

## Beschäftigungsfördernde Maßnahmen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger – Die Sicht der Teilnehmer\*

*Im Rahmen einer Studie zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe hat das IWH Sozialhilfeempfänger befragt, die bundesweit an beschäftigungsfördernden Maßnahmen von Kommunen teilgenommen haben. Während die Effekte solcher Maßnahmen in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration umstritten sind, stellen sich die Effekte für die soziale Integration, die im vorliegenden Beitrag betrachtet werden, günstiger dar. Aus der subjektiven Sicht der Teilnehmer überwiegt ein positiver Tenor bei der Beurteilung der Maßnahmen und des Maßnahmenerfolges. Diesen Erfolg messen die Befragten weniger an einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt, die vielen Teilnehmern im Anschluss an die Maßnahme auch nicht gelingt. Wichtig ist ihnen, 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 Maßnahmenteilnehmer auch, dass sie Neues lernen konnten. Qualifizierungsmaßnahmen werden kritischer beurteilt als Beschäftigungsmaßnahmen, gleichzeitig wird ihnen ein höherer Anteil am Gelingen eines Übergangs in den regulären Arbeitsmarkt zugeschrieben.*

*Die gegenwärtigen Maßnahmen sind durchaus sinnvoll, wenn es darum geht, die Lebenssituation der Betroffenen zu stabilisieren und sie mit Primärtugenden für die Arbeitswelt auszustatten (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit etc.). Sie sind aber letztlich nur symptomorientiert und beseitigen nicht die Ursachen, die in die Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben. Die Betroffenen unterliegen der Gefahr, über kurz oder lang wieder vor den gleichen Problemen zu stehen, die durch die Teilnahme an einer Maßnahme eigentlich beseitigt werden sollten.*

### *Arbeitslosigkeit und Sozialhilfepraxis*

In den sechziger Jahren, als das Bundessozialhilfegesetz in Kraft trat, wurde der Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt vornehmlich von Behinderten, Kranken, Pflegebedürftigen und alten Menschen in Anspruch genommen. Arbeitsfähige hingegen fanden genügend Erwerbsmöglichkeiten, um ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten. Diese Situation hat sich inzwischen verändert. Heute finden sich unter den Beziehern von Sozialhilfe Jugendliche, denen der Berufseinstieg nicht gelingt, Alleinerziehende ohne Job, Langzeitarbeitslose. Arbeitslosigkeit, vor allem das Herausfallen aus dem Arbeitslosenversicherungssystem infolge von Dauerarbeitslosigkeit, gilt mittlerweile als einer der Hauptgründe für den Sozialhilfebezug. Die Lasten dieser Entwicklung bekommen die Kommunen als Träger der Sozialhilfe zu spüren. In der öffentlichen Diskussion wird das unter dem Stichwort der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit abgehandelt.<sup>6</sup>

Die Kommunen suchen verstärkt nach Wegen, die Belastungen für sich, aber auch für die von Sozialhilfe Betroffenen zu lindern. Dazu nutzen sie verstärkt die Möglichkeiten der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“. Sie gehen immer mehr von einer passiven, alimentierenden Sozialhilfe zu einer aktiven, beschäftigungsfördernden über. Es gab im Jahr 2000 unter den etwa 2,7 Millionen Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfeempfänger im engeren Sinn) ein geschätztes Potenzial von mehr als einer Million arbeitsfähiger Hilfeempfänger.<sup>7</sup> Über die Vermittlung einer passenden Arbeits- oder Qualifizierungsmöglichkeit für arbeitslose Hilfeempfänger versuchen die Kommunen, diese Personen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und so eine Kostenentlastung des kommunalen Haushalts zu erreichen. Vom Gesetzgeber werden die Kommunen unterstützt, die sozialhilferechtlichen Gestal-

\* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

<sup>6</sup> Vgl. KLÖS, H.-P.: Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Arbeitslosigkeit – Herausforderung für Gemeinden und Kreise. Osnabrück 2000, S. 78-95.

