

Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall: Analysen zur Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und zum Verbleib nach der Teilnahme

Deeke, Axel; Ohlert, Clemens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deeke, A., & Ohlert, C. (2009). *Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall: Analysen zur Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und zum Verbleib nach der Teilnahme*. (IAB Forschungsbericht : Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/2009). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308105>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht 3/2009

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall

Analysen zur Förderung im Rahmen des
ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und
zum Verbleib nach der Teilnahme

Axel Deeke
Clemens Ohlert

Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall

Analysen zur Förderung im Rahmen des
ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und
zum Verbleib nach der Teilnahme

Axel Deeke (IAB)

Clemens Ohlert (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market

Zusammenfassung

Nicht nur bei einem voraussichtlich vorübergehenden Arbeitsausfall (aus konjunkturellen oder saisonalen Gründen) kann Kurzarbeitergeld gezahlt werden. Auch bei einem endgültigen Arbeitsausfall infolge größerer Betriebsänderungen können Betriebe auf der Grundlage entsprechender Regelungen im SGB III Kurzarbeit einführen. Als Lohnersatzleistung konnte dazu bis Ende 2003 das Strukturkurzarbeitergeld mit einer Laufzeit bis zu zwei Jahren und ab 2004 das Transferkurzarbeitergeld für maximal ein Jahr bewilligt werden. Die Betriebe sind im Gesetz aufgefordert, sich um die Vermittlung der Kurzarbeitenden in neue Beschäftigungsverhältnisse zu bemühen und dazu falls erforderlich möglichst frühzeitig Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten. Diese Maßnahmen konnten im Rahmen des ESF-BA-Programms von 2000 bis zum Sommer 2008 und seitdem mit einem neuen ESF-Bundesprogramm finanziell unterstützt werden. Für die Evaluation dieser ESF-Förderung ist damit die Frage aufgeworfen, inwieweit sich die Chancen der Kurzarbeitenden auf eine neue Beschäftigung mit der Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen erhöhen.

Bei der gegebenen Datenlage ist eine Wirkungsanalyse der Qualifizierung während Kurzarbeit nicht möglich. In den Datenbanken der BA fehlen personen- und betriebsbezogene Individualdaten zu Merkmalen und Zeiten der Kurzarbeit bzw. des Bezugs von Kurzarbeitergeld. Die wenigen Individualdaten zu den Teilnahmen an den ESF-geförderten Maßnahmen weisen Lücken auf und sind für weitergehende analytische Ansprüche nur unzureichend geeignet. Gleichwohl legt die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm mit diesem Bericht einige Analysen zum Umfang und zu den Strukturen der Förderung in den Jahren 2000 bis 2006 sowie vor allem zum Verbleib nach den Qualifizierungsmaßnahmen und dem Austritt aus der strukturellen bzw. Transfer-Kurzarbeit vor. Damit sollen trotz aller Vorbehalte einige Grundinformationen zu den Ergebnissen der Qualifizierungsmaßnahmen gegeben werden. Dazu gehört zum Beispiel der Befund, dass ein Jahr nach Austritt aus einer Qualifizierungsmaßnahme während der Kurzarbeit und auch zwei Jahre später deutlich mehr als vierzig Prozent aller Teilnehmer/innen wieder ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Neben diesem und weiteren empirisch evidenten Befunden werden Schlussfolgerungen aus der schwierigen Datenlage gezogen. Es werden Empfehlungen zur Verbesserung gegeben, deren Umsetzung die zukünftige Evaluation der jetzt neu gestarteten Förderung der Qualifizierung während Transferkurzarbeit im Rahmen des ESF-Bundesprogramms bis 2013 erleichtern könnte.

Der Bericht ist im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm entstanden. Es handelt sich um die im März 2009 redaktionell überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Projektberichts vom Dezember 2008. Die Begleitforschung wird vom IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds sowie der Bundesagentur für Arbeit finanziert.

Abstract

In the case of definite loss of employment because of substantial works alteration, establishments can implement short-time work according to regulations in the SGB III. Short time compensations could be approved for a duration of up to two years until 2003 (Strukturkurzarbeitergeld) and since 2004 with a duration of up to one year (Transferkurzarbeitergeld). The establishments are encouraged by the law to take care of the placement of the short-time workers in new jobs and for this purpose to provide measures of vocational training if necessary. These measures could be subsidized in the framework of the ESF-BA-program from 2000 to summer 2008 and since then by the new ESF-federal-program. Thus for the evaluation of this promotion by the ESF the question arises, in how far the chances for the short-time workers to find a new job, increase with the participation in the training measures.

An impact analysis of vocational training during short-time work is not possible with the available data. The data bases of the BA lack person and establishment specific data on characteristics and dates of the short-time work and the short-time compensation. The few individual-related data on participations in training measures subsidized by the ESF, have several deficits and are therefore inadequate for elaborate analyses. Nevertheless, analyses on the structures and the amount of the subsidies and most notably on the status of the participants after leaving the training measures and the short-time work are presented. Even though under some reservations, basic information can be given on the results of the training measures. This includes the finding, that more than forty percent of the participants are in non-subsidized employment liable to social security one year past the training measure and also two years later. Besides this and other empirical evident results, conclusions are drawn with respect to the difficult situation with the data. Recommendations are given, which could alleviate the upcoming evaluation of the subsidy of training during short-time work in the framework of the ESF-federal-program that just started and runs until 2013.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Abstract.....	4
1 Einleitung.....	6
1.1 Fragestellung.....	6
1.2 Datenbasis und Vorgehen.....	7
2 Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall	9
2.1 „Strukturelle Kurzarbeit“ und „Transferkurzarbeit“	9
2.2 Zur Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall	11
3 ESF-geförderte Qualifizierung während Kurzarbeit	15
3.1 Förderbedingungen	15
3.2 Förderentwicklung	17
3.2.1 Monitoringdaten und Forschungsdaten	17
3.2.2 Förderentwicklung und personelle Merkmale der Teilnehmenden	20
4 Verbleibsanalysen	24
4.1 Wirkungsanalytische Probleme bei ungünstiger Datenlage	24
4.2 Verbleib der Teilnehmer nach Austritt aus der Maßnahme – deskriptive Befunde	25
4.2.1 Zur Verbleibsermittlung	25
4.2.2 Ergebnisse zum Verbleib der Teilnehmer/innen der Jahre 2000 bis 2005	27
4.2.3 Individuelle Statuswechsel zwischen den Stichtagen	30
4.2.4 Dauer der Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und sonstiger Verbleib	33
4.2.5 Verbleib nach personellen Merkmalen.....	35
4.3 Multivariate Verbleibsanalyse.....	40
4.3.1 Fragestellung und Vorgehensweise.....	40
4.3.2 Verbleib in Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme.....	42
4.3.3 Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach der Maßnahme	44
4.3.4 Sonstiger Verbleib nach der Maßnahme.....	47
5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	49
Literatur	55
Anhang	57

