

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Evaluierung beschäftigungspolitischer Programme: Erfahrungen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1983) : Evaluierung beschäftigungspolitischer Programme: Erfahrungen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, In: Hartmut Kiock, Joachim Scharioth, Ulrich Weihe (Ed.): Programmforschung in der Arbeitsmarktpolitik, Gesellschaft für Programmforschung in der Öffentlichen Verwaltung (GfP), München, pp. 103-116

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112057>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Evaluierung beschäftigungspolitischer Programme:
Erfahrungen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Programms
der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungs-
problemen

Günther Schmid

Das Thema ist die Evaluierung eines bestimmten beschäftigungspolitischen Programmes, des sog. 500 Mio. DM Programmes, das im Endeffekt jedoch zu knapp 900 Millionen Ausgaben geführt hat. Das Programm wurde im Mai '79 angekündigt und sollte im August '79 starten. In der Zwischenzeit begann ein sog. Windhundverfahren, d.h., in dieser Zeit, vor der eigentlichen Bewilligungsphase, konnten die Betriebe bzw. die Arbeitsamtsbezirke schon Anträge akquirieren. Dies führte dazu, daß das Programm kurz vor dem eigentlichen Beginn im August schon hoffnungslos überzeichnet war. Es gelang aber trotzdem, die vorliegenden Anträge zu finanzieren, indem die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von der Bundesanstalt für Arbeit übernommen wurden.

Das Programm war ungewöhnlich selektiv in regionaler Hinsicht. 23 Arbeitsamtsbezirke wurden ausgewählt mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 6 % im Jahre 1978. Das Programm bestand aus drei Schwerpunkten. Der erste Schwerpunkt betraf die innerbetriebliche Qualifizierung, Fortbildung, Umschulung bzw. sonstige weitere Qualifizierung. Der endgültige Betrag, der dafür ausgegeben wurde, betrug 413 Mio. DM. Der zweite Schwerpunkt galt der Wiedereingliederung: Betriebe, die längerfristig Arbeitslose oder ungelernete Arbeitslose einstellten, erhielten Lohnkostenzuschüsse. Ich kann hier nicht ins Einzelne gehen. Sie sehen aber am endgültigen Betrag (74 Mio. DM), daß dieser Programmteil nicht besonders angesprochen hat. Der dritte Schwerpunkt waren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese wurden nicht nur selektiv im Hinblick auf einen regional gezielten Einsatz, sondern auch gezielt für bestimmte Bedarfsbereiche - soziale Dienste, soziale Infrastruktur, Umweltschutz - eingesetzt; darüber hinaus waren sie auch selektiv im Hinblick auf die Arbeitslosen, die gefördert werden sollten. Dieser Programmschwerpunkt wurde erfolgreich genutzt. Neu war daran auch, daß die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen längerfristig finanziert wurden, nämlich mindestens bis zu 2 Jahren. In NRW wurde dazu noch ein Sonderprogramm aufgelegt, so daß Arbeitsbeschaf-

fungsmaßnahmen bis zu 3 Jahren finanziert werden konnten. Diese kurzen Angaben sind die Grundlage des eigentlichen Programmes, worüber ich reden werde.

Eine weitere Grundlage für das Programm waren mehrere vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebene Begleitforschungsprojekte: Erstens eine Implementationsstudie, die von uns am Wissenschaftszentrum in Berlin durchgeführt worden ist. Zweitens betriebliche Fallstudien, insbesondere zum Schwerpunkt innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen, vom ISF München durchgeführt. Dann eine Betriebsräte-Studie, die vom WSI/DBG in Düsseldorf bearbeitet wurde; ein neuer Gesichtspunkt bei diesem Programm war, daß man ausdrücklich die Rolle der Betriebsräte bei der Implementation des Programmes verstärken wollte. Viertens eine von Infratest durchgeführte Studie, in der sämtliche Betriebe und ein Großteil der Teilnehmer an Schwerpunkt I und II schriftlich befragt wurden. Fünftens eine Spezialstudie im Bereich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, bearbeitet vom ISG Köln. Sechstens eine Wiedereingliederungsstudie (Schwerpunkt II), die untersuchen sollte, wie weit die Lohnkostenzuschüsse gegriffen haben; diese Untersuchung wurde wieder von uns in Berlin durchgeführt. Schließlich eine sog. aggregierte Wirkungsanalyse, die ich selbst geleitet und mit durchgeführt habe. Dies zum Hintergrund des eigentlichen Programmes.