<sup>7</sup> Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (<http://www.bma.de/sozialhilfe/stabu.htm>).

tungsmöglichkeiten auszuweiten. In den letzten Jahren hat dies zu einer Fülle von Maßnahmen geführt, die in den Kommunen zur Reintegration von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern erprobt und eingesetzt wurden: die Gründung städtischer Beschäftigungsgesellschaften, die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten bei der Verbesserung der kommunalen Infrastruktur, Qualifizierungsmaßnahmen, die Gewährung von Einarbeitungs- und Lohnkostenzuschüssen, neue Wege in der lokalen Arbeitsvermittlung.<sup>8</sup> Während der Erfolg der Maßnahmen in Hinblick auf eine anschließende Integration in den regulären Arbeitsmarkt eher mäßig ist,<sup>9</sup> besitzen die Maßnahmen für die Teilnehmer oft einen nicht zu unterschätzenden sozialpsychologischen Wert, wie die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen.

### **Befragung von Maßnahmenteilnehmern**

Die empirische Basis für die subjektive Einschätzung beschäftigungsfördernder Maßnahmen bildet eine Fallstudienhebung, die IWH-Sozialhilfebefragung. Sie wurde im Sommer 2000 bei 200 Sozialhilfeempfängern in 12 ausgewählten Gebietskörperschaften in Ost- und Westdeutschland durchgeführt.<sup>10</sup> Die Erhebung fand als face-to-face-Interview mit einem standardisierten Fragebogen statt, ergänzt durch offen gestellte Fragen. Um Aussagen darüber treffen zu können, wie erfolgreich eine Maßnahme in Hinblick auf die Integration der Teilnehmer in das Erwerbsleben ist, muss ein hinreichend großer Zeitraum nach Beendigung der Maßnahmen beobachtbar sein. Deshalb wurde das

Jahr 1998 als Referenzzeitraum gewählt; es wurden also nur Personen befragt, die in jenem Jahr Sozialhilfe bezogen haben. Von diesen Sozialhilfeempfängern hatten 131 im Jahr 1998 an einer beschäftigungsfördernden Maßnahme teilgenommen und 69 nicht teilgenommen (im Folgenden als Nichtteilnehmer bezeichnet). Unter den Befragten befinden sich Aussiedler (18%) und Ausländer (15%). Für Maßnahmenteilnehmer und Nichtteilnehmer wurden jeweils spezifische Fragebogen eingesetzt. Bei den Teilnehmern wurde außerdem unterschieden nach der Teilnahme an einzelnen Maßnahmenarten. Eingeteilt wurden sie in die Kategorien Beschäftigungsmaßnahmen, Qualifizierungsmaßnahmen und Maßnahmen der Arbeitsvermittlung. Dieses Herangehen ermöglichte die Erhebung differenzierterer Daten zu den Maßnahmen. Die Verteilung auf die einzelnen Maßnahmenarten zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1:  
Verteilung der Stichprobe auf verschiedene Maßnahmenarten

	absolut	in %
<b>Basis</b>	<b>131</b>	<b>100</b>
Beschäftigungsmaßnahme	87	66
Qualifizierungsmaßnahme	38	29
Arbeitsvermittlung	6	5

Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Da nur sehr wenige Befragte angaben, ein Beratungsgespräch der Arbeitsvermittlung absolviert zu haben, wird im Folgenden bei Aussagen, die nach Maßnahmenarten differenzieren, auf diesen Typ verzichtet und nur auf Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen eingegangen. In den Gesamtdarstellungen hingegen sind die Daten aller 131 Probanden enthalten. Die gewählte Herangehensweise hat einen starken explorativen Charakter. Dennoch ist es möglich, Typisches im Problemfeld „Maßnahmenteilnahme“ zu erkennen.