1 Einleitung

1.1 Fragestellung

In der Zeit von Anfang 2000 bis zum Herbst 2008 konnten aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (im Rahmen des ESF-BA-Programms) während einer Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall (strukturelle Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit) Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden (vgl. ESF-BA-RL u. DA 2000/2004). In der neuen Förderperiode des ESF von 2007 bis 2013 wird die Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit weiterhin als ein ESF-finanzierter Förderansatz von der BA umgesetzt, denn nach wie vor ist die entsprechende Lücke im SGB III nicht gefüllt (vgl. ESF-RL 10/2008). Im Gesetz ist zwar für Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall vorgegeben, dass den Kurzarbeitenden vom Betrieb bzw. der Beschäftigungsgesellschaft Möglichkeiten zur Qualifizierung angeboten werden. Eine finanzielle Unterstützung bei den Maßnahmekosten ist jedoch bis heute im Gesetz nicht vorgesehen, auch nicht z. B. bei Insolvenzbetrieben oder anderen Betrieben mit entsprechenden Finanzierungsproblemen. Hier setzt die ESF-Förderung an. Mit der ESF-unterstützten Qualifizierung soll Arbeitslosigkeit vermieden und den Kurzarbeitenden ein möglichst schneller Übergang in neue Beschäftigung erleichtert werden.¹

Die Begleitforschung stand von Beginn an vor dem Problem, dass die Datenlage für die Evaluationszwecke relativ ungünstig war. Im Unterschied etwa zur Evaluation der ESF-Unterstützung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, bei der u. a. mit den prozessproduzierten Daten der BA Verbleibsanalysen und auch Wirkungsanalysen möglich waren, fehlt es bis heute an entsprechenden Voraussetzungen für die Evaluation der Qualifizierung während Kurzarbeit.

Dieses Datenproblem gilt nicht allein für die ergänzende ESF-Förderung bei Kurzarbeit, sondern zudem für die Frage nach dem Nutzen der Kurzarbeit bzw. des Kurzarbeitergeldes selber (Struktur-Kug bzw. heute Transfer-Kug). Deshalb stand auch die Evaluation der zum Jahresbeginn 2004 neu geregelten Transferkurzarbeit im Zuge der sogenannten Hartz-Evaluation vor erheblichen Problemen. Ergebnis der matching-basierten Wirkungsanalyse war, dass sich die Effekte der Teilnahme an Transferkurzarbeit nicht von den Effekten einer Nichtteilnahme unterscheiden. Dieser Befund wurde von der Autorengruppe aber unter dem Vorbehalt formuliert,

¹ In seiner Zielsetzung unterscheidet sich dieser Förderansatz von der erstmals zum Jahresbeginn 2009 eingeführten ESF-Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen während konjunktureller Kurzarbeit und saisonaler Kurzarbeit (ESF-RL 12/2008 zu §§ 169 bis 175 SGB III). Die Förderung und auch die zusätzlichen Anreize zur Einführung von Kurzarbeit und Qualifizierung mit dem neuen § 421t SGB III (Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung 2009) zielen primär auf die Sicherung bestehender Beschäftigungsverhältnisse. Sie sind nicht Gegenstand dieses Berichts. Allerdings dürften die hier noch anzusprechenden Datenprobleme einer Wirkungsanalyse auch für eine eventuelle wirkungsanalytische Evaluation der Förderung von Kurzarbeit und Qualifizierung bei nur vorübergehendem Arbeitsausfall bestehen (vgl. dazu hier insbesondere die entsprechenden Hinweise in Kapitel 5).

dass bei der BA vor allem personenbezogene Individualdaten fehlten, die Zahl der auswertbaren Fälle relativ klein sei und die vielfältige Heterogenität von Kurzarbeit bei Arbeitsplatzwegfall nicht berücksichtigt werden konnte (IZA, DIW, infas 2006).

Da dem IAB für eigene Erhebungen keine Mittel zur Verfügung standen, musste die Begleitforschung bei der Deskription und Analyse der ESF-unterstützten Qualifizierung bei Kurzarbeit allein mit den prozessproduzierten Daten der BA auskommen.² Angesichts der schwierigen Datenlage bemühte sich die Begleitforschung im Kontakt mit den zuständigen Stellen in der BA zunächst um eine Verbesserung, bis heute jedoch ohne Erfolg. Deshalb hatte die Begleitforschung bisher keine Verbleibsanalyse der Kurzarbeitenden nach ihrer Qualifizierung vorgelegt. Und ein Vergleich des Verbleibs von Kurzarbeitenden mit und ohne Qualifizierungsmaßnahme als Voraussetzung für eine Wirkungsanalyse war schon gar nicht möglich.³

Weil das ESF-BA-Programm aktuell ausgelaufen ist und auch die Begleitforschung endet, wird mit diesem Bericht trotz der ungünstigen Datenlage eine Verbleibsanalyse vorgelegt. Damit werden zwei Ziele verfolgt. Erstens werden im Sinne einer explorativen Beschreibung und Analyse bisher fehlende Informationen zum Verbleib nach den Qualifizierungsmaßnahmen und der Kurzarbeit vorgestellt. Zweitens soll mit der dazu erforderlichen Charakterisierung der zugrundeliegenden Datenprobleme deutlich gemacht werden, was geändert werden müsste, wenn zukünftig bessere Daten für die Evaluation der zur Zeit neu gestarteten ESF-Förderung verfügbar sein sollen.

1.2 Datenbasis und Vorgehen

Der Bericht ist in drei inhaltliche Kapitel gegliedert, wobei jeweils spezifische Datenquellen herangezogen und diskutiert werden: Erstens kurze Informationen zu den Regelungen und zur Entwicklung von Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall, zweitens eine Beschreibung der Förderentwicklung der Qualifizierung der Kurzarbeitenden im Rahmen des ESF-BA-Programms und schließlich drittens die explorative Verbleibsanalyse.

Für die Beschreibung von Umfang und Entwicklung der strukturellen Kurzarbeit (bis Ende 2005) und Transferkurzarbeit (ab 2004) stehen zwei Datenquellen zur Verfügung. Dies ist erstens die monatliche BA-Statistik zu Kurzarbeit. Zweitens handelt es sich um die außerhalb der BA-Statistik mit Unterstützung des IAB generierten halbjährlichen Stichtagsdaten zu Struktur-Kug bzw. Transfer-Kug, die von Ende 2002 bis Ende 2007 aus einer dezentral von den für Kurzarbeit zuständigen Stellen in den Agenturen für Arbeit geführten Datenbank gewonnen wurden (coLei PC Kug). Beide Datenquellen sind erstens dadurch charakterisiert, dass sie lediglich Bestandsdaten zu Kurzarbeit enthalten, also keine Daten über Eintritte und Austritte

² Vgl. dazu Deeke 2004 und 2005

³ Auch im erwähnten Projekt der Hartz-Evaluation zu Transferkurzarbeit wurde eine derartige Analyse zur Effektivität der Qualifizierung während der Kurzarbeit nicht erstellt.

aus dem Bezug von Kurzarbeitergeld. Zweitens handelt es sich nicht um Individualdaten zu den Kurzarbeitenden, sondern um aggregierte Daten zu wenigen Merkmalen. Diese zentrale Schwäche hat einen wichtigen Grund. Die Leistung Kurzarbeitergeld zählt bei der BA traditionell als eine Lohnersatzleistung, also als Leistung der passiven Arbeitsmarktpolitik, nicht der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Deshalb gibt es für Kurzarbeit generell und speziell auch für Kurzarbeit bei Arbeitsplatzabbau keine differenzierten Bewegungs- und Bestandsdaten, wie sie ansonsten von der BA-Statistik für die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik in Form von Individualdaten für die Zwecke des Monitoring und der Evaluation erhoben und bereitgestellt werden.

