschland besteht zudem ein Übergewicht an ABM- gegenüber SAM-Teilnehmer/innen, in einigen Regionen (z.B. Berlin und Sachsen) findet sich aber auch eine diesbezüglich weitgehende Übereinstimmung.

Tabelle 1: Anteil der Maßnahmeteilnehmer/innen (Alter, Geschlecht, ABM/SAM) - Verlaufsanalyse im Vergleich zur offiziellen Statistik (Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen (2004); Jahresdurchschnitt 2002)

	Verlaufsanalyse	Ostdeutschland	Westdeutschland	Deutschland
Alter (nur ABM):				
Unter 25 Jahre	13,7%	5,0%	22,9%	9,7%
25 bis unter 50 Jahre	44,4%	48,0%	54,5%	49,7%
50 Jahre und älter	41,9%	46,9%	22,7%	40,6%
Geschlecht:				
Weiblich	60,5%	49,9%	37,0%	47,1%
Männlich	39,5%	50,1%	63,0%	52,9%
Art der Maßnahme:				
ABM	83,0%	61,4%	77,4%	64,9%
SAM	17,0%	38,6%	22,6%	35,1%

Tabelle 2: Prozentualer Anteil von ABM/SAM - Verlaufsanalyse im Vergleich zur offiziellen Statistik (Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen (2004); Jahresdurchschnitt 2002)

	ABM	SAM
Verlaufsanalyse:	83,0%	17,0%
BA-Zahlen nach Bundesländern:		
Berlin	83,1%	16,9%
Brandenburg	73,9%	26,1%
Sachsen	83,7%	16,3%
Thüringen	64,7%	35,3%
Nordrhein-Westfalen	94,9%	5,1%

Tabelle 3: Charakteristik der befragten Maßnahmeteilnehmer/innen nach Bildung, Beruf, Beschäftigungssektor, Wohnraum und Nationalität (Verlaufsanalyse 2002 – 2004)

	Anteil der Teilnehmer/innen	Bei Erwerbstätigkeit:	Anteil der Teilnehmer/innen
Bildungsniveau:		Beschäftigungssektor:	
Kein Abschluss	8,0%	Privatwirtschaft	82,5%
Hauptschulabschluss	34,7%	Öffentlicher Dienst	17,5%
Mittlere Reife	41,0%	Wohnraum:	
Fachhochschulabschluss	6,4%	Städtisch	27,7%
Fachhochschule/Universität	8,1%	Ländlich	72,3%
Sonstiges	1,9%	Nationalität:	
Berufsgruppe:		Deutsch	97,6%
Angestellte	36,8%	- darunter Spätaussiedler	2,1%
Arbeiter/innen	54,5%	Andere	2,4%
Freiberufler	4,5%		
Sonstige (Auszubildende, freie Mitarbeiter/innen etc.)	4,1%		

⁹ Vgl. auch Brinkmann u.a. 2002, S. 9: 55% weibliche Maßnahmeteilnehmer/innen in Ostdeutschland 2000.

Die befragten Teilnehmer/innen waren zu 74% in Maßnahmen zwischen 7 und 12 Monaten untergebracht, bei 23% war die Maßnahme auf maximal ein halbes Jahr begrenzt, länger als ein Jahr wurden nur 3% der Befragten qualifiziert. Im Wesentlichen waren die zugrunde liegenden ABM/SAM im Garten- und Landschaftsbau (31%), im Gesundheits- und Sozialbereich (18%) sowie in Büroberufen (10%) angesiedelt.

Die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen als Träger der Maßnahmen

Auch die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen als Träger der Maßnahmen weisen eine weitgehende Heterogenität bzw. Vielfalt auf, die sich in den jeweiligen Bundesländern wie folgt zusammenfassen lässt:

Die in **NRW** beteiligten arbeitsmarktpolitischen Dienstleister haben ihre Beschäftigungsschwerpunkte im produktiven Bereich, ergänzend wird Beschäftigung im Dienstleistungsbereich angeboten. Die Betriebsgröße variiert von etwa 160 bis zu 500 Beschäftigten (jeweils inkl. Stammkräfte). Neben Beschäftigung fördernden Maßnahmen bietet die Mehrzahl der beteiligten nordrhein-westfälischen Träger auch weitere Dienstleistungen, wie Beratung, Vermittlung, Ausbildung, Coaching etc. an.

Auch in **Thüringen** waren mehrheitlich arbeitsmarktpolitische Unternehmen mittlerer Größe involviert (200 bis 500 Beschäftigte); auch in dieser Erhebungsregion überwiegt das Angebot im produktiven Bereich, wobei meist auch Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote im Dienstleistungsbereich vorhanden sind. Neben Beschäftigung und Qualifizierung gehören Beratung und Vermittlung in der Regel zum Leistungsrepertoire der Unternehmen.

In **Sachsen** sind neben arbeitsmarktpolitischen Unternehmen mittlerer Größe auch solche mit rd. 1500 Beschäftigten involviert gewesen; dominant sind ebenfalls in diesem Bundesland die produktiven Bereiche (wie Bau, Garten- und Landschaftsbau, Recycling und Sanierung), teilweise ergänzt durch soziale und haushaltsorientierte Dienstleistungen, den Bereich Kultur/Tourismus etc. Auch in Sachsen stellt das ausschließliche Angebot von Beschäftigungsmaßnahmen die Ausnahme dar; üblicherweise bieten die Träger ein breites Leistungsangebot von Beratung und Coaching über Vermittlung bis hin zu Fort- und Weiterbildung.

In **Brandenburg** machen Unternehmen mit bis zu 200 Beschäftigten etwa 50 % aller beteiligten arbeitsmarktpolitischen Dienstleister aus, knapp die Hälfte sind Unternehmen mittlerer Größe; Unternehmen mit bis zu 1000 Beschäftigten sind in diesem Teilsample selten. Die ausschließliche Orientierung auf den Dienstleistungsbereich stellt bei den Unternehmen die Ausnahme dar; in der Regel dominieren Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote aus unterschiedlichen produktiven Bereichen ergänzt durch verschiedenste Dienstleistungsbereiche. Neben Beschäftigung/Qualifizierung werden in der Regel Beratungsleistungen angeboten; Vermittlungs- und sonstige Leistungen ergänzen bei der Mehrzahl der beteiligten Unternehmen das arbeitsmarktpolitische Angebotsspektrum.

In **Berlin** dominieren bei den beteiligten arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern Betriebe mit 150 bis zu 250 Beschäftigten, kleinere und große Unternehmen stellen die Ausnahme dar. Wesentlich häufiger als in den anderen Bundesländern orientieren sich beteiligte Unternehmen ausschließlich auf Beschäftigung und Qualifizierung im Dienstleistungsbereich oder bedienen Dienstleistung und produktive Bereiche gleichermaßen. Bezogen auf das Gesamtleistungsspektrum der beteiligten Unternehmen stellen Beschäftigung und Qualifizierung auch in Berlin in der Regel das „Kerngeschäft“ dar, das in den meisten Fällen durch weitere Angebote von Beratung, Coaching und Vermittlung ergänzt wird.

3.2. Regional unterschiedliche Rahmenbedingungen

Die regionale Verteilung der befragten Teilnehmer/innen weist – nicht zuletzt aufgrund der geschilderten Akquisitionsproblematik - deutliche Unterschiede auf (siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 3.1). Dies gilt sowohl für Differenzen auf der Ebene der alten und neuen Bundesländer, der hier vertretenen Bundesländer als auch der einzelnen Regionen (beispielhaft erläutert an dem Vergleich der Region Hamm (NRW) mit Suhl (Thüringen) und Cottbus (Brandenburg).

Unterschiede auf der Ebene der Bundesländer

In Nordrhein-Westfalen konnten vergleichsweise mehr Personen nach der Maßnahme eine Beschäftigung finden. Auch nach einem Zeitraum von 6 bis 12 Monaten sind in diesem Bundesland mehr Befragte beschäftigt als in den anderen Bundesländern bzw. Regionen. Eine entgegen gesetzte Entwicklung zeichnet sich in der Region Südwestthüringen ab: Dort waren nach der Maßnahme und auch später weniger Befragte beschäftigt.

Auch die beruflichen Voraussetzungen der Teilnehmer/innen sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich: In Nordrhein-Westfalen verfügt nur die Hälfte der Befragten über eine abgeschlossene Berufsausbildung. In den Regionen Brandenburg, Sachsen/Dresden sowie Südwestthüringen sind es jeweils über 80%. Berlin weist diesbezüglich einen Wert von 74% auf.

Anhand dieses Ergebnisses lassen sich auch Rückschlüsse auf die Arbeitslosenstruktur der Regionen ziehen: im Bereich alte Bundesländer – also in Nordrhein-Westfalen – werden die Maßnahmen zum großen Teil von Arbeitssuchenden frequentiert werden, die aufgrund ihrer mangelnden Ausbildung (z.T. auch wegen geringen schulischen Qualifikationen: in Nordrhein-Westfalen haben vergleichsweise mehr Befragte keinen Schulabschluss), nur geringe Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt haben. In den östlichen Regionen zeigt sich das „Massenphänomen“ der Arbeitslosigkeit (in einzelnen Regionen beträgt die Arbeitslosenquote über 25%): Arbeitssuchende, die in den alten Bundesländern möglicherweise Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt hätten, sind auf Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahmen angewiesen, weil der 1. Arbeitsmarkt zu wenige freie Arbeitsplätze zur Verfügung stellt.

Der Unterschied in den formalen Qualifikationsniveaus der Befragten aus den alten und den neuen Bundesländern erklärt sich aus der generell unterschiedlichen Bildungs- und Ausbildungspraxis in der ehemaligen DDR; die Mehrheit der Befragten aus den neuen Bundesländern hat noch in der Vorwendezeit Schule und Ausbildung absolviert. Hierunter dürften sich allerdings auch etliche Personen befinden, deren formale berufliche Qualifikation durch die wirtschaftlich-gesellschaftlichen Veränderungen im Zuge der „Wende“ entwertet wurde und auf dem Arbeitsmarkt heute nicht mehr einsetzbar ist.

Ein weiter Beleg für die unterschiedliche Struktur der Arbeitslosen in Ost- und Westdeutschland ist, dass in Nordrhein-Westfalen vergleichsweise mehr Personen an ABM oder SAM teilgenommen haben, um „die Zeit zu überbrücken“ bzw. weil sie keine andere Wahl hätten, da sie sonst arbeitslos wären. Dementsprechend ist der Anteil der Personen, die sich bewusst für die Maßnahmen entschieden haben, in Nordrhein-Westfalen geringer, als es bei den Teilnehmer/innen der anderen Regionen der Fall ist.

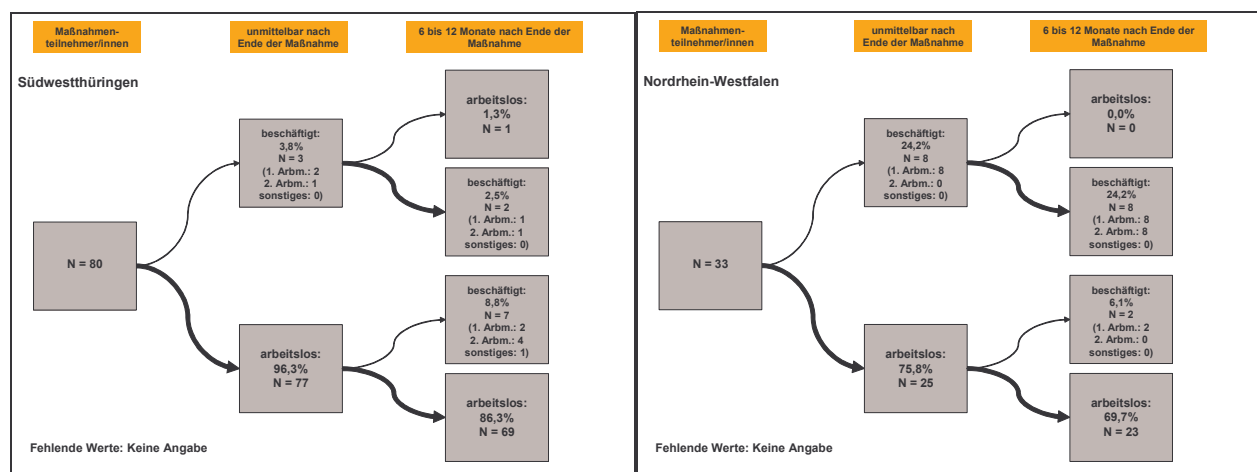
Das Berufsleben der Befragten aus Nordrhein-Westfalen ist vergleichsweise häufiger durch kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse aber immer wiederkehrende Arbeitslosigkeit geprägt. Dafür ist der Anteil der in Nordrhein-Westfalen beheimateten Teilnehmer/innen, die seit längerem keine feste Arbeitsstelle hatten, vergleichsweise gering. Die Teilnehmer/innen aus den östlichen Regionen Deutschlands waren häufiger vorher in ähnlichen Maßnahmen (53% bis 71%) als die Teilnehmer/innen aus Nordrhein-Westfalen (30%).

Die Maßnahmen unterscheiden sich länderspezifisch auch in ihrem Berufs- bzw. Tätigkeitsfeld:

- In Berlin wurde fast die Hälfte der Befragten in Gesundheits- und Sozialberufen eingesetzt, weitere 29% verrichteten ihre Arbeit im Büro.
- In Nordrhein-Westfalen dominierten Berufe aus der Metall-, Elektro- und Verkehrsbranche (30%), gefolgt von den Gesundheits- und Sozialberufen (18%) und den Bauberufen zu 15%. In Brandenburg waren die meisten Befragten im Garten- und Landschaftsgartenbau (35%) und der Gesundheits- und Sozialbranche (12%) tätig.
- Maßnahmenteilnehmer/innen aus Sachsen/Dresden wurden zum größten Teil im Garten- und Landschaftsgartenbau (55%), im Metall-, Elektro- und Verkehrssektor (13%) sowie in der Textil- und Bekleidungsbranche (11%) eingesetzt.
- Die Befragten aus Südwestthüringen wurden im Wesentlichen nur im Garten- und Landschaftsgartenbau eingesetzt. 55% der südwestthüringischen Maßnahmenteilnehmer/innen arbeiteten in diesem Bereich. Andere Berufs- oder Tätigkeitsbereiche wurden nur vereinzelt genannt.

Ohne bereits auf die Ergebnisse der Verbleibsanalyse im Detail einzugehen (siehe dazu das nachfolgende Kapitel 3.3), sollen an dieser Stelle die Verlaufsdiagramme der Teilnehmer/innen aus Südwestthüringen und Nordrhein-Westfalen die schwierige Situation im Osten Deutschlands verdeutlichen: In Südwestthüringen haben es die Teilnehmer/innen von ABM/SAM deutlich schwerer, in den Beschäftigungsmarkt (inkl. arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) zu kommen.

Abbildung 5: Verlaufsdiagramm der Teilnehmer/innen aus Südwestthüringen und NRW



Regionale Differenzen (Beispiel: Hamm und Suhl/Cottbus)

Die bereits beschriebenen länderspezifischen Unterschiede verdichten sich auf der regionalen Ebene weiter. Stellvertretend für die insgesamt 21 Regionen, die in der Verlaufsanalyse vertreten sind, werden im Folgenden die Region Hamm (NRW) und die Regionen Suhl (Thüringen) sowie Cottbus (Brandenburg) mit einander verglichen. Hamm (12%) und Suhl (14%) weisen ähnlich hohe Arbeitslosenquoten auf, die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes ist aber mit 33 Arbeitslosen pro offene Stelle in Suhl deutlich geringer als in Hamm (23 Arbeitslose pro offene Stelle). Entsprechend unterschiedlich sind auch in unserer Untersuchung die Reintegrationschancen in das Berufsleben: Während in der vorliegenden Verbleibsevaluation in Hamm 39% der Maßnahmenteilnehmer/innen unmittelbar nach der ABM/SAM und 56% ein halbes bis ein Jahr danach in Beschäftigung waren, sind es in Suhl nur 4% bzw. 12%.