Zunächst unterscheide ich drei Elemente der Programmforschung: Hat das Programm den eigentlichen politischen und ökonomischen Handlungsbedarf getroffen? Ganz grob gesagt war der Anlaß des Programmes ja der, daß sich seit 1975 die regionalen Arbeitslosenquoten zunehmend polarisierten. Insbesondere im Ruhrgebiet stiegen die Arbeitslosenquoten überdurchschnittlich, während sich die Arbeitsmarktlage in anderen Regionen zu bessern begann. Das war der Anlaß. Die Frage, wieweit ein Programm dem eigentlichen politischen Handlungsbedarf entspricht, kann jedoch nicht nur an der Arbeitslosenquote

gemessen werden, welche das Selektionskriterium gewesen war, sondern muß auch an anderen Kriterien gemessen werden, an weiteren ökonomischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes.

Zweitens muß gefragt werden, ob Programm- und Problemstruktur übereinstimmen, z.B. ob das Instrument der finanziellen Anreize eigentlich geeignet ist, das Verhalten von Betrieben im gewünschten Sinne zu beeinflussen. Diese Fragen fasse ich in der sog. Inanspruchnahmeanalyse zusammen und werde dazu kurz einige Ergebnisse vorstellen. Aufgrund der ökonomischen unterschiedlichen Rahmenbedingungen, also trotz gleicher Arbeitslosenquote, sowie aufgrund unterschiedlicher Aktivitätsniveaus und Strategien der Arbeitsämter müssen wir eine ganz unterschiedliche Inanspruchnahme des Programms erwarten. Das ist ein guter Ausgangspunkt, um bestimmte systematische Unterschiede zu erklären. Die Unterschiede im Schwerpunkt I sind sehr groß gewesen. So hat beispielsweise das Arbeitsamt Saarlouis ungefähr 20 pro 1000 Beschäftigte gefördert, während das Arbeitsamt Braunschweig nur 2,3 von 1000 Beschäftigten gefördert hat (Vgl. Tab.1). Woran liegt das eigentlich?

Ich habe schon zwei grundlegende Parameter angedeutet: einmal sind die wirtschaftlichen Strukturbedingungen unterschiedlich, zum anderen sind die Strategien in aktivitätsbewußten Arbeitsämtern verschieden ausgeprägt. Zunächst zur Frage des Einflusses der ökonomischen Rahmenbedingungen und der Schlußfolgerungen, die wir aus der unterschiedlichen Rolle dieser Rahmenbedingungen ziehen können. Es gibt zwei grundlegende Ansätze, diese Frage zu klären: einen deduktiv hypothetischen und einen induktiven Ansatz. Den deduktiv hypothetischen Ansatz kann man so charakterisieren: man geht vom Interventionsmodell des Programmes aus und fragt sich, ob dieses eigentlich den gegebenen Bedingungen entspricht. Man hat sich z.B. vorgestellt, daß ein starker Umstrukturierungsbedarf in der Wirtschaft besteht. Dadurch werden zahlreiche Beschäftigte arbeits-

los und müssen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Das führt zu folgender Überlegung: Können wir nicht den Umstrukturierungsprozeß innerhalb der Betriebe vollziehen, um so den Zustrom von Arbeitslosen zu dämpfen? Da versteht es sich von selbst, daß solche Regionen, die tatsächlich einen Umstrukturierungsbedarf haben, nämlich die altindustriellen Regionen des Ruhrgebietes und die des Saarlandes, von diesem Problemgesichtspunkt besonders stark betroffen sind.