Zur Einschätzung der Entwicklung der ESF-Förderung der Qualifizierung bei Kurzarbeit werden die Daten zu den Eintritten herangezogen, die im Rahmen der Bewilligungs- und Verwaltungsprozesse des ESF-BA-Programms in den Agenturen erfasst wurden (coSach). Es handelt sich um Individualdaten zu den Förderfällen, die für die ESF-BA-Geschäftsstatistik generiert wurden und zugleich der Begleitforschung zur Verfügung stehen. Von der Begleitforschung wurden diese fallbezogenen Verwaltungs- und Monitoringdaten zu teilnahme- und personenbezogenen Forschungsdaten aufbereitet und aus anderen Datenquellen der BA angereichert (Bewerberangebotsdatei, Beschäftigtendatei usw.). Im Falle der Qualifizierung bei Kurzarbeit bleibt die Beschreibung der Eintritte in die ESF-Förderung allerdings unvermeidbar lückenhaft. Bei der Konzeption der Datenerfassung für das ESF-BA-Programm in coSach wurde davon ausgegangen, dass einige relevante Merkmale (z. B. Nationalität, schulische und berufliche Ausbildung) über einen Abgleich mit der Bewerberangebotsdatei der AA zugespielt werden können, also nicht noch einmal bei der Erfassung der ESF-Förderfälle registriert werden müssen. Im Unterschied zu den anderen Zielgruppen des ESF-BA-Programms handelt es sich bei den Kurzarbeitenden um Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Personen in Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall können, müssen sich aber nicht arbeitsuchend melden. Diejenigen, die sich nicht arbeitsuchend gemeldet haben, finden sich nicht in der Bewerberangebotsdatei. Daher muss bei der Beschreibung der Merkmalstruktur der ESF-Geförderten mit erheblichen Lücken gerechnet werden.

Die genannten Datenlücken schließen im nachfolgenden Kapitel eine Verbleibsermittlung für die Zeit nach Austritt aus einer Qualifizierungsmaßnahme grundsätzlich nicht aus. Da die Kurzarbeitenden als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eine Sozialversicherungsnummer haben, kann über Datenabgleiche z. B. festgestellt werden, ob sie sechs Monate später sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Diese Feststellung bleibt aber nichtssagend, wenn nicht zugleich geklärt ist, ob die Kurzarbeit bzw. der Bezug des Kurzarbeitergeldes zwischenzeitlich geendet hat, oder die betreffenden Personen nach wie vor in Kurzarbeit sind. Ohne Kenntnis von Beginn und Ende des faktischen Bezugszeitraums des Kurzarbeitergeldes bzw. der Kurzarbeit kann ein Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sechs Monate nach Ende der Qualifizierungsmaßnahme nicht interpretiert werden.

Im Hauptteil dieses Berichts wird deshalb eine Verbleibsanalyse nicht nur für den sechsten Monate nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme, sondern auch für den zwölften, achtzehnten und vierundzwanzigsten Monat durchgeführt und es werden zudem individuelle Statuswechsel von Stichtag zu Stichtag betrachtet. So ist etwa ein erstmaliger Status „arbeitslos gemeldet“ ein eindeutiger Indikator für den Austritt aus Kurzarbeit und ein am folgenden Stichtag ermittelter Status „sozialversicherungspflichtig (ungefördert oder gefördert) beschäftigt“ ein ebenso eindeutiger Hinweis auf einen zwischenzeitlichen Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis.

Mit diesem pragmatisch explorativen Vorgehen lassen sich Anhaltspunkte für Übergänge in Arbeitslosigkeit nach der Kurzarbeit, wie auch für Übergänge in neue Beschäftigungsverhältnisse oder den Verbleib in der unspezifischen Kategorie „Sonstiges“ finden. Nach einer deskriptiven Vorstellung der entsprechenden Befunde wird schließlich mit multivariaten Analysen untersucht, ob bzw. inwieweit personelle Merkmale einerseits und die Heterogenität der regionalen Arbeitsmärkte andererseits Einfluss auf den Erwerbsstatus nach dem Bezug von Kurzarbeitergeld haben. Auch dieser Teil der Untersuchung hat aufgrund der vielen fehlenden Angaben zu den personellen Merkmalen nur einen explorativen Charakter. Im abschließenden Kapitel werden die Befunde resümiert und es werden einige Schlussfolgerungen gezogen im Blick auf eine wünschenswerte Verbesserung der Datenlage zu Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall generell, sowie zur ergänzenden ESF-Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit.

2 Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall

2.1 „Strukturelle Kurzarbeit“ und „Transferkurzarbeit“

Das Kurzarbeitergeld ist eines der wenigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, mit denen einer Arbeitslosigkeit vorgebeugt werden kann. Mit dem Kurzarbeitergeld sollen bei einem größeren Arbeitsausfall in einem Betrieb Entlassungen zumindest vorübergehend vermieden werden. Dabei wird herkömmlich unterschieden zwischen Kurzarbeit, die bei einem voraussichtlich nur vorübergehenden Arbeitsausfall eingeführt wird, also in der Regel aus konjunkturellen Gründen, und einer Kurzarbeit bei einem endgültigen Arbeitsplatzabbau (Betriebseinschränkung, Stilllegung oder Teilstilllegung). Die Möglichkeit zu Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall wurde erst 1988 in das damalige Arbeitsförderungsgesetz als so genannte strukturelle Kurzarbeit (zunächst befristet) aufgenommen und im Jahr 2004 mit einer einjährigen Übergangsfrist durch die so genannte Transferkurzarbeit bzw. das Transferkurzarbeitergeld abgelöst.