Cottbus ist insofern darüber hinaus interessant, da hier trotz der höheren Arbeitslosenquote aufgrund der höheren Anzahl offener Stellen ein höherer Integrationseffekt erzielt werden konnte als in Suhl, allerdings nicht gegenüber Hamm. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Hamm über die Hälfte der Maßnahmeteilnehmer/innen im Bereich der Metall-, Elektro- und Verkehrsberufe geschult wurde, in Suhl über die Hälfte im (Landschafts-)Gartenbau und in Cottbus ca. die Hälfte in sonstigen Branchen.¹⁰ Die Reintegrationschancen im Bereich Garten- und Landschaftsbau (vor allem in den neuen Bundesländern) sind generell besonders niedrig¹¹ (hohe ABM/SAM-Teilnahmezahlen und geringe Anzahl offener Stellen, meist genutzt für regionale und lokale Infrastrukturmaßnahmen).

Tabelle 4: Arbeitsmarktstrukturdaten Region Suhl, Cottbus, Hamm

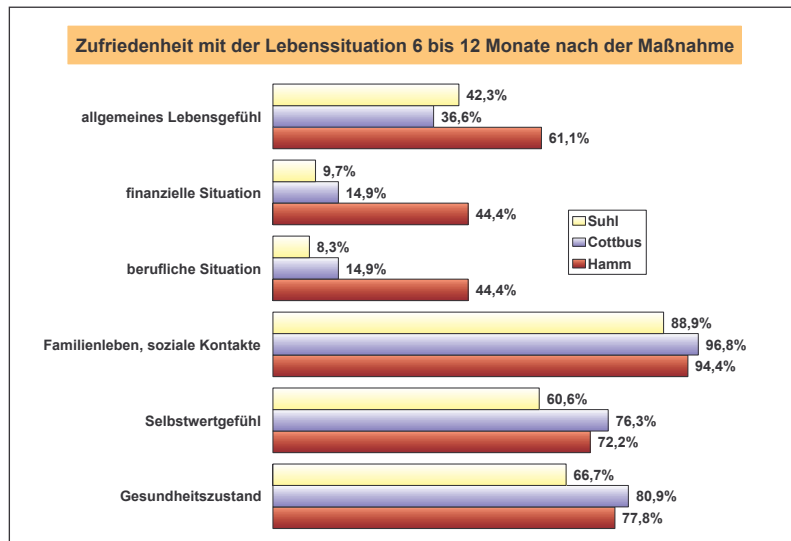
	Suhl (April 2004)	Cottbus (April 2004)	Hamm (Oktober 2004)
Erwerbstätige	216.757	231.940	152.847
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	138.242	170.747	116.288
Arbeitslose	36.370	65.716	24.564
Arbeitslosenquote	14,4%	22,3%	12,1%
ABM	629	1.880	486
SAM	807	1.842	0
Anteil ABM/SAM an den Arbeitslosen	3,9%	5,7%	2,0%
offene Stellen	1.116	3.654	1.056
Arbeitslose pro offene Stelle	32,6	18,0	23,3
Reintegration in Beschäftigung (Verbleibsevaluation):			
- unmittelbar nach der Maßnahme	4,1%	9,5%	38,9%
- 6 bis 12 Monate nach der Maßnahme	12,3%	24,2%	55,6%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2004; Agenturen Suhl, Cottbus, Hamm. Ergebnisse der Verbleibsevaluation.

¹⁰ „Sonstiges“ ist auch in der Analyse von Brinkmann u.a. 2002 generelles Einordnungsproblem für ABM/SAM (zweitgrößte Gruppe nach Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau).

¹¹ Vgl. dazu Koße u.a. 2003: Neue Arbeitsplätze durch ABM? IAB-Werkstattbericht Nr. 11 / 22.10.2003; Brinkmann u.a. 2002.

Abbildung 6: Zufriedenheit mit der Lebenssituation in Hamm, Suhl und Cottbus (6 bis 12 Monate nach der Maßnahme)



Diese regional unterschiedlichen Reintegrationschancen bzw. Beschäftigungssituationen wirken sich auch auf die subjektive Befindlichkeit der (ehemaligen) Maßnahmeteilnehmer/innen aus: So ist die Zufriedenheit mit dem allgemeinen Lebensgefühl, aber vor allem mit der beruflichen und finanziellen Situation der in unserer Studie befragten ABM/SAM-Absolventen aufgrund der hohen Reintegration in das Berufsleben in Hamm deutlich höher als in Suhl und Cottbus. Auch das Selbstwertgefühl und der Gesundheitszustand sowie das Familienleben und die sozialen Kontakte werden positiver wahrgenommen. Verlaufsbezogen wird deutlich, dass sich dieser Effekt in direktem Zusammenhang mit der

Integration in das Berufsleben bereits unmittelbar nach der Maßnahme einstellt und sich im weiteren Verlauf nur minimal verändert. (Eine ausführliche Beschreibung der subjektiven Wahrnehmungen und Einschätzungen der Lebens- und Erwerbssituation erfolgt im nachfolgenden Kapitel 3.3).

3.3. Verlauf der Arbeits- und Lebenssituation

Im Folgenden wird der Verlauf der Arbeits- und Lebenssituation der befragten Maßnahmeteilnehmer/innen anhand der erhobenen „objektiven“¹² und subjektiven Faktoren nachgezeichnet.

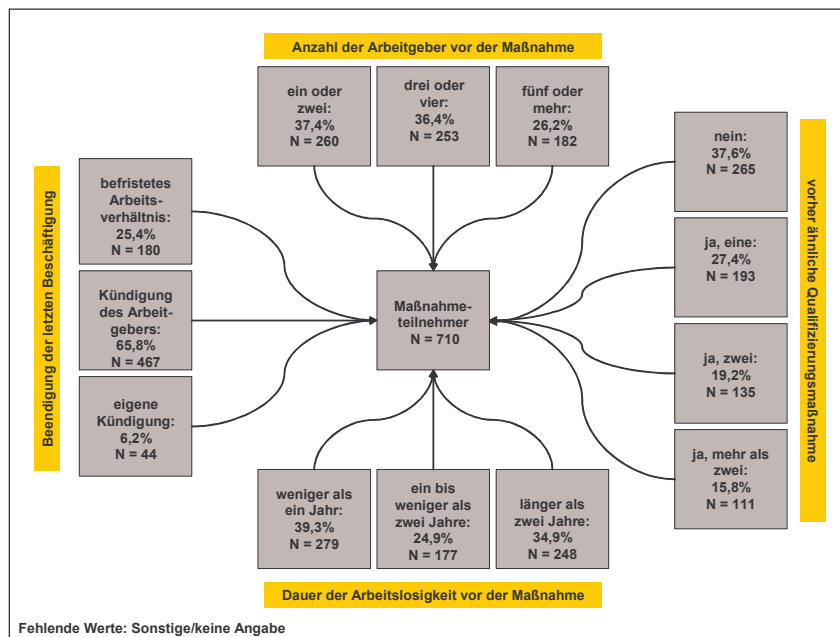
3.3.1. Die Arbeits- und Lebenssituation der Teilnehmenden zu Beginn der Maßnahme

Die Teilnehmer/innen der ABM/SAM weisen zum einen ein breites Spektrum im Hinblick auf ihren **bisherigen Verlauf der Erwerbstätigkeit** auf (vgl. dazu die nachfolgende Abbildung). Die meisten waren bereits über einen über zehnjährigen Zeitraum sozialversicherungspflichtig oder selbständig beschäftigt und sind aufgrund betrieblicher Gründe gekündigt worden bzw. befanden sich in befristeten Arbeitsverhältnissen. Es ist also davon auszugehen, dass der weitaus größte Teil von Ihnen nicht selbstverschuldet in eine längere, die ABM/SAM ermöglichende Arbeitslosigkeit geraten ist.

„Maßnahmekarrieren“ sind nicht erkennbar. Allenfalls bei 16% der Befragten findet sich eine Anhäufung von mehr als zwei Maßnahmen (überwiegend sind davon ältere, kurz vor der Rente befindliche Personen, Frauen mit längerer Erwerbsunterbrechung sowie Personen in ländlichen Regionen betroffen).

¹² Unter „objektiven“ Faktoren sind hier die Angaben der Befragten zu verstehen, die keiner subjektiven Zufriedenheitseinschätzung unterliegen (z.B. die nachfolgende Reintegration in die Erwerbstätigkeit). Das auch objektive Faktoren subjektiv unterschiedlich eingeschätzt werden können, wird weiter hinten am Beispiel der gesundheitlichen Beeinträchtigungen deutlich.

Abbildung 7: Erwerbssituation der Maßnahmeteilnehmer/innen vor der Maßnahme

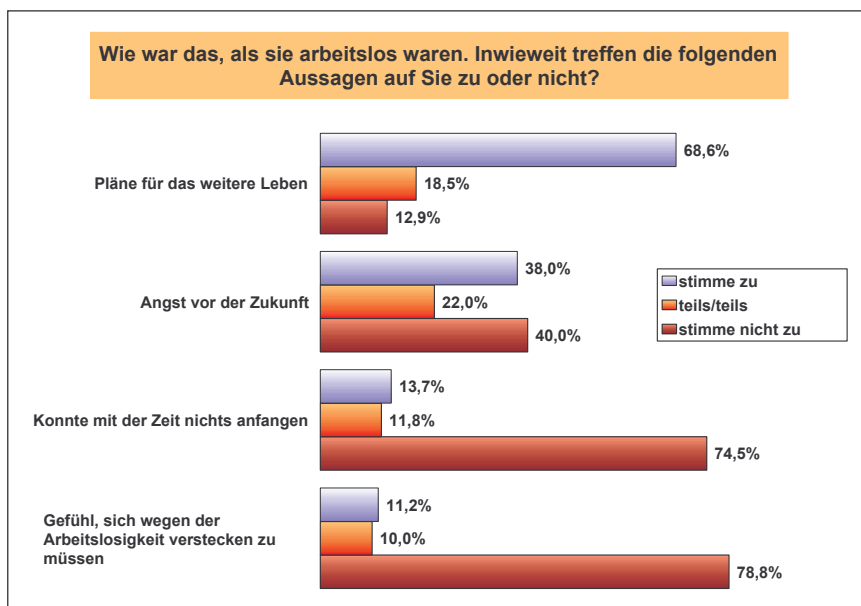


Insgesamt 28% der Maßnahmeteilnehmer/innen waren wegen Familien-, Haus- oder Pflegearbeit zwischenzeitlich nicht erwerbstätig (von einem halben Jahr bis zu mehr als zehn Jahre), davon bezeichnete sich die Hälfte (14%) als Berufsrückkehrer/innen. 16% waren vor der Maßnahme wegen einer Erkrankung länger erwerbsunfähig (die meisten maximal ein Jahr).

Lässt man die Maßnahmeteilnehmer/innen ihren bisherigen Berufsverlauf selbst zusammenfassen,

- so haben 49% bis auf kleine Ausnahmen bis zum Eintritt der letzten Arbeitslosigkeit eigentlich immer eine Arbeitsstelle gehabt.
- waren 17% öfter (auch länger) arbeitslos, haben aber auch immer wieder kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse und verschiedene Arbeiten angenommen.
- haben 15% immer nur kurze Beschäftigungsverhältnisse erhalten, waren immer wieder arbeitslos oder haben an ABM/SAM oder ähnlichen Maßnahmen teilgenommen.
- sind 19% seit längerem (über 10 Jahre) ohne feste Arbeitsstelle (außer ABM, SAM, Umschulung etc.).

Abbildung 8: Auswirkungen der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme

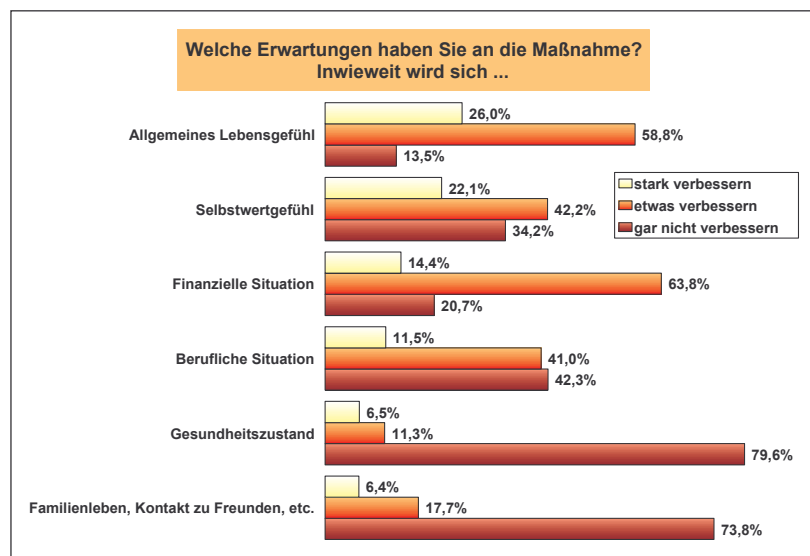


Die Arbeitslosigkeit vor Beginn der Maßnahme war für die meisten Befragten weder durch Passivität, noch durch Planlosigkeit oder die soziale Ausgrenzung bzw. „soziale Scham“ geprägt (vgl. dazu die nebenstehende Abbildung). Sie machten Pläne für ihr weiteres Leben, nutzten ihre Zeit und hatten nicht das Gefühl, sich verstecken zu müssen. Zukunftsängste waren etwas häufiger verbreitet (bei 38%), führten aber nicht zu einer grundsätzlichen Untätigkeit.

Zu Beginn der Maßnahme: Erwartungsvoll positive Grundstimmung

Die Maßnahmen finden nicht nur eine große Akzeptanz, sie erzeugen bei den Teilnehmer/innen eine hohe positive Grundstimmung bezogen auf ihre Lebenssituation (vgl. dazu die nachfolgende Abbildung, aber auch Abbildung 18, Zufriedenheit der Maßnahmeteilnehmer/innen mit der Lebenssituation im Zeitverlauf).

Abbildung 9: Erwartete Auswirkungen der ABM/SAM auf die Lebenssituation



Die meisten erhoffen sich von der Maßnahme eine Verbesserung ihres allgemeinen Lebensgefühls (fast 90%), ihrer finanziellen Situation (fast 80%) und ihres Selbstwertgefühls (ca. 60%). Berufliche Fortschritte erwartet mehr als die Hälfte der Maßnahmeteilnehmer/innen. Kaum Auswirkungen werden auf das Familienleben und soziale Kontakte sowie den Gesundheitszustand erwartet.

Dabei sind die von den Maßnahmeteilnehmer/innen artikulierten Erwartungen an die ABM/SAM durchaus „realistisch“. Deutlich positive Veränderungen durch die

Maßnahmen erhofft sich allenfalls einer von vier Befragten (vor allem allgemeines Lebensgefühl und eigenes Selbstwertgefühl). Ein nicht unerheblicher Anteil von 42% bzw. 34% der Maßnahmeteilnehmer/innen erwartet für sich persönlich dagegen (zumindest kurzfristig) keine positiven Veränderungen der beruflichen Situation sowie des Selbstwertgefühls.

3.3.2. Veränderungen der Arbeits- und Lebenssituation durch die Maßnahmen

Von den insgesamt 710 Personen, die kontinuierlich Auskunft über ihren **beruflichen Verbleib** gaben, schafften 6 bis 12 Monate nach der Beendigung der Maßnahme insgesamt 131 (=19%) den Wiedereinstieg in das Berufsleben; etwas mehr als die Hälfte davon in den ersten Arbeitsmarkt, ca. ein Drittel in weiteren bzw. ähnlichen Maßnahmen, der Rest befand sich in weiteren Qualifizierungen (Umschulungen oder ähnlichem).