Einige der bayerischen und niedersächsischen Regionen, wo wir auch eine ganz andere Struktur der Arbeitslosigkeit haben, sind von diesem Problem der industriellen Umstrukturierung weniger betroffen. Deduktiv-hypothetisch kann also vorausgesagt werden, daß das Programm in diesem Schwerpunkt dort gut einschlägt, wo altindustrielle Industriestrukturen vorherrschen. Das nur zur Beleuchtung eines Aspektes. Ein anderer Aspekt kann mit den Stichworten Anreizstruktur und Lohnkostenzuschüsse zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen gekennzeichnet werden. Können Lohnkostenzuschüsse eigentlich das Verhalten von Betrieben beeinflussen? Hier kann man hypothetisch Verschiedenes schlußfolgern: so hat sich z.B. empirisch immer wieder herausgestellt, daß Anreize nur dann greifen, wenn sie längerfristig wirksam sind. Kurze Anreizstöße reichen für betriebliche Anpassungsprozesse nicht aus. Diese Folgerung hat sich denn auch bei diesem Programm wieder bestätigt: der Schwerpunkt II wurde kaum in Anspruch genommen.

Man kann auch einen induktiven Ansatz versuchen. Ich werde hier nur das Verfahren selbst kurz darstellen. Z.B. kann man mit Hilfe einer Cluster- oder Faktorenanalyse versuchen, den Zusammenhang zwischen Inanspruchnahme und Struktur Faktoren der Arbeitsämter festzustellen. Wir haben versucht, die Problemstruktur Arbeitslosenbetroffenheit, Zugang an Arbeitslosen, Mehrfacharbeitslosigkeit, Arbeitslosendauer, Saisonarbeitslosigkeit, Beschäftigtenstruktur und dgl. abzubilden, um dann zu sehen, ob es systematische Zusammenhänge der Programmakzeptanz mit den Struktur Faktoren der einzelnen Regionen gibt. Das war die Zielfragestellung.

Tabelle 1: Normalisierte Inanspruchnahme des Sonderprogramms, Dezember 1980

Arbeitsamtsbezirke	Teilnehmer in	Teilnehmer in	Teilnehmer in	Teilnehmer in	Teilnehmer in
	Qualifizierungs- maßnahmen (in % Beschäftigte) ^a	Wiedereingliederungs- maßnahmen (in % Arbeits- lose)	Wiederingliederungs- maßnahmen (in % Arbeits- lose)	Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen: Soziale Dienste (in % Arbeitslose) ^b	Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen: Soziale Dienste (in % Arbeitslose) ^c
ENDEN	3,67	1,87	1,54	1,54	1,56
LEER	9,40	2,44	6,14	6,14	0,89
WILHELMSHAVEN	19,62	1,42	1,87	1,87	0,00
BRUNNSCHWEIG	2,30	1,49	0,37	0,37	0,09
UELZEN	3,74	0,96	1,03	1,03	0,52
NIEDERSACHSEN	5,77	2,04	1,58	1,58	0,44
BOCHUM	14,39	1,25	2,39	2,39	6,80
DUISBURG	9,55	2,75	1,25	1,25	0,66
DUISBURG	7,00	1,86	1,52	1,52	1,18
ESSEN	1,61	1,61	0,91	0,91	2,40
GELSENKIRCHEN	13,26	5,51	3,45	3,45	2,77
HAMM	4,97	2,98	2,47	2,47	2,77
OBERRHAUSEN	16,24	0,80	3,60	3,60	1,14
RECKLINGHAUSEN	12,61	3,62	2,65	2,65	1,20
AACHEN	12,03	1,92	1,96	1,96	1,62
NORDRHEIN-WESTFALEN	10,22	2,45	2,10	2,10	2,95
NEUNKIRCHEN	19,50	6,04	1,75	1,75	0,70
SAARBRÜCKEN	17,15	1,25	1,70	1,70	0,65
SAARLÖUIS	20,77	2,31	0,66	0,66	0,34
SAARLAND	18,64	2,74	1,45	1,45	0,58
DEGGENDORF	3,19	1,80	0,19	0,19	0,00
PASSAU	8,03	4,85	3,25	3,25	1,52
REGENSBURG	14,82	3,26	0,57	0,57	0,00
SCHWANDORF	12,57	1,35	0,91	0,91	0,05
WEIDEN	7,65	4,60	1,26	1,26	0,53
SCHWEINFURT	11,53	4,15	0,35	0,35	0,00
BAYERN	10,39	3,20	0,98	0,98	0,27
GESAMT	10,65	2,55	1,77	1,77	1,87
STD_DEV (ungewichtet)	5,67	1,49	1,37	1,37	2,23