Mit der Einführung des strukturellen Kurzarbeitergeldes in den achtziger Jahren wurde die Möglichkeit zu einer bis zu zwei Jahre befristeten Weiterbeschäftigung trotz endgültigem Arbeitsplatzabbau geschaffen, wenn „der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht und der hiervon betroffene Arbeitsmarkt außergewöhnliche Verhält-

nisse aufweist“ (§ 63 Abs. 4 AFG). Voraussetzung war, dass anzeigepflichtige Entlassungen im Sinne des § 17 Abs. 1 Kündigungsschutzgesetz vermieden werden. Die Bindung der Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsplatzverlust an die strukturelle Verschlechterung des Wirtschaftszweiges beschränkte die Inanspruchnahme des Struktur-Kug. Dazu mag auch beigetragen haben, dass die Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge der Kurzarbeitenden ab 1989 sukzessive aus dem AFG gestrichen wurde, strukturelle Kurzarbeit sich also für die personalabbauenden Betriebe bzw. Unternehmen verteuerte. Vor diesem Hintergrund wurde strukturelle Kurzarbeit bis zur Mitte der neunziger Jahre z. B. in der Montanindustrie als ein Instrument zur Überleitung in den Vorruhestand (ggf. nach einer Zwischenarbeitslosigkeit) genutzt.⁴ Zwar waren die Betriebe im AFG aufgefordert, ihren Kurzarbeitenden eine „berufliche Qualifizierung“ zu ermöglichen, aber in der Praxis war dies nicht sehr verbreitet.⁵

Im SGB III wurde dann die restriktive Bedingung eines ursächlichen Zusammenhangs mit der strukturellen Verschlechterung in einem Wirtschaftszweig gelockert. Diese „Sonderform des Kurzarbeitergeldes“ (§ 175 SGB III) konnte seitdem gewährt werden, „wenn Strukturveränderungen für einen Betrieb mit einer Einschränkung und Stilllegung des ganzen Betriebes oder von wesentlichen Betriebsteilen verbunden sind und mit Personalanpassungsmaßnahmen in erheblichem Umfang einhergehen.“ Wie bereits im AFG blieb Voraussetzung, dass die betroffenen Beschäftigten in einer „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“ (beE) zusammengefasst werden – sei es beim personalabbauenden Betrieb selber als gesonderte Abteilung oder als eigenständige beE bei einer Trägergesellschaft, die als neuer Arbeitgeber der Kurzarbeitenden dient (Beschäftigungsgesellschaft, Transfergesellschaft). Ebenso blieb es bei der rechtlich unverbindlichen Vorgabe, dass der Betrieb die Vermittlungsaussichten der Kurzarbeitenden durch eine berufliche Qualifizierung verbessern soll. Nach wie vor waren dazu keine finanziellen Anreize vorgesehen. Neu war aber nun, dass ein Anspruch auf eine strukturelle Kurzarbeit über sechs Monate hinaus nur dann besteht, wenn „Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung oder andere geeignete Maßnahmen zur Eingliederung vorgesehen sind“ (§ 177 SGB III).

Mit dem „Dritte(n) Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurden die bisherigen Instrumente zur sozialen Abfederung des Personalabbaus bei betrieblichen Restrukturierungsprozessen oder Stilllegungen – neben dem Struktur-Kug auch die relativ wenig genutzte finanzielle Unterstützung von Sozialplanmaßnahmen – mit Wirkung ab Anfang 2004 neu geregelt und unter dem Begriff „Transferleistungen“ aufeinander abgestimmt (§§ 216a und 216b SGB III).

⁴ Als Kurzarbeit-Null war die strukturelle Kurzarbeit (mit Sonderregelungen) ein wichtiger sozialpolitischer Fallschirm in der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft Anfang der neunziger Jahre.

⁵ Vgl. dazu ausführlicher Deeke/Schuler 2003: 64 ff. und Deeke 1994: 156 ff.

Aus der vorherigen Bezuschussung von Sozialplanmaßnahmen als Kann-Leistung wurde unter dem Begriff „Transfermaßnahme“ eine Pflichtleistung der aktiven Arbeitsförderung noch vor dem endgültigen, aber geplanten Wegfall der Arbeitsplätze bzw. Arbeitsausfall. Förderbar sind alle Maßnahmen, die zu einem Übergang in neue Beschäftigung helfen können (z. B. Profiling, Outplacement, Kurzzeitqualifizierung). Die Maßnahmen müssen zuvor von der AA auf ihre arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit geprüft und dann von einem Dritten durchgeführt werden. An der Finanzierung muss sich der Betrieb angemessen beteiligen, d. h. in der Regel mit mindestens 50 Prozent der Maßnahmekosten.

Auch die Regelungen zum Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit, also nach Wegfall der Arbeitsplätze, wurden weitgehend geändert. Wie schon in der neuen Bezeichnung „Transferkurzarbeitergeld“ ausgedrückt, zielt dieses auf die Förderung der Eingliederungschancen in neue Beschäftigung, nicht mehr nur auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit (wie z. B. in der Vergangenheit für Ältere mit maximaler Ausschöpfung der Laufzeit der Kurzarbeit und anschließendem Übergang in den vorzeitigen Rentenbezug). Im Zusammenhang mit der Verkürzung der maximalen Laufzeit des Arbeitslosengeldes für Ältere (im „Gesetz zu Reformen des Arbeitsmarktes“ ab Februar 2006 vorgesehen) wurde die maximale Dauer der Zahlung des Transferkurzarbeitergeldes von 24 Monate auf 12 Monate begrenzt. Bedingung für den Eintritt in eine beE ist seitdem ein vorangehendes Profiling, mit dem Vermittlungsmöglichkeiten und eventuelle Qualifizierungsbedarfe festgestellt werden sollen. Das Profiling kann, muss aber nicht in einer vorangehenden Transfermaßnahme erfolgen. Nach dem Wechsel der Kurzarbeitenden in die beE bzw. Transfergesellschaft (nach Aufhebungsvertrag mit dem alten Betrieb und mit befristetem Vertrag mit der Transfergesellschaft als neuem Arbeitgeber) sollen ihnen Vermittlungsvorschläge unterbreitet, möglichst frühzeitig Qualifizierungsmöglichkeiten angeboten und ggf. Möglichkeiten zu einer Probebeschäftigung in anderen Betrieben geboten werden. Wie zuvor sieht das Gesetz jedoch keine finanziellen Anreize für die Qualifizierung der Kurzarbeitenden z. B. mit einer Beteiligung an den Maßnahmekosten vor.

Das Struktur-Kug konnte letztmalig im Dezember 2003 bewilligt werden. Bei der Laufzeit von bis zu 24 Monaten konnte eine Kurzarbeit bei Wegfall der Arbeitsplätze noch bis Ende 2005 nach altem Recht unterstützt werden. Das neue Transferkurzarbeitergeld konnte erstmalig im Januar 2004 bewilligt werden. In der Übergangszeit von Anfang 2004 bis Ende 2005 gab es daher bei einem nicht nur vorübergehenden Arbeitsausfall Kurzarbeit sowohl nach altem als auch nach neuem Recht.