Die Reintegration in das Berufsleben (v.a. in den ersten Arbeitsmarkt) ist dabei nicht kausal den vorausgehenden Maßnahmen zuzuordnen,¹³ dies sehen auch die Maßnahmeteilnehmer/innen so (vgl. dazu die Ausführungen im nächsten Abschnitt). Zudem werden im Wesentlichen „Abgänge“ aus Arbeitslosigkeit als „Erfolgsfaktor“ geführt, was den Übergang in Rente und Nicht-Erwerbstätigkeit (Erziehungszeit etc.) mit umfasst. Zieht man diese Gruppe von den 35% ABM-Teilnehmer/innen ab, die in den neuen Bundesländern nach Brinkmann u.a. (2002, S. 17) ein halbes Jahr nach der Maßnahme im Berufsleben verblieben sind, so dürfte sich dieser Wert der hier festgestellten Integrationsquote deutlich annähern.

¹³ Vgl. dazu z.B. Brinkmann u.a. 2002, S. 17.

Die Angaben decken sich in etwa mit den Angaben der Bundesagentur für Arbeit:¹⁴ In Deutschland wurden 2004 (bislang) insgesamt 107.250 Personen arbeitslos, die vorher im 2. Arbeitsmarkt (ABM/SAM oder eine „Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahme“) untergebracht waren. Der Großteil kam aus den neuen Bundesländern: 91.252 Personen. Setzt man die Anzahl der ABM/SAM-Teilnehmer/innen in den neuen Bundesländern 2003 (110.048 Personen) mit den derzeit im Jahre 2004 arbeitslos gewordenen ABM/SAM-Teilnehmer/innen (89.501 Personen) ins Verhältnis so erhält man eine Verbleibsquote von 18,7%.

Die Integrations- oder Verbleibschancen sind – wie bereits beschrieben - immer in Relation zur (geringen) Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes (hier vor allem in den neuen Bundesländern) zu sehen: durchschnittliche Arbeitslosenquoten von über 17% und bis zu 39 Arbeitslose auf eine offene Stelle (vgl. dazu die nachfolgende Tabelle mit den hier relevanten Bundesländern).

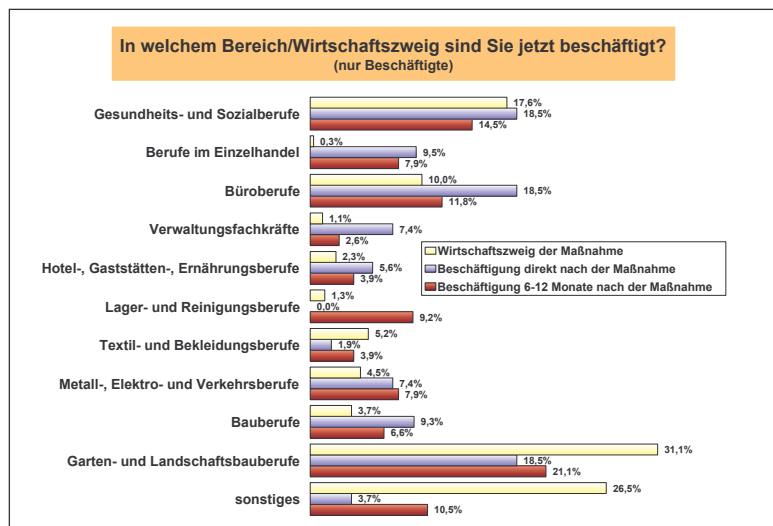
Tabelle 5: Arbeitslosenquote und Anzahl von Arbeitslosen pro offene Stelle in den Bundesländern

Bundesland:	Arbeitslosenquote	Arbeitslose pro offene Stelle
Berlin	17,7%	29,3
Brandenburg	18,9%	39,4
Sachsen	17,9%	30,7
Thüringen	16,8%	25,1
Nordrhein-Westfalen	10,3%	15,6

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2004): Arbeitsmarkt in Zahlen; Daten 2002

Zudem hängt die Beschäftigung nach der ABM/SAM auch von den Wirtschaftszweigen ab, in denen die Maßnahme angesiedelt war: Im Wesentlichen fanden die Teilnehmer/innen eine Integration in die Branchen, die auch über die ABM/SAM überproportional vertreten waren. Darüber hinaus fanden die Maßnahmeteilnehmer/innen Beschäftigung im Einzelhandel, Lager-, Reinigungs- sowie Bürobereich.

Abbildung 10: Wirtschaftszweig der Maßnahme und nachfolgender Beschäftigungszweig



Bezogen auf die am häufigsten vertretenen Wirtschaftszweige wird deutlich, dass im Bereich Garten- und Landschaftsbau direkt nach der Maßnahme ein Drittel der Beschäftigten in diese Branche „übernommen“ wurde, 6-12 Monate später erhielt noch ein Viertel eine Beschäftigung in diesem Bereich. Bei den Gesundheits- und Sozialberufen liegt die brancheninterne Integration aller Beschäftigten aus diesem Bereich bei jeweils ca. 50%. Im Bürobereich verbleiben zwei Drittel derjenigen, die eine Beschäftigung erhalten haben, direkt nach der Maßnahme in diesem Bereich; ein halbes bis ein Jahr später sind es ca. 50%.

SAM haben gegenüber ABM auch in unserer Untersuchung mehr Chancen auf eine spätere Beschäftigung der Maßnahmeteilnehmer/innen.¹⁵ Während 7% der ABM-Teilnehmer/innen unmittelbar ins Berufsleben integriert wer-

¹⁴ Bundesagentur für Arbeit (Juni 2004): Arbeitsmarkt in Zahlen – aktuelle Daten.

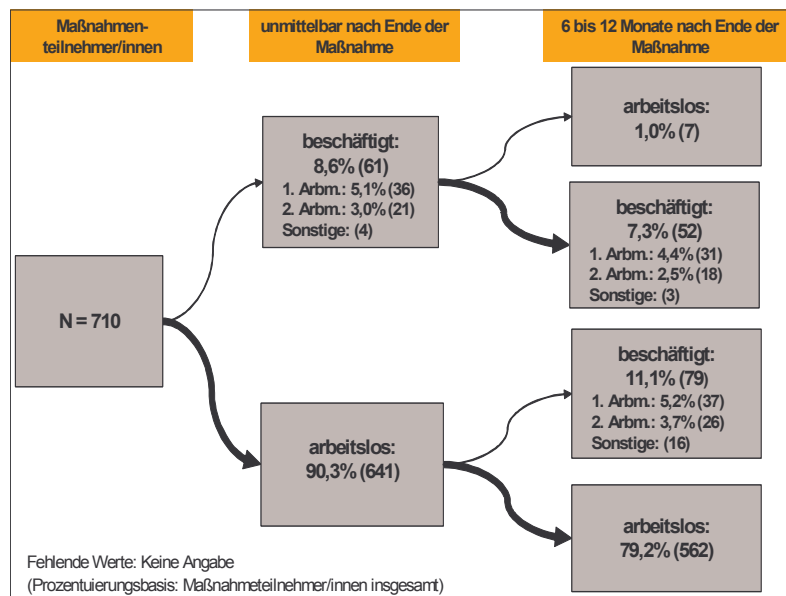
¹⁵ Vgl. dazu z.B. Brinkmann u.a. 2002, S. 17

den konnten, waren es 17% bei den SAM. Ein halbes bis ein Jahr später sind es von den ABM-Teilnehmer/innen 17%, bei den SAM sind es 27%, die eine neue Arbeitsstelle haben.

Insgesamt war die Reintegration in das Berufsleben direkt im Anschluss an die Maßnahme um weniger als die Hälfte niedriger als in den maximal zwölf Monaten danach. Unmittelbar nach der Maßnahme waren 61, ein Jahr später 131 Personen beruflich integriert. Dies weist darauf hin, dass sich auch noch *bis zu einem Jahr nach der Maßnahme deutliche Beschäftigungseffekte* einstellen, sich die *nachhaltigen berufsbezogenen Wirkungen von ABM/SAM* auch mittelfristig einstellen.

Die Betrachtung des Verbleibs verdeutlicht einerseits die geringen Chancen des *direkten* Wiedereinstiegs in das Berufsleben (nur zwei von zehn Teilnehmenden) in der Mehrzahl unserer Erhebungsregionen, die durch die geringe Aufnahmekapazität der regionalen Arbeitsmärkte bestimmt sind; andererseits ist – soweit dies zumindest bis zu einem Jahr nach der ABM/SAM feststellbar war – ein mittelfristiger Eingliederungserfolg der Maßnahmen nachweisbar:

Abbildung 11: Verlaufsdiagramm Verbleib der Teilnehmer/innen nach ABM/SAM



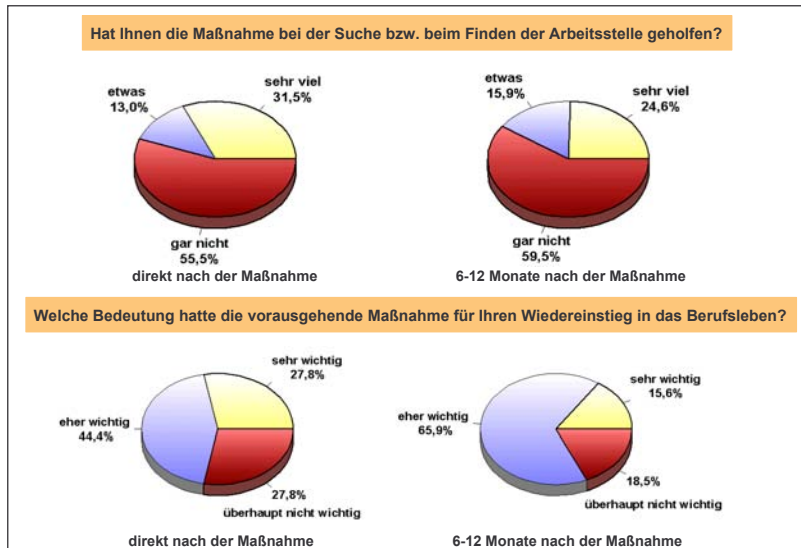
- ca. ein Jahr nach Beendigung der Maßnahme ist mehr als doppelt so vielen Teilnehmer/innen wie direkt danach der Wiedereinstieg in das Berufsleben gelungen
- fast alle nach der Maßnahme Beschäftigten haben ihre Arbeitsstelle behalten (bzw. diese gewechselt)
- eine/r von zehn nach der Maßnahme Arbeitslosen konnte ein halbes bis ein Jahr später integriert werden.

Die Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu bekommen, werden auch in den Gruppendiskussionen relativ gering eingeschätzt: Trotz der geringen Eingliederungschancen sehen die Maßnahmeteilnehmer/innen eine Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt durch die neuen beruflichen *Erfahrungen*, die bessere *Qualifikation* und die in den Beratungen durch den Maßnahmeträger vermittelten zusätzlichen *informellen Kompetenzen*: Übungen zum Bewerbungstraining, sicheren Auftreten, Teamarbeit etc. verhelfen ebenso zu notwendigen „Schlüsselqualifikationen“ wie das konsequente Nachhalten arbeitsbezogener Rahmenbedingungen (Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, Engagement, Einordnung in zeitliche wie tätigkeitsbezogene Arbeitserfordernisse etc.).

ABM/SAM aus Sicht der in das Berufsleben integrierten Maßnahmeteilnehmer/innen

Direkt nach der Maßnahme sieht ein Drittel der Beschäftigten einen großen Nutzen der Maßnahme für die Suche bzw. das Finden einer Arbeitsstelle, ein halbes Jahr später sehen noch 16% bzw. 25% „beschäftigungswirksame“ Effekte der absolvierten ABM/SAM für ihren erneuten Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt. Bezogen auf den Wiedereinstieg in das Berufsleben beurteilen rd. 72 % der ABM/SAM-Teilnehmer/innen die absolvierte Maßnahme als bedeutungsvoll (sehr und eher wichtig); 6-12 Monate nach der Maßnahme steigt dieser Anteil sogar auf rund 81 %.

Abbildung 12: Bedeutung der Maßnahme für die Arbeitsplatzsuche und den Wiedereinstieg in das Berufsleben (nur Beschäftigte)

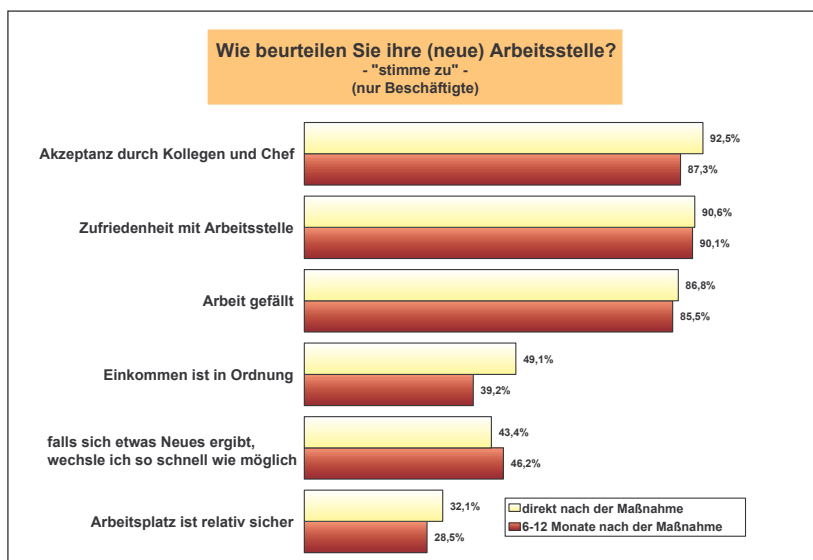


Trotz einer – auch in dieser Untersuchung erkennbaren – grundsätzlich hohen Vollzeitorientierung nimmt der Anteil und somit auch die Akzeptanz der Beschäftigung über eine Zeitarbeitsfirma bzw. über Teilzeit ein halbes Jahr nach der Maßnahme zu, der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse

ist leicht rückläufig (auch ein Indiz für die Stabilisierung derjenigen, die einmal in Arbeit sind):

- Direkt nach der Maßnahme waren 6% der Beschäftigten über eine Zeitarbeitsfirma beschäftigt, 6-12 Monate später waren es 15%.
- Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten stieg von 30% nach der Maßnahme auf 36% ein halbes bis ein Jahr danach.
- Unbefristete Arbeitsverträge haben 24% direkt und 27% der Beschäftigten ein halbes Jahr nach der Maßnahme.

Abbildung 13: Beurteilung der Arbeitsstelle im Zeitverlauf (nur Beschäftigte)



Die Beschäftigten sind mit ihrer neuen Arbeitsstelle bis auf wenige Ausnahmen zufrieden. Ca. 90% von ihnen sind generell damit zufrieden, ihnen gefällt die Tätigkeit und sie fühlen sich von den Führungskräften und Kolleg/innen akzeptiert. Auch in den Gruppendiskussionen beurteilen diejenigen, die eine Arbeitsstelle gefunden haben, das betriebliche Umfeld ähnlich positiv und sehen eine längerfristige Anstellung damit verbunden.

Trotzdem wird nur eine (relative) Sicherheit der Beschäftigung (ca. 30% sehen ihren Arbeitsplatz als gesichert an) wahrgenommen. Die Teilnehmer/innen, die eine Stelle im 1. Arbeitsmarkt bekom-

men haben, gehen zu 45% unmittelbar nach bzw. zu 37% 6 bis 12 Monaten nach der Maßnahme davon aus, dass ihre (neue) Stelle sicher ist. Diese Unsicherheit und die geringe Zufriedenheit mit dem Einkommen dürften mit dazu beitragen, dass über 40% sich weiterhin nach einer neuen Arbeitsstelle umsehen.

Nach 6 bis 12 Monaten bröckelt die hohe Zufriedenheit mit der Arbeitsstelle, der Tätigkeit und dem kollegialen Umfeld nur geringfügig. Größere Unzufriedenheit entwickelt sich im Wesentlichen beim Einkommen: Direkt nach der Maßnahmen waren 49% der Beschäftigten damit zufrieden, ein halbes Jahr später nur noch 39%. Auch die Arbeitsplatzsicherheit wird im Zeitverlauf etwas geringer eingeschätzt, die Orientierung auf eine neue Stelle ist dementsprechend höher.