^a Ohne Beschäftigte in Staat und Organisationen ohne Erwerbscharakter, da im Programm nicht zugelassen.

^{b,c} Durchschnittlicher Teilnehmerbestand im Dezember

Ich möchte hier nur zwei Ergebnisse erwähnen: Zum einen stellte sich heraus, daß die Inanspruchnahme aller drei Schwerpunkte in einem Faktor positiv clustern. Mit diesem Faktor hängen z.B. die Variable "Beschäftigte in Industriezweigen mit niedriger Arbeitsproduktivität" zusammen, sowie eine Erwerbstätigenstruktur, die gekennzeichnet ist durch die Faktoren männlich/jugendlich; d.h., dort wo ein sehr großer Anteil an älteren Beschäftigten herrscht, ist das Programm kaum in Anspruch genommen worden. Die Inanspruchnahme von Schwerpunkt II zeigt noch einen zusätzlichen interessanten Zusammenhang: Die Lohnkostenzuschüsse hängen u.a. sehr stark zusammen mit dem Merkmal Mehrfacharbeitslosigkeit: ein eher negatives Ergebnis. Das bedeutet nämlich, daß die Lohnkostenzuschüsse für Ungelernte doch eher zu instabilen Beschäftigungsverhältnissen führen und nicht das erzeugen, was man eigentlich möchte: nämlich stabile Beschäftigungsverhältnisse.

Die Haupteckdaten der Inanspruchnahmeanalyse lautet in aller Kürze: Das Programm hat Gemeinsamkeiten und bestimmte Aspekte der Problemregionen sehr gut erfaßt; vor allem den Umstrukturierungsbedarf. Auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in sozialen Diensten und der sozialen Infrastruktur haben eine wichtige Komponente latenter Nachfrage getroffen. Das Programm hat aber weniger zur Lösung der sog. depressed areas beitragen können, d.h. für Gebiete mit Kapitalmangel und wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit. Für Gebiete wie manche bayerische Regionen, die darüber hinaus einen enormen Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt haben, d.h., in denen überdurchschnittlich viele Jugendliche auf den Arbeitsmarkt drängen, hat das Programm nicht sehr viel bieten können.

Jetzt komme ich zum zweiten Aspekt einer Programmanalyse, nämlich der Implementationsanalyse. Auch hier nur Schlaglichter auf unseren Ansatz und unser Vorgehen. Wir haben zunächst die Inanspruchnahme der einzelnen Schwerpunkte systematisch mit einzelnen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturfaktoren in Zusammenhang gebracht. Wir ha-

ben uns gefragt, was passiert, wenn wir diese Merkmale konstant halten. Gibt es dann noch systematische Abweichungen der einzelnen Arbeitsamtsbezirke und an welchen Faktoren könnte das liegen?

In Tabelle 2 sehen Sie die teilnehmenden Arbeitsamtsbezirke. In der ersten Spalte erkennen Sie die Inanspruchnahme im Schwerpunkt I, die zweite Spalte zeigt die Schätzfunktion über die zu erwartende Inanspruchnahme der Arbeitsämter aufgrund der Problemstruktur. In einer weiteren Spalte sehen Sie die Abweichung der tatsächlichen von der erwarteten Inanspruchnahme. Das gibt für die Implementationsanalyse Hinweise, welche Arbeitsämter extrem den Erwartungen widersprechen. Das Arbeitsamt Neunkirchen weicht z.B. sehr stark positiv ab. Alle saarländischen Regionen zeigen starke positive Abweichungen, obwohl wir die Struktur konstant gehalten haben. Das ist für die Implementationsstudie der Hinweis, daß dort spezielle Strategien der Arbeitsämter zu entdecken sind. Umgekehrt, bei Arbeitsämtern, die stark negativ abweichen, sind offensichtlich keine besonderen Anstrengungen erfolgt, oder es gab ganz besondere Schwierigkeiten, die wir vielleicht im Modell nicht abbilden konnten. Auch hier wiederum die wichtigsten Ergebnisse nur als Schlaglichter.