### **Maßnahmenteilnahme unterschiedlich motiviert**

Die gesetzlichen Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes BSHG legen in den §§ 18 bis 20 und 25 fest, welche Pflichten Sozialhilfeempfänger haben, aber auch, welche Fördermöglichkeiten es gibt. Grundsätzlich gilt, dass Hilfeempfänger verpflich-

<sup>8</sup> Einen Überblick über Maßnahmenkonzepte einzelner Kommunen bieten u. a. BÖCKMANN-SCHEWE, L.; RÖHRIG, A.: „Hilfe zur Arbeit“ – Analyse der Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für SozialhilfeempfängerInnen. Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe - Neue Folge 131. Düsseldorf 1997. – EMPETER, S.; FRICK, F. (Hrsg.): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen – Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben. (Bertelsmann-Stiftung) Gütersloh 1999.

<sup>9</sup> Vgl. SCHNEIDER, H.: Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebepolitik oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit? in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2001, S. 256-262.

<sup>10</sup> Diese Befragung war ein Bestandteil des Gutachtens zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das das IWH im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt hat. Außerdem wurden Experten in den Kommunen befragt und das Beschäftigungspotenzial ausgewählter Konzepte zur Lohn- und Einkommenssubventionierung im Niedriglohnbereich geschätzt und bewertet.

tet sind, ihren Lebensunterhalt, soweit möglich, durch Arbeit zu bestreiten. Dabei kann und soll das Sozialamt Unterstützung geben. Verweigert ein Sozialhilfeempfänger eine für ihn zumutbare Arbeit, so kann ihm die Sozialhilfe gekürzt bzw. die Zahlung ganz eingestellt werden.

Diese Kürzung kommt in der Praxis eher selten zur Anwendung, wie die Untersuchung ergab. Aber die Sozialämter wenden die Instrumente der „Hilfe zur Arbeit“ breit an. So geben 70% der befragten Maßnahmenteilnehmer an, dass sie durch eine Aufforderung des Amtes in die Maßnahme gekommen sind. Lediglich jeder Vierte bemühte sich von sich aus um einen Platz in einer Maßnahme. Auffällig ist in diesem Zusammenhang der Unterschied nach Maßnahmenarten. Während 79% der Befragten in einer Beschäftigungsmaßnahme durch Aufforderung des Amtes und nur 16% durch Eigeninitiative dorthin gelangten, betrug den entsprechenden Anteile bei den Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen 50% bzw. 42%. Der Grund für die höhere Eigenaktivität der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen kann in der sozialstrukturellen Zusammensetzung dieser Gruppe gesehen werden. Zum einen sind deutlich mehr Höherqualifizierte in diesen Maßnahmen als in Beschäftigungsmaßnahmen, es kann eine stärkeres Interesse an einer Bildungsmaßnahme als an einem anderen Maßnahmentyp angenommen werden. Zum anderen befinden sich viele Aussiedler unter den zu qualifizierenden, die – nach Einschätzung von Experten in den Ämtern – von sich aus nach Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen nachfragen und oft einen Sprachkurs belegen.

Welche Gründe die Befragten zu einer Maßnahmenteilnahme bewogen haben – unabhängig davon, wie sie in die Maßnahme kamen – zeigt Tabelle 2.

Die Daten zeigen zunächst einmal, dass der Druck seitens des Sozialamtes nicht dominierend ist. Die Vermeidung einer angedrohten Sozialhilfekürzung spielt als Motiv die geringste Rolle. Vielmehr geht es den Befragten darum, durch die Teilnahme an den Maßnahmen wieder Anschluss an den Arbeitsmarkt zu finden. Die Einkommensdimension hat dabei erwartungsgemäß eine hohe Wertigkeit, aber nicht die höchste. Mehr als die Hälfte aller Befragten hofft auch, durch die Maß-

nahme wieder in eine dauerhafte Beschäftigung zu kommen. Gelingt dies nicht, so kann man hierin ein beträchtliches Frustrationspotenzial erwarten. In der Studie schlägt sich das aber nicht in beträchtlichem Umfang nieder. Zwar bekundet ein Teil der Befragten, dass die Beschäftigung in den Maßnahmen Hoffnungen geweckt hat, nun wieder in ein „normales Arbeitsleben“ hineinzufinden und dass das Maßnahmenende dann Resignation erzeugt hat. Trotzdem sehen auch viele dieser Befragten Positives in den Maßnahmen. Die Bewertung der Maßnahmen scheint relativ unabhängig vom danach erreichten Erwerbsstatus zu sein, wie noch zu zeigen ist.