Im Anschluss an die Maßnahme arbeitslose Teilnehmer/innen: Trotz erneuter Arbeitslosigkeit wird das durch die ABM/SAM erreichte hohe Aktivitätsniveau beibehalten

Die berufsbezogenen Aktivitäten bleiben trotz erneuter Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme zumindest im hier beobachtbaren Zeitverlauf (bis zu einem Jahr danach) unverändert hoch. Insgesamt suchen ca. 85% der arbeitslosen Maßnahmeteilnehmer/innen aktiv eine neue Arbeitsstelle. Dabei stellen schriftliche Bewerbungen, persönliche Vorstellungsgespräche und das Umhören im Bekanntenkreis fast gleichgewichtig die zentralen Strategien der Arbeitssuche dar (60% - 72% der arbeitslosen Maßnahmeteilnehmer/innen geben diese Aktivitäten an). Direkt nach der Maßnahme sind persönliche Kontakte die zentrale Aktivität, ein halbes bis ein Jahr später liegen alle drei Strategien gleich auf. Konkrete Aussichten auf eine Stelle haben 12% der Arbeitslosen direkt nach der Maßnahme, sechs bis zwölf Monate später sind es nur noch 5%. Insgesamt haben sich diese Hoffnungen nur bei 14 Personen – dies entspricht 18% derjenigen, die eine Stelle in Aussicht hatten – erfüllt.

In den Gruppendiskussionen machten die Maßnahmeteilnehmer/innen deutlich, dass das eigene Engagement nicht anerkannt werde: Man zeige „Eigeninitiative, für das Arbeitsamt und sich selbst“, die aber nach der Maßnahme „verpufft“ („Es deprimiert immer mehr, je länger man nach der ABM keinen Job bekommt.“). Neben Bewerbungen, Annoncen sind auch für diese Gruppe Freunde/Bekannte wichtig für die Arbeitssuche.

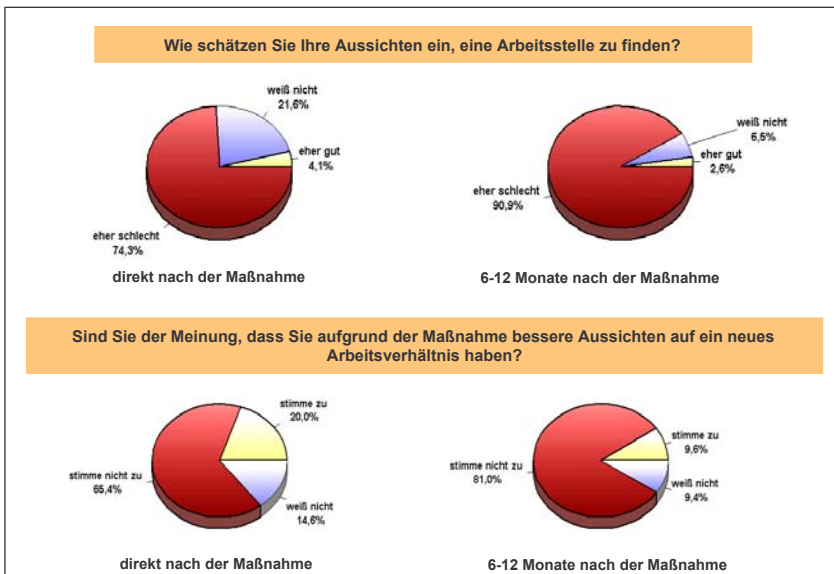
15% der nach der Maßnahme arbeitslosen Teilnehmer/innen suchen selbst nicht aktiv nach einer neuen Arbeitsstelle, ein halbes Jahr später erhöht sich dieser Anteil leicht auf 17%. Von diesen insgesamt nicht aktiv suchenden Arbeitslosen (n = 92 bzw. 99):

- sieht über die Hälfte in der Arbeitsplatzsuche prinzipiell keinen Sinn („bringt sowieso nichts“).
- weiß jede/r Dritte nicht, wie sie/er die Arbeitssuche anpacken soll.
- geben 55% konkrete Gründe an: ca. ein Viertel möchte zuerst die eigene berufliche Zukunft reflektieren; 16% von ihnen wollen sich zuerst (wieder) um die Familie oder Angehörige kümmern; Freizeit/Hobby sowie gesellschaftliche Aufgaben werden von insgesamt 12% genannt und 10% sind an weiteren Qualifizierungen interessiert.
- Nicht weiter spezifizierte individuelle Gründe nannte ein Drittel der Arbeitslosen.

Ein halbes bis ein Jahr später sinkt der Anteil der „inaktiven Arbeitslosen“, die zunächst die aktive Arbeitssuche nicht in den Mittelpunkt gestellt haben, deutlich ab. Gleichzeitig steigt der Anteil derjenigen, die ratlos sind, und derjenigen, die unspezifische andere individuelle Gründe aufführen, auf fast die Hälfte.

Die Aussichten, eine neue Arbeitsstelle zu finden, werden direkt und ein halbes Jahr nach der Maßnahme von den erneut Arbeitslosen eher schlecht beurteilt. Nur 4% bzw. 3% schätzen ihre Aussichten auf einen Arbeitsplatz als generell eher gut ein. Dies dürfte bezogen auf die aktuelle Integrationssituation des Arbeitsmarktes eine durchaus realistische Einschätzung sein. Trotz der objektiv geringen Aufnahmemöglichkeiten durch den ersten Arbeitsmarkt sehen direkt nach der Maßnahme

Abbildung 14: Einschätzung der Bedeutung der ABM/SAM für die Arbeitsplatzsuche (nur Arbeitslose)



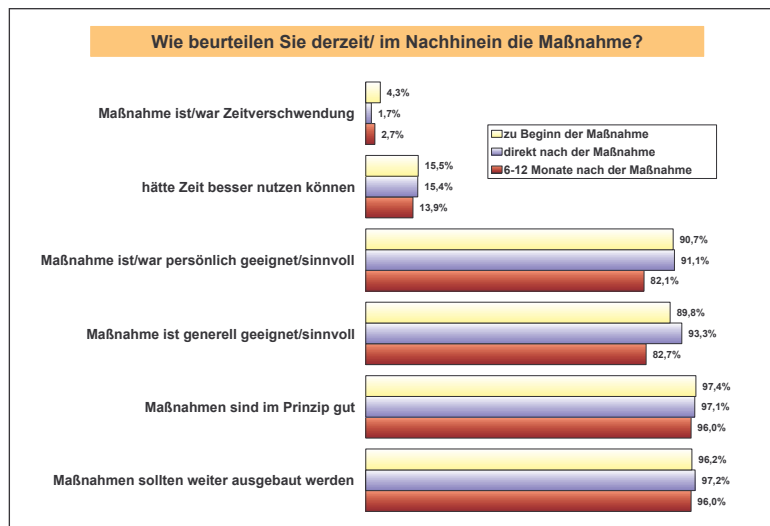
eine/r von fünf und ein halbes Jahr später eine/r von zehn Teilnehmer/innen aufgrund der ABM/SAM bessere Aussichten auf ein Arbeitsverhältnis. Dies weist ebenfalls auf die immer wieder evidente und im Zeitverlauf nur minimal absinkende Akzeptanz der Maßnahme für die Teilnehmer/innen hin: 94% der direkt nach der Maßnahme Arbeitslosen können sich eine wiederholte Teilnahme vorstellen, ein halbes Jahr später sind es noch 89%.

Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die ABM/SAM von fast allen Arbeitslosen durchweg als prinzipiell notwendig und sinnvoll bezeichnet werden. Dies gilt so-

wohl für die persönliche als auch die allgemeine Eignung der Maßnahmen. Auch im Zeitverlauf fällt diese äußerst positive Beurteilung nur leicht ab (um maximal zehn Prozentpunkte bei der persönlichen und generellen Eignung der konkret absolvierten ABM/SAM). Bis auf ganz wenige Ausnahmen halten alle Befragten die Maßnahmen für gut und ausbauwürdig.

ABM/SAM als wichtiges Instrument der Reintegration in das Berufsleben

Abbildung 15: Beurteilung der ABM/SAM



Insofern ist es nicht verwunderlich, dass fast alle Teilnehmer/innen mit der (für sie) ausgewählten Maßnahme zufrieden waren, nur 2% bekunden ihre Unzufriedenheit. Auch die Erwartungen haben sich für zwei von drei Teilnehmer/innen erfüllt, 14% äußern sich hier explizit negativ. Bei letzteren handelte es sich um grundsätzlich pessimistischer eingestellte Personen, sowohl was die berufs- als auch was die lebensbezogenen Einstellungen und Erwartungen angeht (vgl. dazu auch die Typisierung in Kapitel 3.4.4).

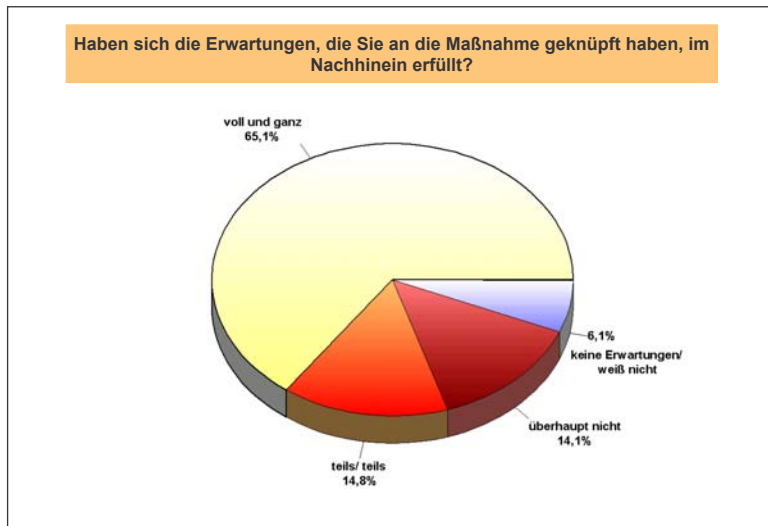
ABM/SAM werden von fast allen (88-90%) mit dem Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt sowie der Wei-

terqualifizierung von Arbeitslosen, der Beschäftigung benachteiligter Arbeitslosen aber auch mit dem Ziel der Überbrückung der Arbeitslosigkeit verbunden. 38% der Teilnehmer/innen vermuten in der Senkung der Arbeitslosenstatistik eine Zielsetzung von ABM/SAM, über die Hälfte sieht darin aber ein eher unwichtiges Ziel.

Die ABM/SAM wird zu Beginn von 31% der Teilnehmer/innen als „Herausforderung“ gesehen, nach der Maßnahme empfinden dies nur noch 18%. Diese nachträgliche Beurteilung und die Tatsache,

dass die ABM/SAM in erster Linie „Freude und Spaß“ an der Arbeit (und am Leben) bereiten (60% vor und 73% im Nachhinein) deutet – dies wird auch durch die Ergebnisse der Gruppendiskussionen gestützt – auch darauf hin, dass aufseiten der Teilnehmer/innen eine durchaus hohe Bereitschaft zur qualifizierten und qualifizierenden Beschäftigung und fachlichen Weiterentwicklung besteht, die allerdings mit den gegebenen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik nicht hinreichend einlösbar ist. Auch die Charakterisierung als Zweck, Pflicht oder Zwang bei nur 8% der Teilnehmer/innen verweist auf die Anspruchshaltung und die verfügbaren Anforderungspotenziale bei den Maßnahmeteilnehmer/innen.

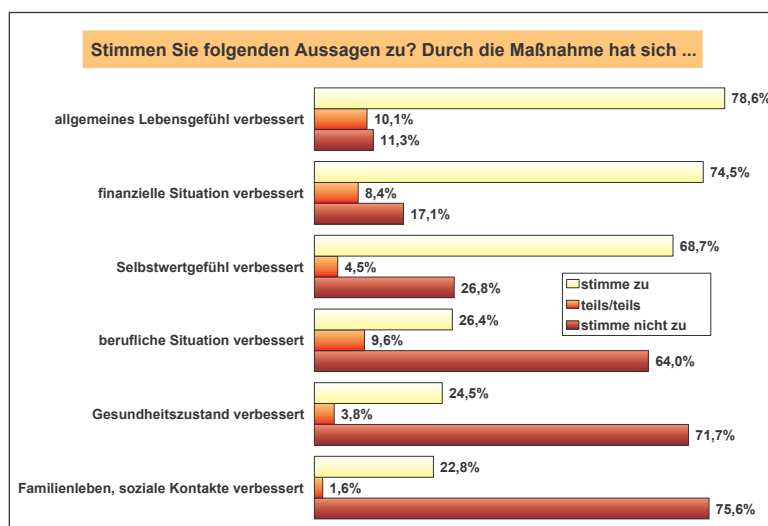
Abbildung 16: Erfüllung der Erwartungen an die Maßnahme



reichende Anteile für Qualifizierung Berücksichtigung finden können.

Die Maßnahme hat bei mehr als zwei Dritteln der Teilnehmer/innen das allgemeine Lebensgefühl, die finanzielle Situation und das Selbstwertgefühl verbessert. Die berufliche Situation hat sich bei ca. einem Viertel verbessert (bei den nach der Maßnahme in das Berufsleben Integrierten wie den Arbeitslosen).

Abbildung 17: Verbesserung der Lebenssituation durch ABM/SAM unmittelbar nach der Maßnahme



nahmeende bedingt durch deren Beendigung und verändert sich auch ein halbes bis ein Jahr danach nicht grundlegend:

- Die Zufriedenheit mit dem allgemeinen Lebensgefühl sinkt um fast die Hälfte auf ca. ein Drittel der ehemaligen Maßnahmeteilnehmer/innen.

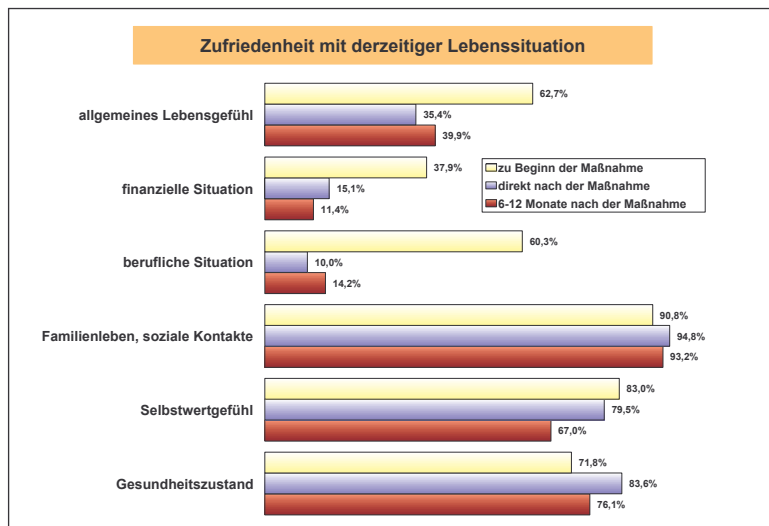
Für ein höheres Anforderungspotenzial spricht auch, dass Personen, die einen *Abbruch* der ABM/SAM während der Maßnahme in Erwägung ziehen (es aber nicht wahr machen, 7% der Maßnahmeteilnehmer/innen), dies - neben vor allem zu Beginn auftretenden „kollegialen“ Problemen (wie in den Gruppendiskussionen artikuliert) - im Wesentlichen aufgrund einer hohen Anspruchs- und Erwartungshaltung gegenüber der ABM/SAM tun. Die Ergebnisse verweisen darauf, wie wichtig es bei Beschäftigungsmaßnahmen und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten generell ist, dass neben der Arbeitspraxis selbst auch hin-

reichende Anteile für Qualifizierung Berücksichtigung finden können. Die Maßnahme – trotz einer diesbezüglich zügig geringeren Erwartungshaltung (siehe Abbildung 9) - auch positive Auswirkungen auf den Gesundheitszustand und das Familienleben bzw. soziale Kontakte.