Wir haben in der Implementationsstudie systematisch die Strategien zu erfassen versucht, die die Arbeitsämter angewendet haben, das Programm an die Betriebe zu "verkaufen" und umzusetzen. Wir haben vier Typen organisatorischer Lösungen gefunden:

1. Routineorganisation, d.h. nichts hat sich geändert,
2. Routineorganisation mit Leitungsengagement, d.h., dort hat sich die Leitung sehr stark engagiert,
3. Projektgruppenlösung, viele Arbeitsämter haben versucht, eine spezielle Gruppe aufzustellen, um das Sonderprogramm umzusetzen und
4. eine zentralistische Organisation. Hier sind die Ergebnisse nicht besonders klar herausgekommen.

Tabelle 2

Residuen der Inanspruchnahme von SP1-Dezember 80

Arbeitsamt	Tatsächliche	Geschätzte	Residuum (1-2)
	Inanspruchnahme	Inanspruchnahme	
	1	2	3
1. Emden	3.67	11.97	- 8.30
2. Leer	9.40	11.72	- 2.32
3. Wilhelmshaven	19.62	16.55	3.07
4. Braunschweig	2.30	4.62	- 2.32
5. Uelzen	3.74	0.13	3.62
6. Bochum	14.39	11.97	2.42
7. Dortmund	9.55	11.63	- 2.08
8. Duisburg	7.70	7.27	0.43
9. Essen	3.98	5.15	- 1.18
10. Gelsenkirchen	13.05	13.00	0.05
11. Hamm	4.97	6.93	- 1.97
12. Oberhausen	16.24	15.80	0.45
13. Recklinghausen	12.61	16.22	- 3.61
14. Aachen	12.03	9.67	2.36
15. Neunkirchen	19.50	10.74	8.76
16. Saarbrücken	17.15	13.70	3.45
17. Saarlouis	20.77	20.66	0.11
18. Deggendorf	3.19	5.85	- 2.66
19. Passau	8.03	10.95	- 2.92
20. Regensburg	14.82	10.68	4.13
21. Schwandorf	12.57	12.60	- 0.03
22. Weiden	7.65	8.71	- 1.06
23. Schweinfurt	11.53	11.92	- 0.40

Arbeitsämter mit einer Inanspruchnahme weit über dem Erwartungswert: Neunkirchen, Regensburg

Arbeitsamt mit einer Inanspruchnahme weit unter dem Erwartungswert: Emden

Es hat sich gezeigt, daß die organisationsstrukturellen Lösungen variabel sind: man kann offenbar dasselbe Ziel mit verschiedenen Strukturösungen erreichen. Aber zwei Ergebnisse sind doch interessant: Die Arbeitsämter, die in ihrer Routineorganisation weitergemacht haben, standen in der Inanspruchnahme systematisch immer schlechter da als andere Arbeitsamtsbezirke. Umgekehrt: dort wo die Inanspruchnahme qualitativ sehr anspruchsvoll war, d.h. z.B., wo Qualifizierungsmaßnahmen nicht nur in Großbetrieben (bei denen es unproblematisch war), sondern auch in Klein- und Mittelbetrieben mobilisiert wurden (wenn also die Arbeitsamtsleitung sich ganz gezielt engagiert hat und die Betriebe so weit wie möglich persönlich angesprochen hat) war die Inanspruchnahme am erfolgreichsten. Allgemeine Werbebriefe haben keine große Wirkung gezeigt. Der persönliche Zugang ist bei der Implementation ganz entscheidend.