Tabelle 2:  
Motive für die Teilnahme an einer Maßnahme  
- in % -

	Beschäftigungsmaßnahme <sup>a</sup>	Qualifizierungsmaßnahme <sup>a</sup>
Wunsch nach sinnvoller Beschäftigung	77	55
Hoffnung auf Einkommensverbesserung	66	50
Aussicht auf dauerhafte Beschäftigung	62	58
Kontakt zu anderen Menschen	51	50
Rückkehr in die Sozialversicherung	29	16
Sozialamt drohte mit Kürzung der Sozialhilfe	17	5

<sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

### ***Hohe Akzeptanz der Maßnahmen bei den Teilnehmern***

Zunächst wird die Akzeptanz der Maßnahmen noch an anderen Indikatoren überprüft. So wurden den Befragten Statements zu den Maßnahmen vorgelesen, die auch Stigmata der öffentlichen Meinung widerspiegeln. Tabelle 3 zeigt den Anteil der Maßnahmenteilnehmer, die diesen Statements zustimmen.

Die Daten in Tabelle 3 dokumentieren eine hohe Akzeptanz der Maßnahmen durch die Teilnehmer. Die positiven Wertungen sind durchgängig stärker

besetzt als die negativen. Auffällig sind aber die Unterschiede nach Maßnahmenart. Mehr als doppelt so viele Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen als an Beschäftigungsmaßnahmen empfinden diese Tätigkeit als reine Beschäftigungstherapie. Andererseits beanstanden mehr Teilnehmer an einer Beschäftigungsmaßnahme den nicht qualifikationsgerechten Inhalt der Maßnahme. Die Tatsache, dass nur wenige Befragte mit dem Image der Maßnahme (unter der Würde, diskriminierend) Probleme haben, spricht einerseits für die Ausgestaltung der Maßnahmen und ist andererseits wohlmöglich auch das Ergebnis individueller Rationalisierung der Teilnahmeentscheidung.

Tabelle 3:  
Subjektive Bewertung von Maßnahmen  
- in % -

	Beschäftigungsmaßnahme <sup>a</sup>	Qualifizierungsmaßnahme <sup>a</sup>
<b>Positiv:</b>		
Gut, um wieder Zugang zum Erwerbsleben zu bekommen	78	68
Gut, um wieder mehr Selbstwertgefühl zu bekommen	70	61
Gut, um wieder unter Menschen zu kommen	76	61
<b>Negativ:</b>		
Die Bezahlung ist zu gering	31	24
Ist eigentlich unter der Würde	6	–
Entspricht eigentlich nicht der Qualifikation	38	26
Ist gesundheitlich nur schwer zu verkraften	6	–
Ist reine Beschäftigungstherapie	8	18
Ist für die Teilnehmer diskriminierend	5	3

<sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

### **Inhalte der Maßnahmen**

Worauf fußen nun aber diese überwiegend positiven Aussagen zu den Maßnahmen? Um diese Frage beantworten zu können, ist es notwendig, sich mit den Inhalten der Maßnahmen und mit ihrem Effekt auf die Erwerbs- und Lebenssituation der Sozialhilfeempfänger genauer zu befassen. Da

die bisherigen Befunde differenzierte Bewertungen nach der Maßnahmenart gezeigt haben, wird wiederum zwischen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen unterschieden.