Insofern wirkt sich die ABM/SAM sehr positiv auf die Lebenssituation der Maßnahmeteilnehmer/innen aus: Das allgemeine Lebensgefühl, die Zufriedenheit mit der finanziellen und beruflichen Situation sowie das Selbstwertgefühl steigen durch die Maßnahmen auf ein sehr hohes Zufriedenheitsniveau. Die Ernüchterung erfolgt aber direkt nach dem Maß-

- Die berufliche Situation wird nur noch von 10% positiv gesehen, während der ABM/SAM waren es 60%.
- Auch die finanzielle Lage wird – gemessen an den tatsächlichen Einbußen - nur noch von 15% als zufrieden stellend bezeichnet (gegenüber 38% während der Maßnahme).
- Auch das Selbstwertgefühl erhält einen Einbruch, wenn auch nicht direkt nach der ABM/SAM. Nach einem halben bis einem Jahr sind damit nur 67% (gegenüber ca. 80% bzw. 83% vorher) zufrieden.

Abbildung 18: Zufriedenheit der Maßnahmeteilnehmer/innen mit der Lebenssituation



Die Zufriedenheit mit dem Familienleben und den sozialen Kontakten bleibt weitgehend unberührt von der Beteiligung an ABM/SAM und erfährt auch im Zeitverlauf keine nennenswerten Veränderungen. Die Zufriedenheit mit dem eigenen Gesundheitszustand steigt nach der Maßnahme um 12 Prozentpunkte an, fällt dann aber wieder annähernd auf das Niveau zu Beginn der Maßnahme zurück.

Festzuhalten bleibt, dass sich die (nicht erfolgte) Reintegration in das Berufsleben auf das allgemeine Lebensgefühl sowie (mit zeitlicher Verzögerung und nicht in dem Ausmaße) auch auf das Selbstwertgefühl sehr negativ auswirkt.

Die Verlaufsanalyse der Zufriedenheit mit dem allgemeinen Lebensgefühl verdeutlicht, dass die Maßnahmeteilnehmer/innen in den zwei Jahren erheblichen Gefühlsschwankungen ausgesetzt sind, die eng mit der Beschäftigungssituation und dem damit einhergehenden allgemeinen Lebensgefühl verbunden sind. Von den anfänglich Zufriedenen sind nur 41% direkt nach der ABM/SAM zufrieden und 6 bis 12 Monate später sind es nur noch 25%. Zu Letzteren kommen allerdings 10% der zwischenzeitlich Unzufriedenen wieder hinzu.

Auch in den Gruppendiskussionen war die Maßnahme bei den meisten Teilnehmer/innen „kein Sprungbrett“ in den ersten Arbeitsmarkt (die Erwartungshaltung der Maßnahmeteilnehmer/innen war stark orientiert an der Hoffnung, vielleicht doch eine Stelle zu bekommen). Trotzdem wurden auch hier die oben beschriebenen **subjektiven Komponenten** deutlich positiv bewertet und in den Vordergrund gehoben:

- Das allgemeine Lebensgefühl war zu Beginn und während der Maßnahme sehr hoch, durch die Beendigung der Maßnahme findet sich eine breite Streuung der Zufriedenheit: für viele eher enttäuschend (kein Job, Arbeit würde das Lebensgefühl deutlich steigern etc.), Einzelne setzt die Maßnahme großen Stimmungsschwankungen aus (vorher geringe Lebenszufriedenheit, während der Maßnahme wird sie sehr hoch, worauf sie danach wieder auf das alte negative Niveau zurückfällt).
- Die eigene finanzielle Situation wird zu Beginn der Maßnahme unterschiedlich positiv bzw. negativ beurteilt, während der Maßnahme findet eine deutliche Zufriedenheitssteigerung statt, durch die Beendigung der Maßnahme beurteilen die Arbeitslosen subjektiv ihre diesbezügliche Zufriedenheit deutlich negativer als vor der Maßnahme (enttäuschte Erwartungshaltung).
- Die berufliche Situation weist zu Beginn ein heterogenes Meinungsbild auf, das sich in der ABM polarisiert (Mehrheit positiv, Einige negativ); nach der Maßnahme findet sich wieder-

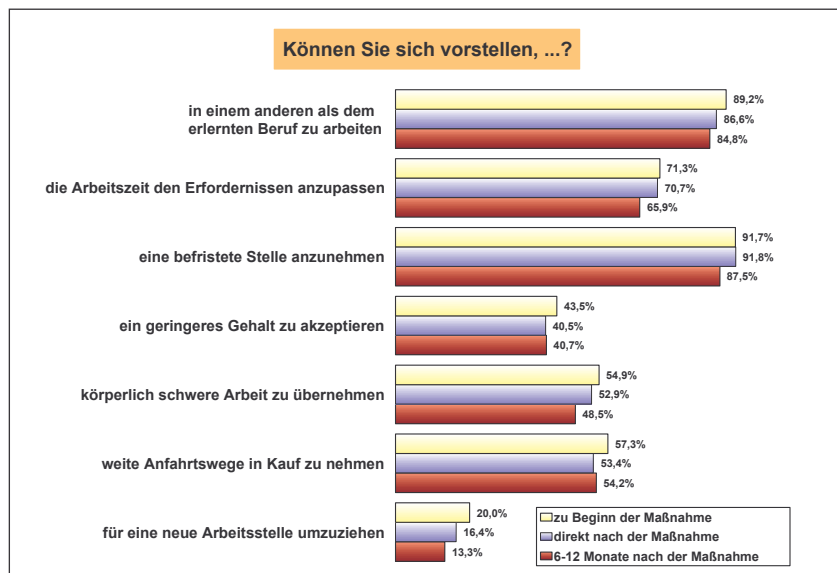
um eine breite Streuung, aber größtenteils andere Einschätzung: ehemals Zufriedene sind unzufrieden, ehemals Unzufriedene sind zufrieden.

- Mit dem Familienleben und den sozialen Kontakten, dem Selbstwertgefühl und dem Gesundheitszustand waren die Teilnehmer/innen während des gesamten Zeitraumes zufrieden bis sehr zufrieden.

Die **Flexibilität und Mobilität** verbleiben im Verlauf der untersuchten zwei Jahre auf weitgehend hohem Niveau (max. 7 Prozentpunkte Rückgang). Die Maßnahmeteilnehmer/innen zeigen während bis zu einem Jahr nach der Teilnahme an ABM/SAM mehrheitlich eine hohe Bereitschaft,

- in einem anderen als dem erlernten Beruf zu arbeiten,
- eine befristete Stelle anzunehmen,
- die Arbeitszeit den betrieblichen Erfordernissen anzupassen,
- körperlich schwere Arbeit zu übernehmen,
- weite Anfahrtswege in Kauf zu nehmen.

Abbildung 19: Flexibilität und Mobilität der Maßnahmeteilnehmer/innen

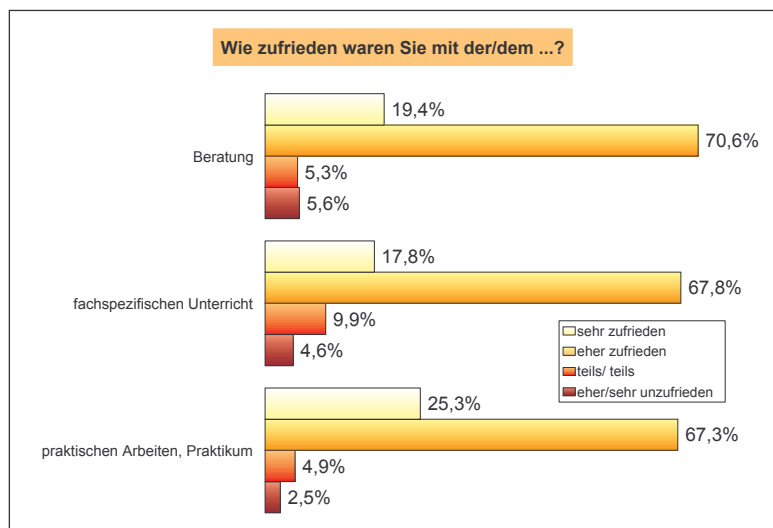


Über 40% würden auch ein geringeres Gehalt akzeptieren. Für eine neue Stelle umziehen würden allerdings nur 13% bis 20%. Ein ähnliches Bild ergeben auch die Gruppendiskussionen: Umziehen für eine neue Arbeitsstelle würde nur ca. ein Viertel, der Rest würde einen Umzug nur bei entsprechend längerfristiger Anstellungsperspektive in Erwägung ziehen (bzw. wenn es nicht zu weit weg wäre).

3.3.3. Die Rolle der arbeitsmarktpolitischen Unternehmen

Neben den praktischen Arbeiten bzw. Praktika und dem fachspezifischen Unterricht gaben 58% der Maßnahmeteilnehmer/innen an, auch Beratungen durch die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen in Anspruch genommen zu haben.

Abbildung 20: Beurteilung einzelner Bestandteile der ABM/SAM durch die Teilnehmer/innen



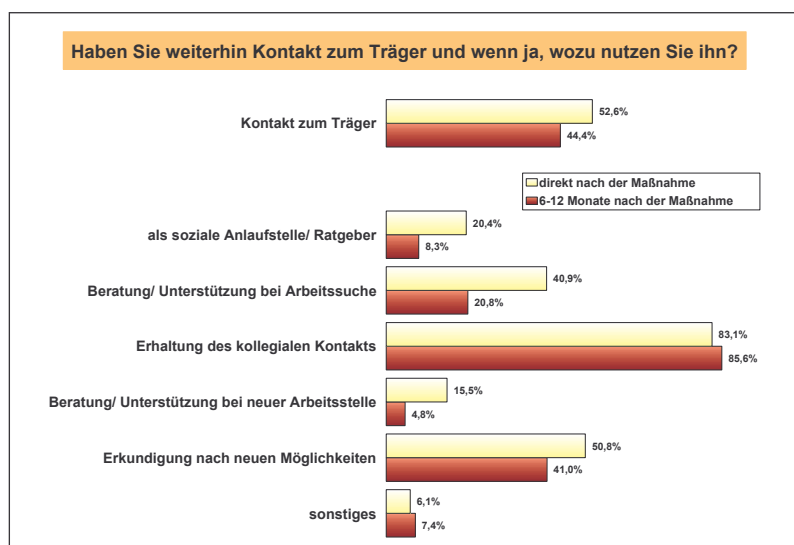
Fast alle Teilnehmer/innen waren mit diesen drei Bereichen (sehr) zufrieden, (sehr) unzufrieden waren nur sehr wenige (weniger als 6%), weitere Zufriedenheitssteigerungen sind allenfalls in Richtung *sehr* zufrieden möglich.

Auch nach der Maßnahme wird der Kontakt zum Träger der ABM/SAM von mehr als der Hälfte der Teilnehmer/innen gesucht, nach bis zu einem Jahr sind es immerhin noch 44%. Dabei ist die Fortführung des kollegialen Kontaktes für die Teilnehmer/innen (über 80%) besonders wichtig. Als soziale Anlaufstelle wird der Träger von ca. 20% der Teilnehmer/innen weiter genutzt. Besondere

Beachtung finden aber die konkrete Beratung und Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie aktuelle Informationen über neue berufliche Möglichkeiten.

Erkennbar wird auch, dass die arbeitsbezogene Beratungs- und Informationsfunktion der Träger für die (arbeitslosen wie beschäftigten) Teilnehmer/innen nach einem halben bzw. einem Jahr deutlich weniger wahrgenommen wird. Auch die soziale Unterstützung wird im Verlauf eines Jahres deutlich weniger nachgefragt.

Abbildung 21: Trägerkontakt der Teilnehmer/innen im Zeitverlauf



Über die eigentliche Maßnahme hinausgehende Kontakte zum Träger werden von allen Alters- und Berufsgruppen gesucht. Sind es bei den unter 30-Jährigen ca. ein Viertel, so pflegen ungefähr die Hälfte der über 30-Jährigen weiterhin Kontakte zum Träger. Dies geschieht insbesondere, um sich Beratung und Unterstützung für eine neue Arbeitsstelle einzuholen oder den Maßnahmenträger als soziale Anlaufstelle bzw. Ratgeber aufzusuchen. Dies ist mit leicht rückläufiger Tendenz (maximal 10 Prozentpunkte) auch noch 6 bis 12 Monate nach dem Ende der Maßnahme zu beobachten.

Auch die Gruppendiskussionen verdeutlichen, dass der Kontakt zum Träger bei ca. der Hälfte der Teilnehmer/innen nach der Maßnahme weiter gepflegt wird, v.a. zur Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche. Bereits während der Maßnahme wird eine individuellere, persönliche Berufsberatung sowie die Vermittlung von prakti-

schen Tipps zur und bei der Arbeitssuche von den Maßnahmeteilnehmer/innen gewünscht und von den Trägern durchgeführt.

3.3.4. Zwischenfazit

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass der vorausgehende Erwerbsverlauf nicht die entscheidende Auswirkung auf die objektive und subjektive Beschäftigungs- und Lebenssituation nach der ABM/SAM hat. Die soziale Integration (außerhalb der Arbeitsbeziehungen) ist aus Sicht der meisten Arbeitslosen nicht das Problem. Kritische „Eingliederungszeitpunkte“ sind bis zu einem Jahr nach der Maßnahme nicht feststellbar, feststellbar ist aber, dass ein halbes bis ein Jahr danach die aufgebauten Trägerkontakte deutlich zurückgehen, die individuelle Stimmung sinkt und erste größere Resignation um sich greift.

Die bis hier durchgeführten Analysen lassen folgende positive (= unterstützende) wie negative (= hinderliche) Effekte auf die berufliche wie persönliche Entwicklung von ABM/SAM-Teilnehmer/innen sowie auf deren Arbeitssuche erkennen:

Positive, entwicklungsunterstützende Effekte

ABM/SAM wirken sich positiv auf die *Entwicklung und Stabilisierung der eigenen Persönlichkeit*¹⁶ aus. Die Teilnehmer/innen erfahren (zumindest für die Dauer der Maßnahme) eine arbeitsweltbezogene soziale Integration, die auch mit einer Verbesserung des Gesundheitsempfindens verbunden ist. Die hohe Erwartungshaltung an die Maßnahme geht einher mit einem positiven Lebensgefühl zu Beginn der Maßnahme, einem gewissen Aktivierungseffekt (Pläne für weiteres Leben, Arbeitssuche bereits während der Maßnahme) zumindest für einen großen Teil der Maßnahmeteilnehmer/innen. Erkennbar wird auch die Wichtigkeit und Stabilisierungsfunktion persönlicher Kontakte (auch für die Stellensuche: die informelle Nachfrage im Bekanntenkreis hat die gleiche Gewichtigkeit wie formale Bewerbungen).

Während und nach der Maßnahme übernehmen die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen nicht nur die Trägerfunktion: Sind bereits in der ABM/SAM neben der fachlichen und praktischen Qualifizierung stark beratende, umfassende unterstützende und soziale Komponenten vorhanden, so findet auch nach der Maßnahme weiterhin ein enger persönlicher Kontakt statt. Die (ehemaligen) Maßnahmeteilnehmer/innen fordern und erfahren hier eine effektive, individuelle Beratung und Unterstützung sowie persönliche Hilfen in Bezug auf die Erwerbsintegration (im Gegensatz zu den bisher eher unpersönlichen und durch finanzielle Aspekte überlagerten Kontakten zum Arbeitsamt).

Negative, entwicklungshemmende Effekte

Auf der individuellen oder persönlichen Ebene findet sich zumindest bei einem Teil der Maßnahmeteilnehmer/innen eine enttäuschte Erwartungshaltung im Hinblick auf die finanzielle und berufliche Situation sowie das allgemeine Lebensgefühl wieder („es geht nicht weiter“).