Vielleicht noch ein anderes Schlaglicht aus der Implementationsstudie: es läßt sich nachweisen, daß Arbeitsämter, die schon jahrelang gezielt in betriebliche Kontakte investiert haben, bei der Umsetzung des Programms besser abgeschnitten haben als andere Arbeitsämter, denen diese Erfahrung fehlte.

Ich komme jetzt zum dritten Punkt, zum Aspekt der Beschäftigungswirkungsanalyse. Das Programm sollte ja bestimmte Zielgruppen unterstützen.: Ungelernte Arbeitslose oder Beschäftigte, Frauen und längerfristig Arbeitslose. Auch hier nur Schlaglichter auf unser Vorgehen: Wir haben die Inanspruchnahme des Programms nach Zielgruppen untersucht und diese den Anteilen der entsprechenden Beschäftigten oder Arbeitslosen gegenübergestellt. Hier nur die allerwichtigsten Ergebnisse (im einzelnen vgl. Tab. 3): So ist z.B. die Zielgruppe der Frauen im Schwerpunkt I stark unterdurchschnittlich beteiligt gewesen, dagegen in Schwerpunkt III a - soziale Dienste - überdurchschnittlich. Sehr wichtig ist das Ergebnis im Hinblick auf die Zielgruppe der Ungelernten. Sie haben gerade von Herrn

Tabelle 3: Selektivität und Effekt von Sonderprogramm- und AFG-Maßnahmen im Vergleich.
Die Zahlen in Klammern beziffern den Effekt der jeweiligen Maßnahme
(Förderfälle bezogen auf Arbeitslose, wenn nicht anders angegeben)

	SP1	SP2	SP3A	SP3B	EB	EZ	ABM
Niveau der Inanspruchnahme	10.65 ¹⁾	2.55	2.56	2.95	11.87	4.19	13.7
Frauen	0.54 (5.8)	0.60 (1,5)	1.56 (4.0)	0.19 (0.6)	0.54 (6.4)	0.7 (2.9)	0.59 (8.1)
Ungelernte	1.7 ²⁾	1.30 (3.3) ³⁾	-	-	-	-	-
Teilzeitarbeitsuchende	-	-	1.49 (3.8)	0.2 (0.6)	-	-	0.52 (7.1)
über 6 Monate Arbeitslose	-	0.46 (1.2) ⁴⁾	0.95 (2.4)	2.34 (6.9)	-	-	-
unter 25jährige	1.01 (10.7)	1.81 (4.6)	1.56 (4.0)	1.07 (3.2)	1.47 (17.5)	1.84 (7.4)	1.01 (13.9)
über 45jährige	0.62 (6.7)	0.27 (0.7)	0.33 (0.84)	0.87 (2.5)	0.63 (7.5)	0.33 (1.4)	0.71 (9.7)

1) Bewilligte Förderfälle bezüglich Beschäftigte excl. Gebietskörperschaften

2) Errechnet für Lohnempfänger in geförderten Betrieben lt. Infratest.

3) Nach § 18 Abs. 1, Nr. 1

4) Nach § 18 Abs. 1, Nr. 2

Selektivität < 1 bedeutet: Die entsprechende Zielgruppe ist bei der Inanspruchnahme der entsprechenden Maßnahmen unterrepräsentiert; Selektivität > 1 bedeutet Überrepräsentation im Vergleich zum Gewicht der entsprechenden Zielgruppe

Hofbauer gehört, daß mit dem bisherigen AFG-Instrumentarium der beruflichen Bildung/Fortbildung gerade die Gruppe der Ungelernten bisher am schlechtesten erfaßt werden konnte. Es hat sich aber im Sonderprogramm gezeigt, daß eben diese Art der betrieblichen Weiterbildung doch ein guter Zugang ist, diese Gruppe der Ungelernten zu erreichen, wobei allerdings doch einige Bemerkungen hinzuzufügen sind. So wurden z.B. für die Gruppe der Ungelernten überwiegend die minderwertigen "Sonstigen Qualifikationsmaßnahmen" angeboten und nicht Fortbildung und Umschulung. Das liegt zum Teil daran, daß die finanziellen Anreize u.E. nicht stark genug differenziert worden sind. Es wurden praktisch generell 90 % bzw. 80 % Lohnkostenzuschüsse gegeben. Da hätte man möglicherweise durch schärfere Differenzierung erreichen können, daß bei den innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen auch höherwertige Maßnahmen stärker in den Vordergrund gerückt worden wären. Trotzdem ist das Ergebnis durchaus als Erfolg zu kennzeichnen. Weiterhin haben wir durch Betriebs- und Arbeitsämterinterviews festgestellt, daß gerade Klein- und Mittelbetriebe besondere Engpässe bei Problemen der beruflichen Weiterbildung haben. Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Ausbildung hätten hier anzusetzen.