### *Zu den Beschäftigungsmaßnahmen*

Die männlichen Teilnehmer arbeiteten vor allem in der Garten- und Landschaftspflege, im Handwerk (Maler- und Maurerarbeiten), in der Hausmeisterei, im Tiefbau, in Recycling und im Umweltschutz. Auch die weiblichen Teilnehmer waren zum Teil in Garten- und Landschaftspflege tätig, weit häufiger aber in der Hauswirtschaft (Küche, Wäschepflege) und im sozialen Bereich (als Betreuerin eines behinderten Kindes, als Pflegerin). Gelegentlich waren sie auch im Verwaltungsbereich (als Bürohilfe, in der Bücherei, im Archiv) eingesetzt.

Überwiegend handelte es sich um Arbeiten im unteren Qualifikationsbereich. Nur in wenigen Ausnahmefällen wurden qualifizierte Tätigkeiten ausgeübt (z. B. Sachbearbeitung, sozialpädagogische Arbeit, Ingenieurstätigkeiten).

Mehr als die Hälfte der Teilnehmer gab an, dass die Tätigkeit nicht der Ausbildung entsprochen habe. Etwa bei einem Viertel entsprach sie zumindest teilweise der Ausbildung. Der Rest hatte keine Ausbildung.

Mehr als drei Viertel der Betroffenen hätten die Stelle auch angenommen, wenn sie auf dem freien Arbeitsmarkt angeboten worden wäre, tendenziell häufiger Frauen und Ältere. Die überwiegende Mehrheit derer, die nicht mehr in der Maßnahme waren (in der Regel, weil die Befristung auslief), hätte die Beschäftigung gern fortgesetzt, dabei alle Aussiedler.

Bei vier von fünf Teilnehmern hat sich die Einkommenssituation mit dem Eintritt in die Beschäftigungsmaßnahme verbessert, und zwar im Durchschnitt um 658 DM monatlich. Nur bei 18% der Betroffenen ist sie unverändert geblieben und bei 2% hat sie sich verschlechtert. Die geäußerte Hoffnung auf eine Einkommensverbesserung hat sich also für die meisten während der Maßnamenteilnahme erfüllt.

### *Zu den Qualifizierungsmaßnahmen*

Die Qualifizierungsmaßnahmen vermittelten vorrangig lebenspraktisches Wissen und Computerkennt-

nisse (vgl. Tabelle 4). Neben berufsspezifischen Kenntnissen (wie handwerklichen Fertigkeiten oder kaufmännischem Wissen) waren aber auch Sprachkurse für Aussiedler und Ausländer von Bedeutung.

Tabelle 4:  
Vermittelte Kenntnisse in Qualifizierungsmaßnahmen (Mehrfachnennungen)  
- Anzahl der Nennungen -

<b>Basis (absolut)</b>	<b>38</b>
Lebenspraktisches Wissen/ Bewerbungstraining	19
Computerwissen	18
Handwerkliche Kenntnisse und Fähigkeiten	16
Rechtskenntnisse	16
Kaufmännisches Wissen	13
Deutsche Sprachkenntnisse für Aussiedler/Ausländer	12
Pflegerisches Wissen	6
Pädagogisches Wissen	4
Nachholen eines Schulabschlusses	1
Sonstiges	6

Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Unter „Sonstiges“ wurden beispielsweise genannt: Managementtechniken, Wirtschaftsenglisch, Kindergartenpraktikum, Fahren von Spezialfahrzeugen.

Die Inhalte der Maßnahmen fanden 39% der Teilnehmer „genau richtig“ (Mehrfachnennungen). 37% bewerteten sie mit „interessant und abwechslungsreich“. Mehr als ein Viertel der Teilnehmer meinten, sie seien „zu theoretisch“ gewesen, und fast ebenso viele waren unterfordert („zu wenig Neues für mich“).

Die Mehrzahl dieser Maßnahmen (58%) wies eine spezifische Zielgruppenorientierung auf (Frauen, Sozialhilfeempfänger, Aussiedler, Langzeitarbeitslose).

Aus der Sicht der Teilnehmer war knapp die Hälfte der Maßnahmen auf den konkreten Bedarf am Arbeitsmarkt gerichtet. 37% verneinten dies und 16% konnten das nicht einschätzen. Überwiegend sei die Maßnahme auch nicht mit einer gezielten Vermittlung in den Arbeitsmarkt verbunden gewesen (79%).