Verlaufsbezogen ist ein erster Bruch 6-12 Monate nach der ABM/SAM feststellbar. Die positive Bewertung der eigenen Ausgangssituation durch die Teilnahme an der Maßnahme beginnt hier zu bröckeln: keine Zukunftspläne, aber Zukunftsängste und eine negativere gesundheitliche Befindlichkeit. Mit anderen Worten: Offensichtlich bedarf es für eine langfristige Stabilisierung zusätzli-

¹⁶ Zu diesem Ergebnis kommt z.B. auch Cornelia Lang (2001): Beschäftigungsfördernde Maßnahmen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger – Die Sicht der Teilnehmer, in: *Wirtschaft im Wandel*, 12/2001, S. 285-291. „Wichtig ist ... (den Teilnehmer/innen), durch die Maßnahmenteilnahme überhaupt wieder an den Arbeitsalltag herangeführt zu werden, einen strukturierten Tagesablauf zu haben, ihr Selbstwertgefühl und Selbstbewusstsein zu heben, Isolation zu überwinden. Positiv bewerten die Maßnahmeteilnehmer auch, dass sie Neues lernen konnten.“

cher Unterstützungsangebote, wenn nach dem Maßnahmeende erneut Arbeitslosigkeit eintritt. Die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen haben hier aus Sicht der Maßnahmeteilnehmer/innen eine wichtige Auffangfunktion. Eine weitere Beratung und Unterstützung der arbeitslosen wie der in Beschäftigung befindlichen ehemaligen Maßnahmeteilnehmer/innen ist erforderlich und von den Teilnehmer/innen gewünscht. Insofern sollte eine Begleitung der Teilnehmer/innen auch nach dem Maßnahmeende als Bestandteil des arbeitsmarktpolitischen Instruments vorgesehen werden. Gegenwärtig sind die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen lediglich in der Lage, „nebenher“ und unentgeltlich Unterstützung nach Maßnahmeende zu leisten.

Effekte für die berufliche Wiedereingliederung

Die absolvierte ABM/SAM hat für die Teilnehmer/innen einen hohen Aktivierungseffekt, der mit einer realistischen Einschätzung (= niedrige Erwartungshaltung) der Integrationsmöglichkeiten in den ersten Arbeitsmarkt verbunden ist. Die - auch bei geringem Aufnahmepotenzial des Arbeitsmarktes - durchaus vorhandenen, aber gering eingeschätzten Wirkungen der ABM/SAM auf eine erfolgreiche Arbeitssuche gehen im Verlauf (6-12 Monate später) weiter zurück. Auch die nach der Maßnahme Beschäftigten sind weiterhin aktiv auf Stellensuche (nehmen befristete Beschäftigungen auf, bewerten sie positiv, suchen aber noch weiter nach gesicherten Beschäftigungsverhältnissen).

3.4. Zielgruppenspezifische Hintergrundanalyse

Für die Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen ist eine zielgruppenorientierte Herangehensweise von zentraler Bedeutung. Die Wirkungen von ABM/SAM sind dabei in Abhängigkeit von personenbezogenen und individuellen Lebenslagen zu sehen, die in ihrer Gesamtheit in der vorliegenden callcentergestützten Evaluation nicht erfasst werden können. Dies verbleibt Aufgabe von Fallmanagern und der Hilfen vor Ort. Die vorliegende Verbleibsevaluation erfolgt vor dem Hintergrund unproblematisch abfragbarer Lebenslagen¹⁷ und stellt im Folgenden zuerst die haushalts- bzw. familienbezogenen sowie berufs- und personenbezogenen Faktoren im Überblick dar. Danach erfolgt eine zusammenfassende Typisierung der „Zielgruppen“ von ABM/SAM.

3.4.1. Haushalts- und Familiensituation

Die objektive und subjektive empfundene Arbeits- und Lebenssituation der Maßnahmeteilnehmer/innen ist neben personenbezogenen Faktoren stark geprägt von Haushalts- und Familientypen, die als Cluster von Lebenslagen und Kumulationen von Benachteiligungen bzw. Beeinträchtigungen (im Hinblick auf die Wiedereingliederung ins Berufsleben) gesehen werden können:

1. Alleinlebende (15%)
2. Alleinerziehende (10%)
3. Familien/Paare ohne Kinder (19%)
4. Familien/Paare mit Klein-/Schulkindern (13%)
5. Familien/Paare mit jugendlichen oder erwachsenen Kindern (19%)
6. Verheiratete/Paare, Kinder leben nicht mehr im Haushalt (12%)
7. Sonstige¹⁸ (13%).

¹⁷ So wurde z.B. auf die Erhebung der finanziellen Rahmenbedingungen in Form des Haushaltseinkommens verzichtet, um die kontinuierliche Teilnahmebereitschaft an der Verbleibsevaluation nicht zu gefährden.

¹⁸ Keine Angabe, Wohngemeinschaften, mit anderen Familienmitgliedern (z.B. Eltern) zusammen lebend.

In den Haushaltstypen „Alleinerziehende“, aber auch in den Familien mit Kindern sind es überwiegend Frauen, die an ABM/SAM teilnehmen (70% bis 87%); dies gilt auch für Familien ohne Kinder (60% Frauen). Die Alleinlebenden und Sonstigen sind im Wesentlichen männlichen Geschlechts. Bei den (Paar-)Haushalten ohne Kinder sind es jeweils 50% Männer und Frauen.

Die „Lebensinhalte“ werden je nach Haushalts-, Familiensituation unterschiedlich gewichtet: Bei den Alleinlebenden steht das Arbeits- oder Berufsleben an erster und das Familienleben bzw. der Haushalt erst an zweiter Stelle. Bei allen anderen Gruppen ist dies umgekehrt, vor allem für Familien mit Kindern sind Haushalt und Familie von größerer Wichtigkeit als der Beruf.

„Verlierer“ bzw. Benachteiligte sind im Wesentlichen die Alleinerziehenden und die Familien mit Klein- oder Schulkindern: sowohl die objektive Arbeits- und Berufssituation als das diesbezügliche subjektive Empfinden der Lebenssituation betreffend.

Alleinerziehende haben es besonders schwer, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Keine Person dieser Gruppe hat direkt im Anschluss an die Maßnahme eine Beschäftigung gefunden (im Vergleich dazu waren immerhin 11% der Alleinlebenden nach der Maßnahme in einem Beschäftigungsverhältnis). Auch 6 bis 12 Monate nach dem Ende der Maßnahme waren vergleichsweise wenige Alleinerziehende (13%) beschäftigt (Alleinlebende: 24%).

Die Arbeitslosigkeit bzw. die Angst davor macht vor allem Teilnehmer/innen aus *Familien mit Klein- oder Schulkindern* zu schaffen: Wie die Alleinerziehenden konnten sie nach der Maßnahme seltener als andere Gruppen in Beschäftigung einmünden. Hinzu kommt, dass dieser Haushaltstyp durch die meisten Berufsrückkehrer/innen und die geringste Kontinuität im beruflichen Werdegang geprägt ist. Zukunftsangst ist hier am häufigsten vorhanden. Vor allem die befragten Mütter in ABM/SAM waren zu 55% vor der Maßnahme von großer Zukunftsangst geprägt, die Maßnahmeteilnahme konnte diese nur zum Teil abbauen.

Neben einer größeren und somit enttäuschteren Erwartungshaltung ist das ein Grund dafür, dass sich die mit der Teilnahme an den Maßnahmen verbundenen Hoffnungen aus der Perspektive dieser Gruppe vergleichsweise häufiger nicht erfüllten. Innerhalb der zwei Untersuchungsjahre führt dies zu einem erheblichen Motivations- und Flexibilitätsverlust bei diesem Haushaltstyp. Waren mehr Teilnehmer/innen aus Familien mit Klein- oder Schulkindern (mehr als bei den Alleinlebenden und auch allen anderen Haushaltstypen) zu Beginn der ABM/SAM bereit, für eine neue Stelle umzuziehen, so ist es ein halbes bis ein Jahr später nur noch ein Drittel.

3.4.2. Berufsbezogene Faktoren

Bei den berufsbezogenen Faktoren sind es – wie bereits beschrieben - weniger die bisherigen Berufsverläufe (Dauer der Arbeitslosigkeit, Anzahl der Arbeitgeber, längere Nicht-Erwerbstätigkeit etc.), die für die oben beschriebenen Erfolgsfaktoren von ABM/SAM verantwortlich sind, sondern Bildungsabschluss, berufliche Ausbildung und Stellung (die eng miteinander verbunden sind).

Maßnahmeteilnehmer/innen *ohne bzw. mit geringen Bildungsabschluss* haben nur geringe Chancen auf den Übergang in eine Beschäftigung:

- Maßnahmeteilnehmer/innen ohne Hauptschulabschluss arbeiteten zu 4% direkt nach der ABM/SAM und zu insgesamt 9% ein halbes bis ein Jahr später auf einer (neuen) Arbeitsstelle.
- Von den Personen mit Abitur oder Hochschulreife erhielten 16% direkt nach der Maßnahme und 32% sechs bis zwölf Monate danach eine Arbeit.

Der „Aktivierungseffekt“ von ABM/SAM („mache Pläne für mein weiteres Leben“) ist bei den Teilnehmer/innen ohne Hauptschulabschluss besonders nachhaltig. Er steigt wie bei den übrigen Bildungsgruppen unmittelbar nach der Maßnahme um über zehn Prozentpunkte an und bleibt auch 6-

12 Monate später ungefähr auf dem gleichen Niveau. Die Maßnahmeteilnehmer/innen mit Hauptschul- bis Universitätsabschluss sind ein halbes bis ein Jahr später deutlich desillusionierter.

Die Maßnahme sorgt in allen Bildungsgruppen (auch bei Akademiker/innen) für eine hohe Ausgangszufriedenheit mit dem allgemeinen Lebensgefühl. Nach der ABM/SAM reduziert sich das anfänglich für *alle* hohe Zufriedenheitsniveau vor allem bei den Personen mit Hauptschulabschluss und mittlerem Abschluss um fast die Hälfte. Die Maßnahmeteilnehmer/innen mit und ohne Hauptschulabschluss sind 6-12 Monate später besonders unzufrieden mit ihrem Leben. Dies trifft besonders diejenigen ohne Schulabschluss: Während zu Beginn der ABM 61% ein positives Lebensgefühl hatten, waren es direkt danach noch 45% und ein halbes bis ein Jahr später nur noch 28%.

Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass die Gruppe der gering Qualifizierten besonders hohe Erwartungen an die ABM/SAM hat, diesbezüglich enttäuschter nach der Maßnahme ist. Hier gilt es, Kumulationen mit anderen Faktoren und soziale Folgekosten zu vermeiden, und sich nicht von dieser Zielgruppe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu verabschieden und sie auszugrenzen, sondern ihren besonderen Unterstützungsbedarf in den Blick zu nehmen, Arbeitsmarktintegration zunächst anders zu „definieren“. Es gilt, besondere Maßnahmen für diese Gruppe vorzuhalten, die eine mittel- und langfristige Perspektive beinhalten und (zumindest für eine gewisse Zeit) parallel zum ersten Arbeitsmarkt aufgebaut sind (mit entsprechenden mitgedachten Diffusionsmöglichkeiten). Auf die Notwendigkeit einer zumindest mittelfristigen Unterstützung dieser Zielgruppe verweist auch die Tatsache, dass vor allem Teilnehmer/innen ohne Schulabschluss den Kontakt zu ihrem Träger als soziale Anlaufstelle nutzen, sich dort Rat in bestimmten Lebenslagen holen und sich bei der Suche nach einer neuen Arbeitsstelle beraten lassen.

Personen *ohne abgeschlossene Berufsausbildung* haben geringere Chancen, vom Arbeitsmarkt aufgenommen zu werden, als Personen mit einem (hohen) Berufsabschluss:

- Maßnahmeteilnehmer/innen ohne abgeschlossene Berufsausbildung hatten zu 5% direkt danach und zu 17% ein halbes bis ein Jahr später eine Arbeitsstelle.
- Akademiker waren zunächst zu 15% und 6-12 Monate später zu insgesamt 38% in einer neuen Beschäftigung.

Maßnahmeteilnehmer/innen mit *niedrigem beruflichem Status* haben es ebenso wie Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung deutlich schwerer (vor allem im Vergleich zu Selbständigen oder Akademikern), auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Nur 6% der Arbeiter/innen haben direkt nach der Maßnahme, insgesamt 17% ein halbes bis ein Jahr später eine Beschäftigung. Von den insgesamt 14 ehemaligen Selbständigen in unserer Untersuchung war ein Jahr später die Hälfte in einer Beschäftigung.

3.4.3. Personenbezogene Faktoren

Die Teilnehmerinnen haben es auf dem Arbeitsmarkt etwas schwerer als die männlichen Teilnehmer. So sind *Frauen* auch 6 bis 12 Monate nach der Maßnahme vergleichsweise seltener beschäftigt. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Einschätzung ihres bisherigen Berufslebens: 24% der Frauen (gegenüber 12% der Männer) hatten seit längerem keine feste Arbeitsstelle. 56% der Männer hatten bis auf kleine Ausnahmen immer eine Arbeitsstelle, hingegen nur 44% der Frauen. 21% der Frauen sind Berufsrückkehrerinnen, bei den Männern sind es 4%.

Trotz dieser objektiven Benachteiligung wirkt sich die absolvierte ABM/SAM generell positiver auf das subjektive Lebensgefühl der Frauen aus, und zwar in allen erfassten Bereichen. Besonders positive Auswirkungen hat die Maßnahme auf die Beurteilung der finanziellen Situation und des Selbstwertgefühls der Frauen.

Die Chancen auf dem ohnehin nur minimal aufnahmefähigen Arbeitsmarkt sind altersbezogen ungleich verteilt. Dies findet auch in unserer Verlaufsstudie seinen Niederschlag in der objektiven wie

subjektiven Lebenssituation der verschiedenen *Altersklassen*. Jüngere Teilnehmer/innen waren vor der ABM/SAM seltener von längerer Arbeitslosigkeit betroffen und hatten (zu 43%) befristete Verträge.¹⁹ Sie beurteilen die Reintegrationswirkungen der Maßnahmen positiver und sind dementsprechend aktiver:

- 37% von ihnen sind der Meinung, dass sie aufgrund der Maßnahme bessere Aussichten auf eine neue Beschäftigung haben, bei den über 50-Jährigen sind dies nur 12%.
- Sie sehen sich häufiger nach einer Arbeitsstelle – auch während der Maßnahme – um; bei den älteren Befragten nimmt diese Bereitschaft eher ab, teils aufgrund des Übergangs in andere Sicherungssysteme (bevorstehende Rente), teils auch aus Resignation.

Diese Einschätzung deckt sich mit der objektiven Entwicklung: 6 bis 12 Monate nach Maßnahmeende sind deutlich mehr jüngere Teilnehmer/innen in Arbeit als ältere. Die jüngeren Befragten (bis 30 Jahre) haben somit deutlich höhere Chancen auf dem Arbeitsmarkt als die älteren.

Erwartungsgemäß steigt der Anteil der Personen, die schon vorher in einer ähnlichen Qualifizierungsmaßnahme waren, mit dem Alter: Zwei Drittel der Befragten, die über 30 Jahre alt sind, waren schon in ähnlichen Maßnahmen (41% in mehr als einer). Aber auch bei den Jüngeren ist es immerhin noch ein Drittel, die mindestens einmal eine andere Qualifizierungsmaßnahme besucht haben. Trotzdem finden sich keine Hinweise auf längerfristige „Maßnahmekarrieren“.

Beeinträchtigungen in der Erwerbsfähigkeit werden subjektiv unterschiedlich wahrgenommen. Dies ist auch als Bestätigung für das zugrunde liegende Untersuchungsdesign zu werten: Objektive Tatbestände wie Arbeitslosigkeit können durchaus subjektiv unterschiedlich empfunden werden. 20% der nach Auskunft der Träger behinderten oder gesundheitlich (stark) beeinträchtigten Personen, fühlen sich selbst in ihrer Erwerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt. Umgekehrt fühlen sich 19%, die – von der medizinischen Seite her – nicht beeinträchtigt sind, in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt.