2.2 Zur Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall

Zur Beschreibung der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes bei Arbeitsplatzwegfall stellt die Statistik der BA lediglich monatliche bzw. jahresdurchschnittliche Bestandszahlen zu Betrieben und Kurzarbeitenden zur Verfügung. Betriebe sind hierbei in der Mehrzahl nicht die personalabgebenden Betriebe, sondern die Träger

der beE (mit unterschiedlichen Bezeichnungen wie ABS-Betriebe, Beschäftigungsgesellschaft, Transfergesellschaft), die als neue Arbeitgeber der Kurzarbeitenden den Antrag auf das Kurzarbeitergeld bei den AA stellen.⁶

Nach der ostdeutschen Sonderentwicklung des Einsatzes des strukturellen Kurzarbeitergeldes als sozialpolitischer Fallschirm zu Beginn der neunziger Jahre verharrte später die jahresdurchschnittliche Zahl der Betriebe in struktureller Kurzarbeit mit einigen Schwankungen bundesweit zwischen 200 und 300. Dabei ging die Bestandszahl der Kurzarbeitenden von 1995 rund 30.000 auf 15.500 im Jahr 1999 zurück (vgl. Deeke 2004).

Tabelle 1
Betriebe und Kurzarbeitende in struktureller Kurzarbeit und Transferkurzarbeit (jahresdurchschnittlicher Bestand)

	Struktur-Kug		Transfer-Kug	
	„Betriebe“	Kurzarbeitende	„Betriebe“	Kurzarbeitende
Bund				
2000	385	22.219		
2001	462	24.472		
2002	558	27.131		
2003	712	33.316		
2004	494	28.429	430	5.708
2005	280	10.898	740	19.450
2006			620	16.720
2007			619	12.177
West				
2000	282	17.174		
2001	342	18.156		
2002	427	21.577		
2003	585	27.803		
2004	414	24.298	378	4.937
2005	236	9.272	650	16.748
2006			559	14.378
2007			554	10.734
Ost				
2000	103	5.045		
2001	120	6.316		
2002	131	5.554		
2003	128	5.513		
2004	80	4.131	52	771
2005	44	1.626	91	2.702
2006			61	2.343
2007			66	1.442

Quelle: BA-Statistik

⁶ Bis 2006 konnte der Statistik noch entnommen werden, dass nicht alle Struktur-Kug-Fälle im Rahmen einer selbständigen beE bei einem ABS-Träger organisiert sind, sondern in einigen Fällen (insbesondere bei Großbetrieben) auch als unselbständige beE, d. h. gesonderte Abteilung beim personalabgebenden Betrieb. Seit Ende 2006 weist die Statistik diesen Unterschied nicht mehr aus, d. h. alle Arbeitgeber bei Transferkurzarbeit werden als ABS-Betrieb betrachtet.

Im Blick auf die Ablösung des Struktur-Kug durch das Transfer-Kug und die ergänzende ESF-Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen ist die Zeit ab dem Jahr 2000 von besonderem Interesse (Tabelle 1). Die Zahl der Betriebe kletterte bundesweit von 385 im Jahr 2000 auf 712 im Jahr 2003, davon mehrheitlich in Westdeutschland. Und die Zahl der Kurzarbeitenden stieg von im Jahr 2000 noch 22.000 auf mehr als 33.000 im Jahr 2003, wobei der Anteil der ostdeutschen Kurzarbeitenden im jahresdurchschnittlichen Bestand um 20 Prozent schwankte. Vor allem der Anstieg im Jahr 2003 kann damit erklärt werden, dass in diesem Jahr letztmalig das Struktur-Kug mit seiner Laufzeit von bis zu 24 Monaten beantragt werden konnte. In den Jahren 2004 und 2005 ging die Zahl der Betriebe mit Struktur-Kug dann ebenso zurück wie die Bestandszahl der Kurzarbeitenden (Auslaufen der Altfälle). Die Zahl der Betriebe mit dem neuen Transfer-Kug und die Zahl der entsprechenden Kurzarbeitenden stiegen dagegen kräftig an. Im Ergebnis gab es in diesen zwei Jahren insgesamt jeweils mit mehr als 30.000 etwa so viele Kurzarbeitende wie im Jahr 2003, aber mit mehr als 1.000 Betrieben deutlich mehr als zuvor. In den Jahren 2006 und 2007, also nach dem Auslaufen der strukturellen Kurzarbeit ging die Zahl der Betriebe jetzt in Transferkurzarbeit etwas zurück auf rund 600 und die Zahl der Kurzarbeitenden sank im Jahr 2007 schließlich auf etwas mehr als 12.000, also weniger als die Hälfte der Bestände in den Vorjahren. Ob dieser Rückgang konjunkturelle Gründe hatte oder auch bzw. vor allem auf die Halbierung der maximalen Laufzeit der Kurzarbeit zurückgeführt werden kann, lässt sich mit den „dauergewichteten“ Bestandszahlen nicht einschätzen.

In der BA-Statistik zur strukturellen Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit wird zusätzlich auch die Wirtschaftszweigzugehörigkeit der Betriebe ausgewiesen. Da es sich bei den Betrieben überwiegend nicht um den personalabgebenden Betrieb handelt, kann dies jedoch nur als grober Hinweis genutzt werden. Die Mehrzahl der Betriebe findet sich im Verarbeitenden Gewerbe, aber auch z. B. im Handel oder bei der „Erbringung von Dienstleistungen“ bis hin zum Erziehungswesen. Die Zuordnung dürfte demnach zum einen oft nach der Branche des personalabgebenden Betriebs erfolgt sein, im Falle der Erbringung von Dienstleistungen oder des Erziehungswesens aber offenkundig wie vorgesehen bezogen auf den Träger der beE als Arbeitgeber der Kurzarbeitenden. Aufgrund dieser uneinheitlichen Erfassung wird hier auf eine nähere Beschreibung verzichtet.

Außerhalb der Statistik der BA werden von den für Kurzarbeit zuständigen Stellen in den AA (seit Ende 2002) zu halbjährlichen Stichtagen einige Angaben zu den Betrieben, den beE, auch zu Qualifizierungsmaßnahmen und aggregiert zu den Kurzarbeitenden in der dezentralen Datenbank coLei PC Kug festgehalten. Diese wurden bis Ende 2007 mit Unterstützung des IAB zentral aufbereitet und dem für Kurzarbeit zuständigen Team in der BA-Zentrale für seine Berichtszwecke an das BMAS zur Verfügung gestellt. Weil jedoch z. B. unklar ist, ob es sich durchgängig um nur geplante oder auch realisierte Angaben z. B. zu den Maßnahmen handelt, und weil es lediglich Bestandszahlen zur Jahresmitte und zum Jahresende sind, soll hier

abgesehen von kurzen Hinweisen auf eine ausführlichere Vorstellung dieser Daten verzichtet werden (vgl. auch Kapitel 4.1).

Danach handelt es sich bei der Mehrzahl der personalabgebenden Betriebe um Betriebe mit mehr als 60 Beschäftigten, darunter relativ viele Großbetriebe. Kleinbetriebe mit bis zu 20 Beschäftigten konnten erst nach einer entsprechenden Neuordnung mit dem Job-AQTIV-Gesetz von Ende 2001 ebenfalls strukturelle Kurzarbeit einführen.⁷ Schon wegen fehlender Finanzkraft, aber auch aufgrund des organisatorischen Aufwands bei der Vorbereitung und Begleitung wird strukturelle Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit nur von relativ wenigen Kleinbetrieben in Anspruch genommen.