Als Schlußfazit dieser Verteilungswirkungsanalyse läßt sich sagen - die positiven Aspekte habe ich schon erwähnt - daß für die Gruppe der längerfristig Arbeitslosen und für die Gruppe der älteren Arbeitslosen, die allerdings nicht explizit Zielgruppe waren, das Programm eigentlich keine befriedigenden Ergebnisse gebracht hat, zumindest keine besseren Ergebnisse als die Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes.

Zum Abschluß noch ein paar Bemerkungen zur Beschäftigungswirkungsanalyse. Dazu kann ich hier noch keine Ergebnisse liefern, sondern nur die Probleme schildern, die bei einer Beschäftigungswirkungsanalyse auftreten. Zunächst untersucht man deskriptiv

Tab. 4 . Veränderung der Arbeitslosenzahlen in den einzelnen Regionen im Vergleich zur Veränderung der Arbeitslosenzahl des Bundesgebiets

JAHR	SP-NS	SP-NRW	SP-SAAR	SP-BAY	SP-GES	VR 1	VR 2	VR 3	VR 4	VR 5	BUND
70/71	91.6	81.3	76.6	124.7	89.1	99.9	99.5	108.5	124.6	113.6	100
71/72	111.7	129.5	94.8	70.7	110.0	102.8	100.2	89.0	90.4	73.1	100
72/73	93.3	99.2	117.2	93.7	98.9	99.1	101.1	100.2	101.9	104.7	100
73/74	69.4	77.9	91.1	106.3	81.1	93.8	100.0	119.7	137.5	149.0	100
74/75	81.2	75.4	80.4	104.5	81.7	91.7	101.3	110.3	121.8	168.2	100
75/76	102.4	113.9	110.6	108.5	110.3	106.1	97.1	96.1	93.5	78.3	100
76/77	105.3	113.6	109.4	95.5	108.1	102.2	101.1	96.2	90.5	81.8	100
77/78	95.7	112.1	110.2	100.5	107.2	99.5	100.3	96.2	92.9	98.9	100
78/79	100.1	107.2	97.8	97.1	103.2	99.9	100.2	100.5	93.5	88.0	100
79/80	96.5	100.1	97.2	94.2	98.3	99.9	101.3	96.6	104.4	118.1	100
80/81	106.1	84.2	92.3	102.7	90.9	101.3	101.5	105.0	105.6	101.2	100

Beispiel 108.1: Die zeitliche Änderung der Arbeitslosenzahl in den SP-Regionen beträgt zwischen 1976 und 1977 108.1 (rund 9.3/1.1), wenn die Änderung in GesamtBundesgebiet gleich Hundert gesetzt wird

VR 1 = Regionen mit einer Arbeitslosenquote von 5 - 6 % im Jahre 1978
 VR 2 = " " " " " " 4 - 5 % " " "
 VR 3 = " " " " " " 3 - 4 % " " "
 VR 4 = " " " " " " 2 - 3 % " " "
 VR 5 = " " " " " " 1 - 2 % " " "