Bei der Hälfte aller Betroffenen hat sich die Einkommenssituation mit dem Eintritt in die Maßnahme verbessert. Verschlechtert hat sie sich nur in einem Fall. Im Durchschnitt verbesserte sich das Netto-Einkommen nach Angaben der Befragten um 680 DM<sup>11</sup> monatlich. Insgesamt stellt sich die Einkommenssituation bei den Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen also besser dar als bei denen an Beschäftigungsmaßnahmen.

Welche Faktoren heben alle Teilnehmer (also nicht getrennt nach Maßnahmentypen) bei offener Fragestellung generell positiv hervor?

Die positiven Nennungen stellen meist eine Mischung aus berufs- bzw. arbeitsbezogenen und persönlichkeitsbezogenen Äußerungen dar. In der Regel wird eine Kombination aus verschiedenen Argumentationssträngen formuliert. Auffallend ist, dass die Verbesserung der finanziellen Verhältnisse nicht an erster Rangstelle genannt wird. Weitaus häufiger wird betont, dass die Maßnahme aus einer Isolation herausgeführt hat, Kontakte zu anderen Menschen (in der gleichen Situation) geknüpft werden konnten. Das Selbstwertgefühl wurde gestärkt, man hatte eine sinnvolle Beschäftigung und konnte etwas lernen.

Erwartungsgemäß wurden auch negative Bewertungen abgegeben, allerdings wesentlich seltener als positive. Während nur drei Teilnehmer keine positiven Anmerkungen hatten, gab es in 15 Fällen keine kritischen Äußerungen.

Kritik, die häufig zugleich mit Verbesserungsvorschlägen verbunden wurde, wurde an folgenden Sachverhalten geübt:

Die mit Abstand häufigsten Nennungen bezogen sich auf das Bedauern, dass man die gefundene Arbeit nur befristet ausüben könne. Die Unsicherheit über die Beschäftigungssituation nach der Maßnahme bzw. eine fehlende berufliche Perspektive löste vielfach Ängste und Resignation aus.

<sup>11</sup> Teilnehmern an Bildungsmaßnahmen wird häufig nur eine Aufwandsentschädigung (Fahrtkosten etc.) gezahlt bzw. die Mehraufwandsvariante wird angewendet. Das sind in der Regel Summen zwischen 200 DM und 300 DM. Der in der vorliegenden Untersuchung ermittelte Wert erscheint deshalb überhöht, ergibt sich aber aus den Angaben der Befragten. Er könnte auf die häufig praktizierte Kopplung von Qualifizierung mit Beschäftigungsmaßnahmen zurückzuführen sein.

Ein schlechtes Arbeitsklima wurde von vergleichsweise vielen Teilnehmern genannt, allerdings vor jeweils unterschiedlichem Hintergrund. Ein Teil der Befragten beklagte sich über Diskriminierungen, denen sie als Sozialhilfeempfänger oder Ausländer ausgesetzt gewesen seien. Ein anderer Teil fühlte sich ausgenutzt und musste „unwürdige“ Tätigkeiten verrichten, was sich wiederum negativ auf die Zusammenarbeit und die Atmosphäre zwischen den Kollegen ausgewirkt hatte.

Sehr unterschiedliche Kritik wurde an den Arbeitsbedingungen geübt: zuviel Bürokratie und Hierarchie, aber auch chaotische Arbeitsorganisation, häufiger Wechsel des Arbeitsplatzes, zu wenig Einsatz von modernen Geräten und Maschinen (in den neuen Ländern). Vielfach sei der Arbeitsschutz nicht eingehalten worden. Die Arbeit sei gefährlich gewesen, gelegentlich wurde auch Alkoholgenuss während der Arbeit beobachtet.