Zu den Kurzarbeitenden liegen aggregierte Daten nach Geschlecht und Altersklassen vor. Nicht überraschend ist aufgrund des hohen Anteils des verarbeitenden Gewerbes, dass der Frauenanteil über die Stichtage hinweg nur bei etwas mehr als 20 Prozent liegt. Der Anteil von älteren Kurzarbeitenden über 50 in struktureller Kurzarbeit betrug an den Stichtagen bis Ende 2003 etwas weniger als die Hälfte. Mitte 2006, also jetzt bei Transfer-Kug, lag der Anteil der Älteren dagegen unter 30 Prozent.⁸ Wie in der Hartz-Evaluation bereits festgestellt, wird Transfer-Kug nicht mehr wie zuvor Struktur-Kug zu erheblichen Teilen als Brücke in den Vorruhestand genutzt.

Bei den Angaben in coLei PC Kug ab 2002 (und in den Vorjahren in händischen Listen) zu den Qualifizierungsmaßnahmen ist ohne Einzelfallsichtung vor Ort kaum feststellbar, ob es sich um Plandaten handelt oder um Angaben zu realisierten Maßnahmen. Vermutlich dürfte beides je nach Eingabep Praxis und Arbeitsbelastung in den AA vor Ort unterschiedlich zutreffen. Deshalb sollen hier nur zwei Ergebnisse der Sichtung dieser Daten berichtet werden (vgl. auch für die Zeit bis 2003: Deeke 2004). Erstens hat die Zahl der (geplanten oder tatsächlichen) Maßnahmen in den letzten Jahren zugenommen. Für fast alle Betriebe in Strukturkurzarbeit oder später Transferkurzarbeit sind Maßnahmen vermerkt, leider aber ohne Angaben zur geplanten oder realisierten Teilnehmerzahl. Zweitens wird in der Datenbank festgehalten, ob eine Maßnahme aus dem ESF unterstützt oder vom Betrieb selber finanziert wird. Die Validität dieser Angabe kann bezweifelt werden, denn aufgrund der Förderregelungen kann dies oft erst im Nachhinein endgültig entschieden werden. Auffällig ist aber, dass für die Mehrzahl der Maßnahmen keine ESF-Unterstützung vermerkt ist. Dies könnte als Hinweis darauf gedeutet werden, dass die Finanzierung häufig über den Sozialplan erfolgt und eine zusätzliche Beantragung und Abrechnung von Zuschüssen aus dem ESF-BA-Programm aufgrund des damit verbunde-

⁷ Diese Öffnung wurde damit begründet, dass auch den Kleinstbetrieben die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Qualifizierungshilfen des ESF-BA-Programms gegeben werden sollte.

⁸ Bei allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bundesgebiet im Dezember 2006 betrug der Anteil der Frauen 45 Prozent und der Anteil der 50jährigen und Älteren 23 Prozent.

nen zusätzlichen Aufwands vermutlich eher zurückhaltend genutzt wird oder aufgrund der Förderbedingungen von den AA nicht bewilligt wird (vgl. Deeke 2004).

3 ESF-geförderte Qualifizierung während Kurzarbeit

3.1 Förderbedingungen

Anfang der neunziger Jahre wurde vor dem Hintergrund des damals umfangreichen Einsatzes von struktureller Kurzarbeit in Ostdeutschland, aber auch der strukturellen Kurzarbeit in der westdeutschen Montanindustrie verstärkt darüber diskutiert, ob und wie sich die Ausfallzeiten bei Kurzarbeit für Qualifizierungsmaßnahmen nutzen lassen (z. B. Besselmann u. a. 1993). Auch für länger andauernde Kurzarbeit aus konjunkturellen Gründen wurden diese Fragen aufgeworfen. Ende 1993 stellte dann die BA mit einem Erlass heraus, dass Qualifizierungsmaßnahmen sowohl bei struktureller als auch bei konjunktureller Kurzarbeit möglich und wünschenswert seien. Aufgrund der relativ komplizierten Regelungen für eine Qualifizierungsmaßnahme bei konjunktureller Kurzarbeit mit nur partiellem Arbeitsausfall ist dies jedoch dann vorwiegend bei struktureller Kurzarbeit, aber in den folgenden Jahren zunächst noch sehr zurückhaltend aufgegriffen worden. Dies galt bis 1998 auch für die Inanspruchnahme einer Unterstützung aus ESF-Mitteln des Bundes (vgl. Deeke/Schuler 2003: 64 ff.).⁹

Seit 1996 bot das damalige ESF-Ergänzungsprogramm zum AFG, später zum SGB III („AFG-Plus“) bei Kurzarbeit die Möglichkeit eines Zuschusses zu den vom Betrieb zu tragenden Lehrgangskosten und zu den eventuell anfallenden Fahrtkosten der Teilnehmer/innen. Faktisch galt dies nur für strukturelle Kurzarbeit, also bei endgültigem Arbeitsausfall. Aber in den Programmrichtlinien war dies nicht eindeutig formuliert. Demnach war Bedingung für die ESF-Förderung während des Bezugs von Kurzarbeitergeld, dass die „berufliche(n) Qualifizierungsmaßnahmen zur Bewältigung des Strukturwandels oder zur Anpassung an neue Produktionssysteme durchgeführt werden...“. Förderfähig sollten vor allem Maßnahmen in kleineren und mittleren Betrieben sein. Und in „besonders zu begründenden Einzelfällen“ (z. B. Insolvenzbetriebe) konnten seit Anfang 1997 auch die vom Betrieb allein zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge der Kurzarbeitenden bezuschusst oder sogar ganz übernommen werden.

Dieser Förderansatz wurde dann als einer der Schwerpunkte des ab 2000 neuen ESF-BA-Programms weitergeführt. In den Durchführungsanweisungen (vom 25.02.2000) wurde festgehalten, dass ESF-Mittel des Programms nur für Maßnahmen eingesetzt werden dürfen, die während des Bezugs des strukturellen Kurzarbeitergeldes durchgeführt werden (also nach dem damaligen § 175 SGB III). Daneben wurde darin u. a. detailliert geregelt, dass einer Qualifizierungsmaßnahme eine ebenfalls bezuschussbare Orientierungsmaßnahme vorangestellt werden kann,

⁹ Es handelt sich um den Runderlass vom 13.12.1993. Dieser Erlass wurde - wie auch andere Erlasse - mit der Einführung des SGB III ab 01.01.1998 aufgehoben.

die der „Standortbestimmung“ und „der weiteren Berufswegplanung einschl. Bewerbungsstrategien“ dient. Als mögliche Maßnahmearten und Inhalte der Qualifizierung wurden aufgelistet: Weiterbildungsmaßnahmen, Fortbildungsmaßnahmen, die auf einem anerkannten Berufsabschluss aufbauen und zu einem höherwertigen Abschluss führen, Existenzgründungsseminare und Maßnahmen zum Aufbau berufsbezogener allgemeinbildender Inhalte. Daneben war auch eine Qualifizierung im Rahmen einer maximal sechsmonatigen Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber förderbar („Lernen im Betrieb“).