Der subjektiv empfundene Gesundheitszustand der Maßnahmeteilnehmer/innen mit gesundheitlichen Einschränkungen verbessert sich direkt nach der Maßnahme um 30 Prozentpunkte auf 82% (und gleicht sich damit dem empfundenen Gesundheitszustand der nicht Beeinträchtigten bis auf 2% an), 6-12 Monate später fällt die gesundheitliche Zufriedenheit nur unwesentlich auf 70%. Bei den sich gesundheitlich beeinträchtigt fühlenden Teilnehmer/innen stieg der Anteil der mit ihrem Gesundheitszustand Zufriedenen von 50% auf 75%, bevor er ein halbes bis ein Jahr später auf 65% zurückgeht.

Gesundheitlich eingeschränkte bzw. sich gesundheitlich eingeschränkt fühlende Teilnehmer/innen erfahren durch die ABM/SAM eine gesundheitliche Verbesserung ihrer Lebenssituation und damit auch eine persönliche Stabilisierung. Die damit verbundene hohe subjektive Zufriedenheit mit der allgemeinen Lebenssituation wie dem eigenen Selbstwertgefühl verschlechtert sich aber direkt nach der Maßnahme, ein halbes bis ein Jahr später noch stärker (zum Teil drastisch: beim Selbstwertgefühl von 85% über 76% auf 53% dieser Teilnehmergruppe).

Weitere personenbezogene Faktoren orientieren auf das Aktivitätsniveau der Maßnahmeteilnehmer/innen:

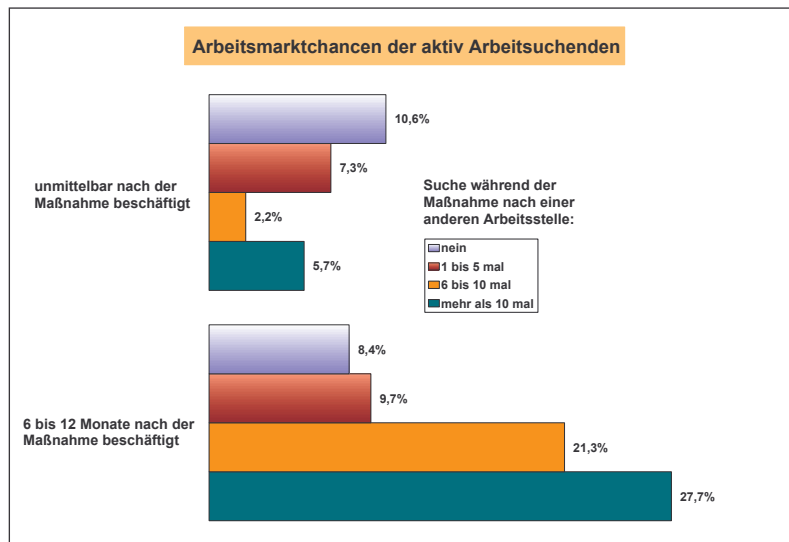
- *Eigeninitiative bei der Maßnahmenbeschaffung*: Vier von fünf Maßnahmeteilnehmer/innen wurden über das Arbeits- oder Sozialamt in die Maßnahme vermittelt, 21% haben sich selbst darum gekümmert. Diejenigen, die sich selbst um die spätere ABM/SAM gekümmert haben, haben sich zu 56% bewusst für die Maßnahme entschieden (die übrigen haben sich in erster Linie aus finanziellen Gründen und da sie sonst weiter arbeitslos gewesen wären, dafür „entschieden“). Die Selbstsucher sind zu 10% zufriedener mit der Maßnahme.

¹⁹ Die über 30-jährigen Befragten sind zu mehr als zwei Dritteln durch Kündigung des Arbeitgebers arbeitslos geworden.

- *aktiv Arbeitssuchende*: Die Maßnahmeteilnehmer/innen, die bereits während der ABM/SAM nach einer neuen Stelle suchen, haben je aktiver sie diesbezüglich sind, kurz- aber vor allem auch mittelfristig eine größere Chance auf eine nachfolgende Beschäftigung (vgl. dazu die nachfolgende Abbildung).

Ihr Selbstwertgefühl wird aber mit der Häufigkeit und der Dauer der erfolglosen Suche immer geringer. Während in der Maßnahme noch 87% der besonders aktiven Arbeitssuchenden mit ihrem Selbstwertgefühl zufrieden waren, sind es sechs bis zwölf Monate danach nur noch 41%. Vor allem die während der Maßnahme finanziell Unzufriedenen suchen besonders aktiv nach einer neuen Stelle.

Abbildung 22: Arbeitsmarktchancen der aktiv Arbeitssuchenden



Dies ist als deutlicher Hinweis darauf zu werten, das zum einen die aktive Arbeitssuche bereits integrativer Bestandteil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sein sollte. Darauf aufbauend sind zweitens Schlüsselqualifikationen in Form „selbstaktiver Bewerbungskompetenz“ zu entwickeln. Zum dritten gilt es zur Entwicklung und Sicherung der Nachhaltigkeit dieser Kompetenzen kontinuierliche Unterstützungsstrukturen vorzuhalten und kontinuierliche Motivationsförderung zu betreiben; und zwar nicht nur in der Maßnahme sondern vor allem darüber hinaus „Nachsorge“ zu betreiben.

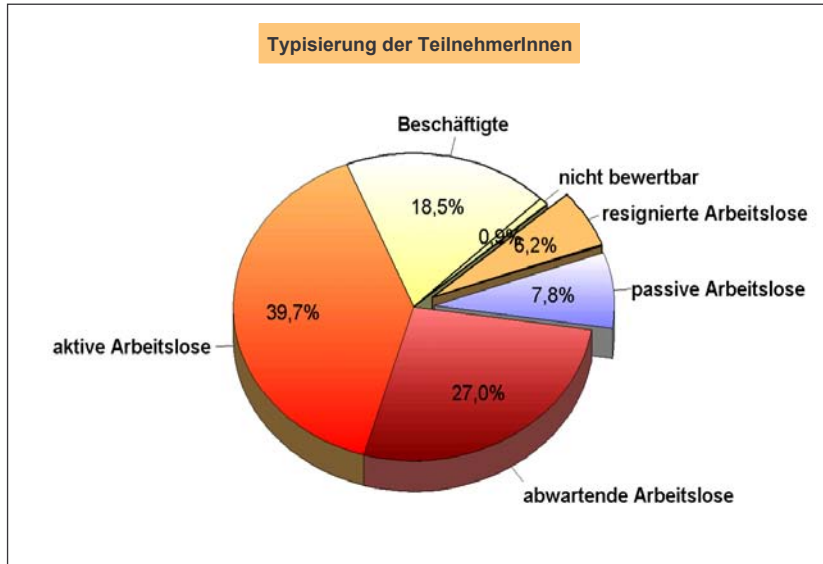
3.4.4. Verlaufsbezogene Typisierung von Maßnahmeteilnehmer/innen

Faktoren, die in der Persönlichkeit des Befragten liegen, sind über eine telefonische Befragung nur ansatzweise zu erheben. Indirekt bzw. ansatzweise sind die bewusste Entscheidung für eine Maßnahme und die eigene, mehr oder weniger aktive und langfristige Suche nach ABM/SAM Hinweise auf die Ernsthaftigkeit und das Engagement zur eigenen beruflichen Integration. Insgesamt lassen sich vor diesem Hintergrund fünf Gruppen von Maßnahmeteilnehmer/innen identifizieren und quantifizieren (vgl. dazu auch die nachfolgende Abbildung):

1. *beschäftigte* Personen, die nach der Maßnahme eine Arbeitsstelle bekommen haben bzw. in einer anderen Maßnahme sind oder eine Umschulung machen (19%). Hier finden sich auch nur unwesentliche Meinungsunterschiede und Sichtweisen bei den im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt Beschäftigten.
2. Personen, die *kontinuierlich (sehr) aktiv* an ihrer beruflichen Reintegration arbeiten: mit 40% die bei weitem größte Gruppe.
3. Personen die „*abwartend*“ bzw. „*intervallbezogen*“ aktiv sind (27% stellen nach der Maßnahme zuerst andere Dinge als die Arbeitssuche in den Mittelpunkt, werden aber nach einem halben Jahr – wieder - aktiver).
4. Personen, die eher *passiv „abwartend“* sind (8% suchen nicht selbst eine neue Arbeitsstelle, haben die Hoffnung aber scheinbar noch nicht ganz aufgegeben).
5. Personen, die *resigniert* haben (6% suchen auch ein Jahr nach der Maßnahme nicht eigenständig und nennen als Begründung „es bringt sowieso nichts“).

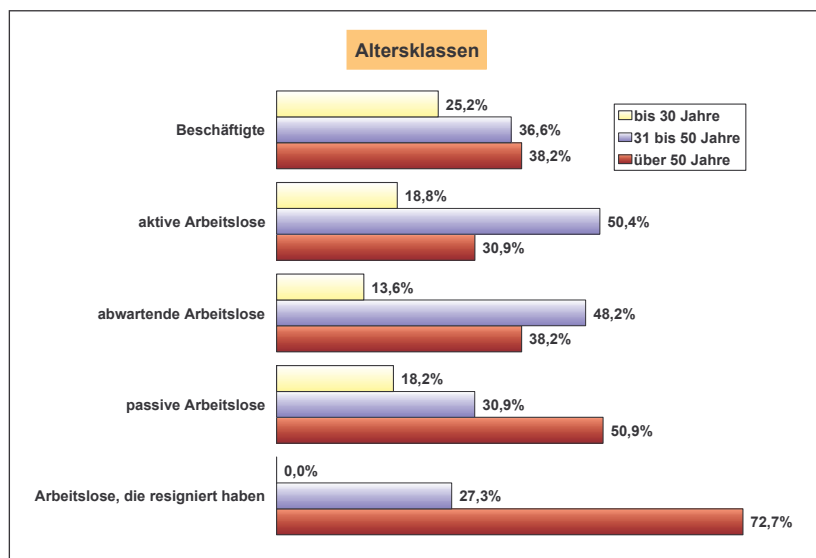
Die einzelnen Personengruppen sind unterschiedlich besetzt: Die sich im Meinungsbild sehr ähnlichen kontinuierlich und abwartend oder intervallbezogen „Aktiven“ (Gruppe 2 und 3) machen zwei Drittel der Maßnahmeteilnehmer/innen aus, die „Passiven“ und „Resignierten“ (Gruppe 4 und 5) insgesamt nur 14%.

Abbildung 23: Typisierung der Maßnahmeteilnehmer/innen



Personen notwendig (inkl. mehrerer aufeinander abgestimmter Maßnahmen, Förderung der Eigenmotivation, Fördern und Fordern, Anpassungsqualifikation etc.). Zu berücksichtigen ist, dass über die vorgenommene Typisierung hinaus sowohl Arbeitslose ohne Vermittlungshemmnisse sowie solche mit massiven Vermittlungshemmnissen ohne gegenwärtige Eingliederungschancen nicht in unserer Studie vertreten sein dürften.

Abbildung 24: Typisierung nach Alter



„Resignativen“ haben sich aber weniger als die anderen selbst um die ABM/SAM gekümmert, 71% von ihnen wurde sie vom Arbeits- oder Sozialamt zugewiesen. Während die aktiven und abwartenden Arbeitslosen zu ca. 11% hoffen, durch die Maßnahme bessere Aussichten auf eine Beschäftigung zu bekommen, sind es bei den „Passiven“ nur 4% und bei den „Resignativen“ keiner. Letztere sind zu 93%

Auf der Basis dieser Differenzierung sind unterschiedliche individuelle Unterstützungsnotwendigkeiten für ein über die Dauer der Maßnahme hinausgehendes Trägerengagement abzuleiten, das als Bestandteil arbeitsmarktpolitischer Instrumente bei deren Konzeption vorzusehen wäre: Während die „arbeitsmarktfähigen“, sich weitgehend selbst organisierenden Arbeitslosen nur geringe Unterstützung benötigen (im Wesentlichen Suchhilfen, Vorbereitungsmaßnahmen, Betreuung und Beratung bei der betrieblichen „Einarbeitung“), ist ein umfassenderer und komplexer Unterstützungsbedarf bei den resigniert-passiven

Neben den in dieser Typisierung immanenten Kriterien (Beschäftigung/Arbeitslosigkeit, Arbeitssuche etc.) ist das Alter (wie bereits beschrieben) das zentrale Unterscheidungskriterium dieser Gruppen. Während niemand der unter 30-Jährigen zu den „Resignierten“ zählt, sind es drei von vier der über 50-Jährigen. Die „passiven Arbeitslosen“ sind ebenfalls zu mehr als der Hälfte älter als 50 Jahre. Die „aktiven und abwartenden Arbeitslosen“ sind im Wesentlichen mittleren Alters.

Wie bereits erwähnt verweist in diesem Zusammenhang der bisherige Erwerbsverlauf nur auf graduelle Unterschiede in den jeweiligen Typen. Die „Resignativen“

(gegenüber 80% der anderen) der Meinung, die ABM/SAM verschaffe ihnen keine bessere Ausgangssituation für eine neue Stelle.

„Gewinner“ sind die Maßnahmeteilnehmer/innen, die ein Jahr nach der ABM/SAM den *beruflichen Wiedereinstieg* geschafft haben: Ihre ohnehin subjektiv empfundene gute Ausgangssituation steigert sich im Berufs- und Familienleben auf ein noch höheres Zufriedenheitsniveau (z.B. sind 92% mit ihrem Gesundheitszustand und ihrem Selbstwertgefühl, 99% mit dem Familienleben zufrieden). Bei ihnen sinkt aber im Verlauf die Bereitschaft zur Flexibilität (geringeres Gehalt, anderer Beruf).

Bei den *aktiven und abwartenden Arbeitslosen* findet sich ausgehend von einer hohen Ausgangszufriedenheit im weiteren Verlauf ein weiterer leichter Anstieg der Zufriedenheit mit der Arbeits- und Lebenssituation direkt nach der ABM/SAM, bevor sie ein Jahr später im Wesentlichen auf das (hohe) Ausgangsniveau zurückfällt. Ausnahmen:

- beide Gruppen verzeichnen direkt nach der Maßnahme die größten Einbußen im allgemeinen Lebensgefühl, der finanziellen und beruflichen Situation (Rückgang bis zu 60 Prozentpunkte)
- beide Gruppen verlieren kontinuierlich an Selbstwertgefühl (von maximal 85% zu Beginn auf ca. 77% nach der Maßnahme und auf ca. 60% ein Jahr später).
- die Zukunftsangst geht im Verlauf bei beiden Gruppen weiter zurück.
- abwartende Arbeitslose würden ein Jahr nach der ABM eher ein geringeres Gehalt akzeptieren.