Die im Rahmen der Beschäftigungsmaßnahme durchgeführten Schulungen und Kurse wurden von einem Teil der Betroffenen als „zu langweilig“, „zu theoretisch“, „überflüssig“ bezeichnet. Dies habe vielfach an den schlechten, unmotivierten und unqualifizierten Lehrern gelegen. Ein Teil der Befragten fühlte sich unterfordert und unangemessen behandelt.

In den subjektiven Einschätzungen der Maßnahmentypen werden Qualifizierungsmaßnahmen tendenziell kritischer bewertet als Beschäftigungsmaßnahmen, was aber mit den Erwartungshaltungen zusammenhängen könnte. Nicht jede Qualifizierung verdient nach Ansicht der Befragten diese Bezeichnung auch. Unterschiedliche intellektuelle Voraussetzungen und Fähigkeiten wirken sich hier stärker aus als bei Beschäftigungsmaßnahmen, von denen man von vornherein nicht erwartet, dass sie hohe Qualifizierung oder gar Spezialistentum abverlangen.

### **Integration in regulären Arbeitsmarkt gelingt häufig nicht – Maßnahmen unnützig?**

Etwa 80% der Befragten in der Stichprobe waren vor der Teilnahme an einer Maßnahme arbeitslos. Eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt übten weniger als 10% von ihnen aus. Im Anschluss an die Maßnahme sinkt der Anteil der Arbeitslosen um etwa 20 Prozentpunkte ab. Genauso groß ist in

etwa der Anteil der Teilnehmer, die unmittelbar im Anschluss an die Maßnahme einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt fanden. Auch fünf bis acht Monate nach Abschluss der Maßnahmen ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei einigen Befragten zu beobachten und dürfte ebenfalls noch den Effekten der Maßnahmenteilnahme zuzuschreiben sein. Die Ergebnisse der Befragung der Sozialhilfeempfänger zeigen somit, dass die Teilnahme an einer beschäftigungsfördernden Maßnahme durchaus positive Effekte für die Betroffenen bringt.<sup>12</sup>

Bezogen auf die Differenzierung nach Maßnahmentypen zeigen sich in den Verlaufsmustern keine markanten Unterschiede. Zum Befragungszeitpunkt, der allerdings individuell unterschiedlich weit vom Zeitpunkt der Maßnahmenteilnahme entfernt ist, waren 28% der Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen und 37% der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen im regulären Arbeitsmarkt beschäftigt. Arbeitslos gemeldet waren 48% bzw. 42% der jeweiligen Teilnehmer.

Ein Viertel der Maßnahmenteilnehmer verbleibt allerdings auch nach Maßnahmenende dauerhaft in der Sozialhilfeabhängigkeit.

Tabelle 5:  
Beitrag der Maßnahme zur heutigen Tätigkeit (Mehrfachnennungen)  
- in % -

	alle Teilnehmer	Beschäftigungsmaßnahmen	Qualifizierungsmaßnahmen
<b>Basis (absolut)</b>	<b>54<sup>a</sup></b>	<b>36</b>	<b>16</b>
gar nichts	46	58	19
damals Gelerntes kann ich hier anwenden	44	33	75
damalige Kontakte halfen bei der Stellenfindung	17	17	13

Basis: Alle Maßnahmenteilnehmer, die zum Zeitpunkt der Befragung erwerbstätig waren. – <sup>a</sup>Die Absolutzahl aller Teilnehmer liegt deshalb über der Summe der Teilnehmer an den beiden Maßnahmenarten, weil auch zwei Teilnehmer an der Arbeitsvermittlung zum Befragungszeitpunkt erwerbstätig waren.

Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

<sup>12</sup> Vgl. SCHNEIDER, H., a. a. O., S. 258.

Wie die Befragten, die im Anschluss an die Maßnahme eine Erwerbstätigkeit im regulären Arbeitsmarkt fanden, selbst im Rückblick den Beitrag der Maßnahme zu ihrem aktuellen Status sehen, zeigt Tabelle 5.