den bisherigen Prozeß. In Tabelle 4 sehen Sie die niedersächsischen und die nordrhein-westfälischen Regionen, das Saarland, die bayrischen Regionen, dann das Sonderprogramm insgesamt und die Vergleichsregionen, insbesondere die Regionen (= VR 1), die 1978 eine Arbeitslosenquote knapp unter 6 % hatten; von der Arbeitslosenquote her liegen sie den Regionen, die durch das Sonderprogramm gefördert werden sollten, am nächsten. Es ist sichtbar - das ist noch keine Beschäftigungswirkungsanalyse, sondern rein deskriptiv ein erster Hinweis - daß sich die Arbeitslosigkeit in den Vergleichsregionen nach Programmbeginn, also 1979/80, 1980/81 kaum verändert hat. Hingegen hat sich in der Gruppe der geförderten Regionen doch etwas getan. D.h., die Arbeitslosigkeit hier ist in Relation zur Arbeitslosigkeit im gesamten Bundesgebiet und in Relation zu den Vergleichsregionen zurückgegangen.

Das sagt natürlich noch wenig. Das Problem einer Beschäftigungswirkungsanalyse ist, herauszufinden, was denn ohne den Einsatz ei-

nes Programmes passiert wäre. Wir wissen z.B., daß die Situation in den Sonderprogrammregionen vor Programmbeginn sich schon leicht verbessert hatte - gegenüber der durchschnittlichen Entwicklung im Bundesgebiet. Wir wissen auch, daß in Nordrhein-Westfalen 1980 das Ruhrprogramm begonnen hat und andere Dinge mehr. Wir brauchen aber Verfahren, um die verschiedenen Einflußkomponenten auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung festzuhalten. Angesichts der Zeitknappheit verkürze ich meine Ausführung noch etwas mehr.

Wir haben z.B. verschiedene prognostische Verfahren angewandt, indem wir die langen Zeitreihen der Arbeitslosenquoten - die Qoten liegen ja monatlich vor seit 1970 - prognostiziert bzw. praktisch verlängert haben, um dann mit Hilfe verschiedener Verfahren zu untersuchen, was sich denn eigentlich durch die Intervention des Programms gegenüber der Status quo-Prognose geändert hat.

Ich wäre jetzt gerne noch in die Darstellung einzelner Probleme und Verfahren eingetreten. Aber angesichts der Zeit kann ich nur das Fazit ziehen: Auch aus anspruchsvollen mathematisch-statistischen Beschäftigungswirkungsanalysen lassen sich letztlich keine ganz eindeutigen Informationen über die Nettobeschäftigungswirkung herausholen. Man findet zwar Anhaltspunkte, die statistisch recht ordentlich aussehen, aber wir müssen uns in der Programmanalyse vergegenwärtigen, daß wir mit quantitativen Methoden allein keine endgültige Gewissheit über den Effekt von Programmen generieren können. Das bedeutet:

1. Wir brauchen verschiedene Verfahren, qualitative wie quantitative, um es mal pauschal anzuführen, um möglichst viele Indizien über die Beschäftigungswirkung von Programmen zu sammeln und zwar verschiedenster Art. Zum Vergleich verweise ich in diesem Zusammenhang gerne auf das Verfahren im Gerichtsprozeß, wo in der Regel eben auch nur Indizien gesammelt werden können, um zu sehen, was für die Urteilsfindung brauchbar ist und was nicht.

2. Ich bin der Auffassung, daß Programmanalyse auch institutionell zu erfolgen hat. D.h. nicht nur in einem wissenschaftlichen Prozeß, sondern in entsprechenden demokratischen, dezentralen Entscheidungsstrukturen. So müßten z.B. auf lokaler Ebene der Arbeitsämter institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, die eine begleitende Evaluierung erlauben und auch während des Programmablaufs schon Verbesserungsvorschläge möglich machen. Programmanalyse kann nicht nur reine wissenschaftliche Analyse sein. Wir müssen Programmanalyse auch mit entsprechenden institutionellen Entscheidungsstrukturen koppeln.¹⁾

1) Zu den Ergebnissen der hier referierten Analyse im einzelnen vgl.:

Aribert B. Peters, Günther Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen - Zwischenbericht. Discussion Paper IIM/LMP 81-1, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.
Aribert B. Peters, Günther Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: Analyse der Beschäftigungswirkungen. Discussion Paper IIM/LMP 82-32, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.