Im März 2004 wurden Richtlinien und Durchführungsanweisungen an die Neuregelung der strukturellen Kurzarbeit als Transferkurzarbeit bzw. Transferkurzarbeitergeld durch das dritte „Hartz-Gesetz“ angepasst. Nun wurde auch in den Richtlinien, nicht mehr wie zuvor allein in den Durchführungsanweisungen klargestellt, dass Maßnahmen ausschließlich während Kurzarbeit aus Anlass des endgültigen Arbeitsplatzwegfalls, also während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld förderbar sind. Weil nun im Gesetz der Zugang in Transferkurzarbeit von einem vorherigen Profiling einschließlich der Ermittlung eines eventuellen Qualifizierungsbedarfs abhängig gemacht worden war, wurde die ESF-Finanzierung eines Profiling in den Durchführungsanweisungen zum ESF-BA-Programm ausdrücklich ausgeschlossen. Die Maßnahmen zu Orientierung und Qualifizierung sollten möglichst frühzeitig beginnen und angesichts der Halbierung der maximalen Bezugsfrist des Struktur-Kug von 24 Monaten auf zwölf Monate beim Transfer-Kug auch entsprechend verkürzt werden. Orientierungsmaßnahmen sollten seitdem in der Regel spätestens zwei Wochen nach Beginn des Transfer-Kug-Bezugs starten und unterbrechungsfrei nicht länger als zwei Wochen dauern.

Nachdem bereits in einer Änderung der Richtlinien und Durchführungsanweisungen im Jahr 2003 ausdrücklich herausgestellt worden war, dass Maßnahmen vorwiegend bei Kurzarbeit aus solchen personalabgebenden Betrieben förderbar sind, die konzernunabhängigen Unternehmen mit nicht mehr als 250 Beschäftigten angehören, wurde in der Änderung im Jahr 2004 ein weiterer Schritt zur Eingrenzung der Förderung auf KMU-Betriebe vorgenommen. Die in Ausnahmefällen (z. B. Insolvenzbetriebe) bis dahin mögliche Übernahme der Sozialversicherungskosten während der Teilnahme an einer Orientierungs- oder Qualifizierungsmaßnahme wurde ersatzlos gestrichen. Bis dahin hatten vor allem einige Großbetriebe bzw. Konzernternehmen nach Auskunft der BA offenkundig allein deswegen eine Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen aus dem ESF-BA-Programm beantragt, weil sie vor allem die ESF-Finanzierung der Sozialversicherungskosten interessierte. Die BA hatte entsprechende „Begehrlichkeiten“ zwar weitgehend abwehren können, aber mit der Streichung dieser Leistung sollte bekräftigt werden, dass das Ziel eines möglichst schnellen Übergangs in neue Beschäftigung mit Hilfe der ESF-Unterstützung eindeutig Priorität haben sollte, nicht aber eine womöglich auch im Sinne des EU-Beihilferechts problematische Entlastung der Unternehmen. Allerdings wurde damit zugleich z. B. auch die Inanspruchnahme der Qualifizierungsförderung bei KMU in Insolvenz erschwert.

3.2 Förderentwicklung

3.2.1 Monitoringdaten und Forschungsdaten

Für die im Folgenden vorgestellten Analysen wurde ein personenbezogener Datensatz verwendet, der auf Basis der im Verwaltungsprozess des ESF-BA-Programms generierten Individualdaten erstellt wurde. Die Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurden im Projekt „Individualdatenbank“ der Begleitforschung zu einem teilnahmebezogenen Datensatz aufbereitet (vgl. Scioch/Szameitat 2008: 4 ff.). Um personenbezogene Auswertungen der Teilnahmen vornehmen zu können, waren weitere Schritte der Datenaufbereitung notwendig. Dies betrifft erstens den Schritt von einer teilnahmebezogenen Analyse zur personenbezogenen Analyse unter dem Aspekt von Mehrfachteilnahmen von Personen und zweitens Probleme, die sich aus der uneinheitlichen Dateneingabe zur Dauer der individuellen Teilnahmen und zur Dauer und Lage der Maßnahmen im Rahmen der Kurzarbeit ergeben.

Während der Kurzarbeit konnten die Kurzarbeitenden an mehreren ESF-geförderten Maßnahmen teilnehmen. Möglich war z. B. die Teilnahme an einer beruflichen Orientierungsmaßnahme und einer anschließenden Weiterbildungsmaßnahme. Daher lagen zu einigen Personen mehrere Teilnahmesätze vor. Außerdem konnte es bei der Datenerfassung und –verarbeitung zur mehrfachen Speicherung ein und derselben Maßnahmeteilnahme kommen (z. B. aufgrund von Unterbrechungen bei der Eingabe). Der Datensatz in der Individualdatenbank der Begleitforschung enthält 81.149 Teilnahmesätze zu 61.450 verschiedenen Personen¹⁰ für den Zeitraum der Jahre 2000 bis 2006. 75 Prozent der Personen hatten nur eine Maßnahmeteilnahme während ihres Bezugs von Kurzarbeitergeld. 20 Prozent der geförderten Personen wiesen zwei Teilnahmen auf und gut drei Prozent hatten drei Teilnahmesätze. Bei den übrigen zwei Prozent der Personen lagen bis zu 18 Teilnahmesätze pro Person vor (siehe Anhang Tabelle A1). Eine eindeutige personenbezogene Auswertung war damit nicht möglich. Deshalb wurden für die hier vorgelegte Untersuchung in relativ aufwändigen Schritten unplausible Fälle sowie offenkundige Fehleingaben bzw. Mehrfacherfassungen identifiziert und ausgeschlossen (für eine Übersicht der Bereinigungsschritte siehe Anhang S. 58 f.). Im Ergebnis ergab sich ein personenbezogener Datensatz mit 58.058 Personen, die bis zu drei Maßnahmeteilnahmen aufweisen (Tabelle 2). Gegenüber dem ursprünglichen Datensatz gingen dabei Informationen zu 3.406 Personen verloren.

¹⁰ Personen werden über die von der BA vergebene Kundennummer identifiziert.