Diese Aussagen sind durchaus ernüchternd: Fast die Hälfte der Befragten meint, dass die Maßnahme nichts zu ihrer heutigen beruflichen Situation beigetragen habe. Allerdings sind auch fast ebenso viele davon überzeugt, dass sie das damals Gelernte jetzt anwenden können. Obwohl die subjektive Zufriedenheit mit den Qualifizierungsmaßnahmen geringer ist als mit den Beschäftigungsmaßnahmen, wird ihr Beitrag zur Rückkehr in reguläre Beschäftigung höher bewertet. In den Daten der vorliegenden Untersuchung ausgedrückt, liest sich die arbeitsmarktpolitische Bilanz dann folgendermaßen: Von 131 Teilnehmern an beschäftigungsfördernden Maßnahmen im Jahr 1998 waren im Sommer 2000 54 Personen erwerbstätig, davon 40 im regulären Arbeitsmarkt. Von all diesen Erwerbstätigen wiederum gibt fast die Hälfte an, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Maßnahme und dem aktuellen Status gibt. Sollte man die Maßnahmen dann einfach abschaffen? Dagegen kann die sozialpsychologische Komponente der Maßnahmenteilnahme sprechen. Die entspre-

chenden Befunde haben gezeigt, dass die Bewertung der absolvierten Maßnahmen nicht nur auf eine gelungene oder auch misslungene Rückkehr in den Arbeitsmarkt zurückzuführen ist, sondern dass die Befragten auch Kriterien jenseits dieses harten Datums heranziehen, die ihre persönliche Lebenssituation betreffen. Und auf diese Befindlichkeiten haben die Maßnahmen bei der Mehrzahl der Betroffenen einen positiven Einfluss ausgeübt. Solange es zur gegenwärtigen Sozialhilfepraxis keine bessere Alternative gibt, erfüllen die Maßnahmen in gewisser Weise ihren Zweck. Sie sind aber letztendlich nur symptomorientiert. In eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt münden sie noch zu wenig, und sie beseitigen auch nicht die Ursachen, die in die Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben.

Erstrebenswert erscheint vor dem Hintergrund der geschilderten Untersuchungsergebnisse die Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen, die von vornherein dazu beitragen können, den Anteil von Menschen niedrig zu halten, die durch solche Maßnahmen überhaupt erst einmal wieder fit für Alltag und Arbeit gemacht werden müssen.

Cornelia Lang  
(cln@iwh-halle.de)

## Innovativ und international – mit regionalem Personal: Ergebnisse einer Befragung von New Economy-Unternehmen in Sachsen und Thüringen

*Als entscheidender Engpass für ein Wachstum der New Economy wird häufig der Bestand an entsprechendem Humankapital gesehen. In Ostdeutschland, wo New Economy-Unternehmen eher noch schwächer vertreten sind als in Westdeutschland, existieren für die Etablierung gerade dieser Branchen aber grundsätzlich günstige Voraussetzungen angesichts einer modernen Wissenschaftsinfrastruktur. Wie sich vor diesem Hintergrund Leistungsfähigkeit und Fachkräftesituation ostdeutscher Unternehmen der Biotechnologie und der Informationstechnologie entwickelt haben, ist Gegenstand einer Befragung des IWH. Die Ergebnisse geben Anlass zu gewissem Optimismus. So sind die Un-*

*ternehmen in ihrer großen Mehrheit innovativ und auf überregionalen, teilweise auch internationalen Märkten tätig. Auffällig ist, dass die Unternehmen sich dabei weitestgehend auf in der unmittelbaren Umgebung angeworbene Fachkräfte stützen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Ein wesentlicher Grund ist das gute regionale Fachkräfteangebot (resultierend aus der vorhandenen Wissenschaftsinfrastruktur), zum anderen ist die Nachfrage wegen der noch geringen Etablierung von New Economy-Unternehmen in den neuen Ländern begrenzt. Angesichts dieser Konstellation hat die Green Card bisher für ostdeutsche Unternehmen nicht die Bedeutung wie für westdeutsche.*