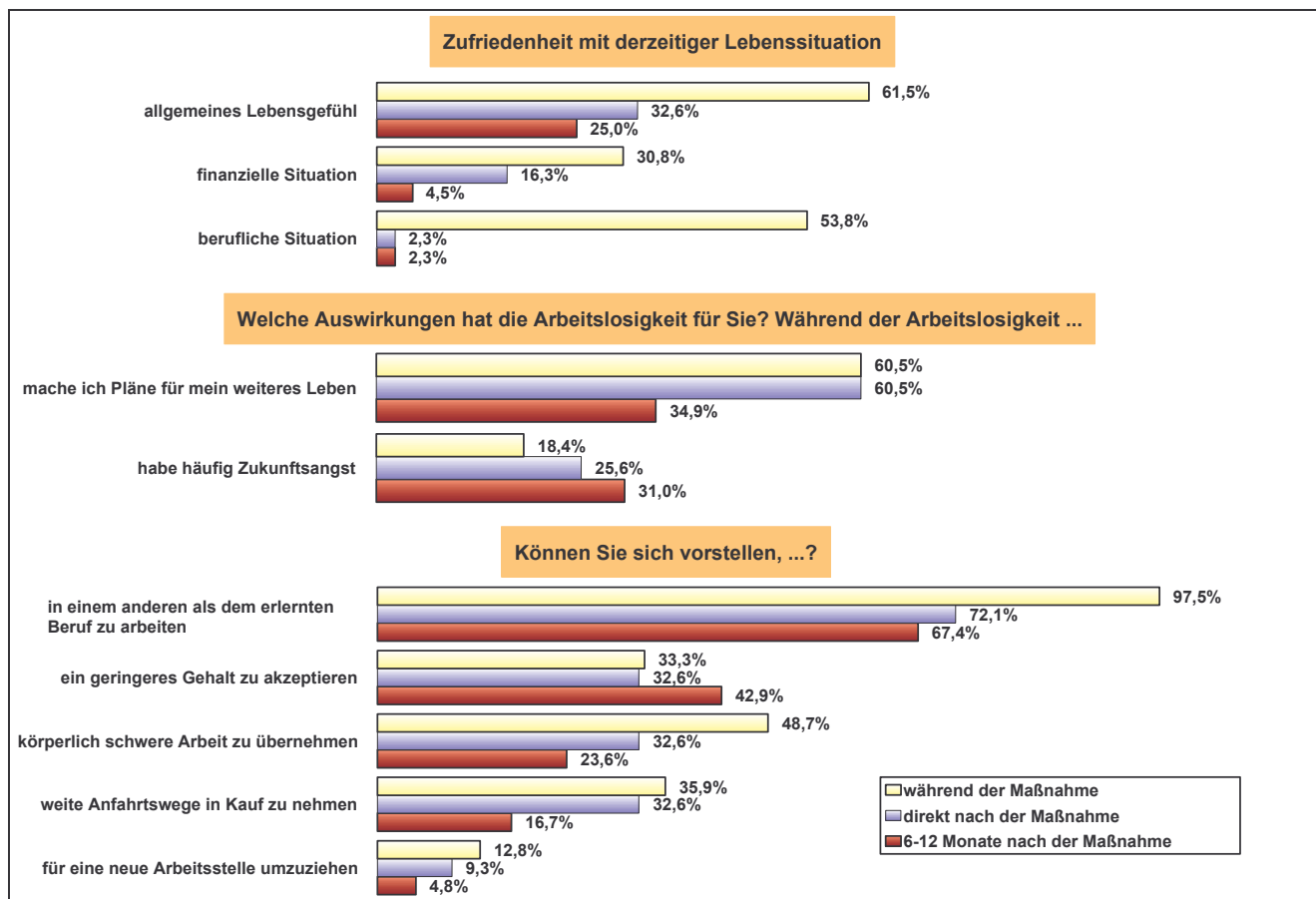
Bei den „*passiven Arbeitslosen*“ steigert die Maßnahme den Lebensmut (vorher 60%, danach 77% und ein halbes bis ein Jahr später machen 69% „Pläne für ihr weiteres Leben“), auch die Zukunftsangst sinkt (von 44% auf 22%). Im weiteren Verlauf sinkt allerdings die Zufriedenheit mit dem allgemeinen Lebensgefühl (von 60% auf 49%), mit der beruflichen (von 54% auf 9%) und finanziellen Situation (von 32% auf 9%).

Bei den resignativen und passiven Arbeitslosen steigt die *subjektive* Zufriedenheit mit dem Gesundheitszustand direkt nach der Maßnahme deutlich (um ca. 20 Prozentpunkte) an, ein Jahr später geht die diesbezügliche Zufriedenheit zwar zurück, verbleibt aber auf einem höheren Niveau als vor der ABM/SAM.

Resignative Arbeitslose (vgl. dazu die nachfolgende Abbildung):

- schöpfen zu Beginn der Maßnahme und auch kurz danach neuen Lebensmut (machen Pläne für ihr weiteres Leben), ca. ein Jahr später sinkt der diesbezügliche Anteil von 61% auf 35%.
- haben im Verlauf immer häufiger Zukunftsangst (von 18% zu Beginn bis auf 31% ein Jahr nach der ABM/SAM).
- sind im Verlauf der Verbleibsevaluation immer unzufriedener mit ihrer Lebenssituation, so sinkt die Zufriedenheit mit dem allgemeinen Lebensgefühl (von 62% auf 25%), der beruflichen (von 54% auf 2%) sowie der finanziellen Situation (von 31% auf 5%); nicht davon betroffen sind das Familienleben und die Sozialkontakte sowie der subjektiv empfundene Gesundheitszustand.
- sind direkt bzw. ein Jahr nach der Maßnahme weniger flexibel und mobil: sie sind weniger bereit, in einem anderen als dem erlernten Beruf zu arbeiten (Rückgang von 98% auf 72% und 67%), körperlich schwere Arbeit anzunehmen (von 48% über 33% auf 24%), weite Anfahrtswege in Kauf zu nehmen (von 36% auf 33% und 17%) oder für eine neue Stelle umzuziehen (letzteres findet sich im Trend aber auch bei allen anderen Gruppierungen); sie würden aber ein Jahr danach zu einem größeren Teil ein geringeres Gehalt akzeptieren (von 33% auf 43%).

Abbildung 25: Beurteilung der Arbeits- und Lebenssituation durch „resignative Arbeitslose“ im Zeitverlauf



4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die Arbeitsmarktpolitik

Letztendlich ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie ABM (und in der Vergangenheit auch SAM) nicht grundsätzlich zu verändern. Das faktisch sinkende Arbeitsplatzangebot²⁰ und die sich zumindest regional (z.B. Ruhrgebiet) und länderspezifisch (neue Bundesländer) „stabilisierende“ Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau werden auch durch noch so effektive und effiziente arbeitsmarktpolitische Maßnahmen allein nicht verbessert werden.

Gleichwohl konnte gezeigt werden, dass derartige Maßnahmen durchaus notwendig und berechtigt sind. Für die Auswahl und Festlegung von Wirkungsindikatoren zur Erfolgsbewertung derartiger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gibt unsere Untersuchung wesentliche Hinweise *aus dem Blickwinkel der Teilnehmer/innen*:

- Ausrichtung der Maßnahmegestaltung in Richtung Bewältigungskompetenzen, Bezug zum Arbeitsmarkt, gleiche Rahmenbedingungen wie Arbeitsmarkt, passgenaue Auswahl der Teilnehmer/innen, zielgruppenorientierte Gestaltung (Ältere, Langzeitarbeitslose etc.)
- Einbindung in regionale Kontexte: Arbeitsmarkterfordernisse, Weiterbildungsplanung und -gestaltung, Systeme lebensbegleitenden Lernens, Regionalentwicklung.

Neben einer direkten Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt und der beruflichen Integration verdeutlicht die vorliegende Verlaufsevaluation weitere, mittel- und langfristig nachhaltig wirkende Erfolgsfaktoren

- zwischenzeitliche Integration ins Berufsleben verhindert nachhaltige Ausgrenzung und erhält den Bezug zum Arbeitsleben („stay in“)
- Vermittlung neuer aktuell geforderter (beruflicher) Kompetenzen
- Vermittlung von „Bewältigungskompetenzen“
- nachwirkende Aktivierungseffekte und Verbesserung der Lebenssituation

mit dem Ziel der Verhinderung von (kontinuierlicher) Ausgrenzung durch die Schaffung von Maßnahmen mit Bezug zum Arbeitsmarkt, einer „arbeitsmarkt-identischen“ und zielgruppenorientierten Gestaltung und durch auf Kontinuität der Betreuung und Integration ausgerichtete zielgruppenbezogene und -begleitende Support-Strukturen sowie die Einbindung in regionale Kontexte (der Bildung, Wirtschaftsförderung, Sozialpolitik, Regionalentwicklung etc.) und überregionale Notwendigkeiten (z.B. Lebensbegleitendes Lernen).

Für die zukünftige Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik ist es unserer Meinung nach notwendig, nicht nur die in unserer empirischen Untersuchung exemplarisch angerissenen verschiedenen Ebenen der Individuen und ihrer Lebens- und Arbeitssituation sowie die verlaufsbezogenen Effekte der Maßnahmen in den Blick zu nehmen und miteinander zu verzahnen. Neben dieser quasi vertikalen Komponente ist eine horizontale Komponente der Verknüpfung oder Vernetzung der Individuen und Maßnahmen in *regionale* Arbeitsmarkt- und Entwicklungsstrategien erforderlich.

Die arbeitsmarktpolitische Ebene und die individuelle Ebene sind quasi vermittelnd in der regionalen Ebene aufzunehmen und synergetisch im Sinne der spezifisch erforderlichen Regionalentwicklung aufeinander abzustimmen und zu synergieren.

²⁰ Vgl. dazu die Ausführungen von Bieszcz-Kaiser, Antonin; Schreiber, Erhard (2003): Ein Plädoyer für öffentlich geförderte Beschäftigung nicht nur in konjunkturschwachen Zeiten – Gedanken zur Erhöhung der Effektivität, in: Arbeit, Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Heft 2/2003, Stuttgart, S. 173

Auf der regionalen Ebene sind zwei zentrale Strömungen zu bündeln:

- *Regional* abgestimmte arbeitspolitische Maßnahmen mit Bezug zum 1. Arbeitsmarkt und zur öffentlich geförderten regionalen Entwicklung (sozial, ökologisch, wirtschaftlich).
- Fördern und Fordern der Verantwortlichkeit und Kompetenz des *Individuums* zur Bewältigung sich ändernder Lebens- und Arbeitsanforderungen (z.B. über Unterstützungssysteme Lebensbegleitenden Lernens).

Arbeitsmarktpolitische Unternehmen als Partner der Regionalentwicklung

Letztendlich bedarf es einer stärkeren Integration der arbeitsmarktpolitischen Unternehmen unter der Prämisse „Kooperation statt Konkurrenz“:

- Die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen müssen stärker als bisher über arbeitsmarktpolitische Akteure hinaus in weitere Politikbereiche eingebunden werden: Weiterbildung, ökologische und soziale Entwicklung, regionale Entwicklung etc. Sie sind als wichtiger, unverzichtbarer Partner „auf Augenhöhe“ einzubinden (z.B. auch bei der Wirtschaftsförderung):
 - Horizontal auf der Ebene der institutionellen Verzahnung bisher abgegrenzter Bereiche
 - Vertikal auf der Ebene der Orientierung der Unterstützungsstrukturen an der Berufs- und Lebensbiographie. Dies erfordert, dass arbeitsmarktpolitische Instrumente klienten- oder kundenorientierte Beratung über die Durchführungszeit von Maßnahmen hinaus beinhalten, dass also ein über kurzfristige Maßnahmen hinausgehendes Coaching mit einer mittelfristigen Planung und Erfolgsorientierung (Profiling, Integrationsunterstützung etc.) seitens der arbeitsmarktpolitischen Dienstleister ermöglicht wird.
- Regionale und bevölkerungsgruppenspezifische Kumulationen von Benachteiligungen und Ausgrenzungen von Bevölkerungsgruppen sind zu verhindern und auszugleichen.
- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind strategisch und in ihren Unterstützungsstrukturen an Zielgruppen und mit einer mittelfristigen Perspektive auszurichten, eine diesbezüglich erforderliche hohe Teilnehmerbindung ist bei den arbeitspolitischen Unternehmen bereits vorhanden.
- Maßnahmen sind auch wichtig, um vorhandene (regionale) Anforderungen zu erfüllen (z.B. Denkmalschutz, Umweltschutz, Infrastruktur) und neue Arbeitsplätze zu schaffen.²¹ Zentraler Erfolgsfaktor für die Generierung neuer Arbeitsplätze ist die *Eingebundenheit des Trägers der Maßnahme in lokale Netzwerke*.²²

Die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen haben hierzu eine gute Ausgangslage: Die Teilnehmer/innen suchen dringend nach einer vertrauensvollen und an ihren persönlichen Belangen orientierten mittelfristigen Begleitung (auch und gerade im neuen Arbeitsverhältnis). Die für eine nachhaltige Förderung notwendige Offenheit und ein entsprechendes Vertrauensverhältnis bauen sich bereits während der Maßnahmen auf. Berufliche und persönliche Entwicklung bilden in der Umsetzungspraxis arbeitsmarktpolitischer Unternehmen häufig eine Einheit. Konzepte der Hilfen aus einer Hand sind gefragt.²³

²¹ Vgl. hierzu Koße u.a. 2003. Diese Studie von Koße, Luschei, Schmitz-Mandrella, Trube, Weiß weist arbeitsplatzgenerierende Effekte von ABM in Höhe von 7,6% der Maßnahmen aus (bezogen auf das Sample der Studie insgesamt 160 Vollzeit Arbeitsplätze, die infolge von ABM zusätzlich eingerichtet wurden).

²² Vgl. hierzu Koße u.a. 2003, Kap. 4.1.

²³ Hierzu liegen bei der sfs mittlerweile vielfältige praktische Erfahrungen durch die Mitarbeit am Aufbau der Sozialagentur Mettmann, des Dienstleistungszentrum Wirtschaft der Stadt Dortmund, der Berufswegebe-

Letztendlich sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hinsichtlich ihrer mittel- und langfristigen Wirksamkeit zur Arbeitsmarktintegration zu effektivieren. Hier geht es neben der Vermittlung von Fachkompetenz auch um Maßnahmengestaltung (z.B. Qualifizierungs-, Betreuungs-, Beratungsanteil) sowie um Angebot und Wirksamkeit von begleitenden Unterstützungsangeboten (während der Maßnahme und darüber hinaus): Sozialpädagogische Betreuung, Coaching, Profiling, Entwicklung individueller Anforderungs- und Qualifikationsprofile, Arbeitsberatung etc. Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt als implementativer Bestandteil der Maßnahme von Anfang an unter dem Motto Selbstbefähigung bzw. Hilfe zur Selbsthilfe ist als unverzichtbarer Bestandteil arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen anzusehen.

Neben der fachlichen Qualifikation und der begleitenden Beratung und Betreuung sind die Entwicklung von „Schlüsselqualifikationen“ (bis hin zur Befähigung des Selbstmanagements Lebensbegleitenden Lernen) sowie „Aktivierungs-“ und die Stabilisierungsstrategien vor dem Hintergrund der regionalen Arbeitsmarktsituation und der strategischen Regionalentwicklung Komponenten, die über die arbeitsmarktpolitischen Unternehmen an die Maßnahmeteilnehmer/innen vermittelt werden können und von ihnen in die konzeptionelle und strategische Diskussion der Regionalentwicklung eingebracht werden können.

Um zu einer nachhaltigen Beschäftigungsorientierung und –fähigkeit bei den Maßnahmeteilnehmer/innen zu gelangen, sind auf der individuellen Ebene die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, die Erhöhung der Eigenverantwortung und der Handlungs- und Orientierungskompetenz ebenso in den Blick zu nehmen wie die psycho-soziale Stabilisierung inklusive der Erhöhung des Selbstwertgefühls. Auf der Maßnahmenebene ist eine zielgruppenorientierte Ausrichtung der Maßnahme eingebunden in unterschiedliche regionale Ziel- und Erfolgskriterien notwendig.

Um die aus Sicht der Maßnahmeteilnehmer/innen notwendigen Hilfen aus einer Hand entlang der Arbeits- und Qualifizierungsbiographie (inkl. der erforderlichen Befähigung des Managements Lebensbegleitenden Lernen) zu installieren, sind neue damit verbundene Koordinierungs- und Unterstützungsstrukturen notwendig. Diese gilt es regional bzw. lokal entlang vertikaler (biografiebezogener) und horizontaler (bisher von einander abgegrenzter Milieus und Bereiche) Übergänge zu koordinieren. Dazu ist die Etablierung arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch übergreifender Strukturen erforderlich, in die die relevanten Akteure der strategisch-konzeptionellen und operativen Ebene einzubinden sind. Dieses ambitionierte Unterfangen ist regional bereits unterschiedlich ausgeprägt vorhanden bzw. nicht vorhanden. Hier gilt es, bestehende Prozesse zu unterstützen und vor allem benachteiligte Regionen zu fördern.