Tabelle 2
ESF-geförderte Qualifizierung während Kurzarbeit 2000 bis 2006,
Übersicht bereinigter Datensatz

Anzahl der Teilnahmen pro Person	Anzahl der Personen	Prozent
1	48.234	83,1
2	8.752	15,1
3	1.072	1,9
Gesamt	58.058	100,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

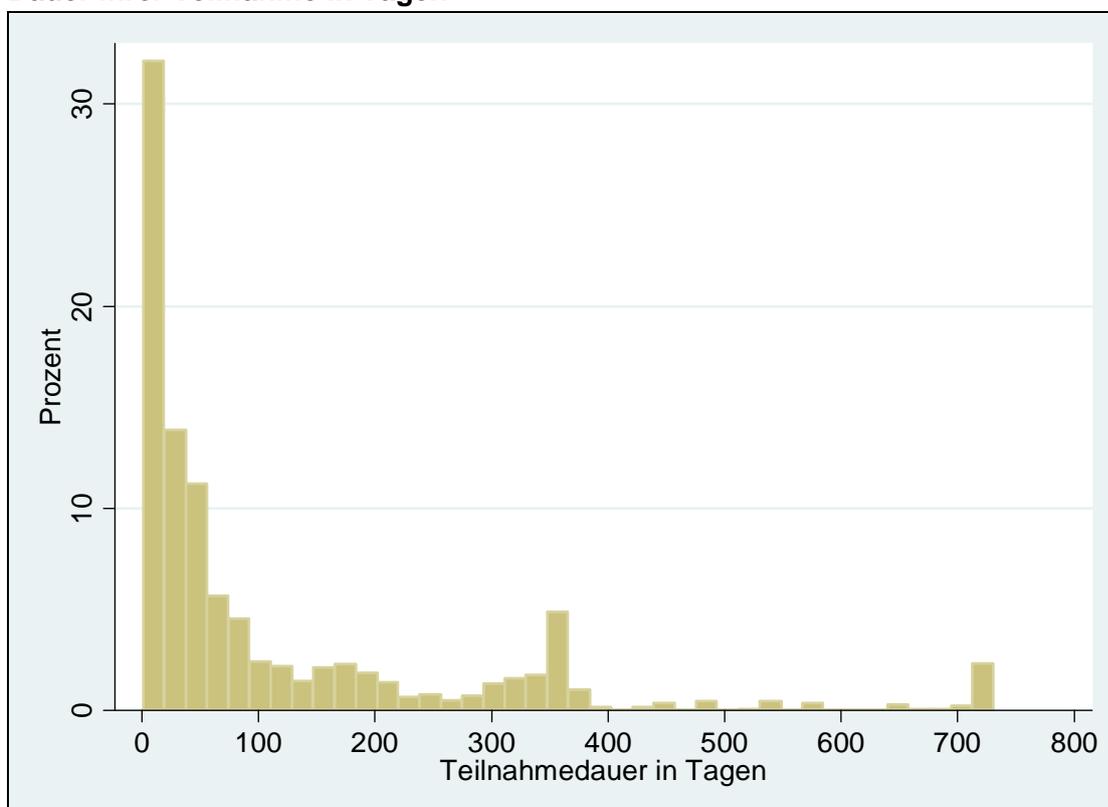
Für die Ermittlung des Verbleibs nach der Teilnahme und nach der Kurzarbeit sind Daten zum individuellen Beginn und Ende wichtig. Bei der Datenerfassung für das Monitoring zum ESF-BA-Programm insgesamt sollten jeweils für die ESF-geförderten Maßnahmen und für die potenziell kürzere Zeit der individuellen Teilnahme das Beginndatum und das Enddatum eingegeben werden. Die Daten ergaben sich dabei üblicherweise durch den ersten Eintritt einer Person und den letzten Austritt einer Person aus der Maßnahme, wenn es sich um eine Maßnahme mit laufendem Einstieg und Ausstieg handelte. Ansonsten waren die Zeiten der Teilnahme und der Maßnahme identisch (abgesehen von Abbrüchen einer Teilnahme). Aufgrund der Besonderheiten der Organisation und Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit sollte hierzu anstelle der Maßnahme (also der Orientierungs- oder Qualifizierungsmaßnahme in der Zeit der Kurzarbeit) der Zeitraum der Kurzarbeit selber, d. h. Beginn und Ende des Bezugs von Kurzarbeitergeld erfasst werden. Für die Teilnahme einer Person sollten dagegen das individuelle Beginn- und Enddatum erfasst werden.¹¹

Bei der Sichtung der Daten zur Qualifizierung während Kurzarbeit zeigte sich, dass beide Dauern, d. h. die „Maßnahmedauer“ und die „individuelle Teilnahmedauer“, uneinheitlich erfasst wurden. Bei ca. 50 Prozent der Teilnahmesätze entsprach die eingegebene Teilnahmedauer der Maßnahmedauer. Diese Dauern sind relativ kurz, sodass angenommen werden muss, dass hier als Maßnahmedauer nicht die Dauer der Kurzarbeit erfasst wurde. Damit gibt es für mindestens die Hälfte aller Personen keine Information zu Beginn und Ende der Kurzarbeit. Zudem ist nicht feststellbar, ob es sich in der anderen Hälfte aller Fälle, also den Fällen mit Unterschieden in der (kürzeren) Dauer der Teilnahme und der (längeren) Dauer der Maßnahme, bei der Maßnahmedauer z. B. um eine Qualifizierungsmaßnahme mit laufendem Einstieg und Ausstieg handelt oder um die Dauer bzw. Anfangs- und Enddatum der Kurzarbeit. Für die individuellen Teilnahmedauern besteht wiederum das Problem, dass in einigen Fällen offenbar der Zeitraum einer Maßnahme mit laufendem Einstieg und Ausstieg oder auch der Kurzarbeit eingegeben wurde. Darauf weisen die zum Teil sehr langen Teilnahmedauern hin.

¹¹ Fachkonzept FbW/Trainingsmaßnahmen/ESF im Verfahren coSach: (Oktober 2001).

Aus diesen Problemen folgt, dass für die Unterscheidung von individueller Teilnahmedauer, Dauer der ESF-geförderten Maßnahme und Dauer der Kurzarbeit keine validen Daten vorliegen. Für die Analyse des Verbleibs können demnach ausschließlich die Angaben zur Dauer bzw. zum Ende der individuellen Teilnahmen genutzt werden (vgl. Kapitel 4). Und für die Beschreibung der Eintritte in diesem Kapitel ist zwar eine zeitliche Angabe möglich, aber es kann die zeitliche Lage nicht festgestellt werden, also die Frage nicht beantwortet werden, mit welchem zeitlichen Abstand zum Beginn der Kurzarbeit bzw. des individuellen Bezugs von Kurzarbeitergeld der Eintritt in eine ESF-geförderte Maßnahme während der Kurzarbeit erfolgte.¹²

Abbildung 1
Prozentuale Verteilung der Kurzarbeitenden mit Qualifizierung nach der individuellen Dauer ihrer Teilnahme in Tagen



Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

In Abbildung 1 wird die Verteilung der Kurzarbeitenden nach der individuellen Dauer ihrer Teilnahme gezeigt (vgl. zur Ermittlung Tabelle A1 mit Kommentar hier im Anhang). 50 Prozent der Teilnehmer lagen mit ihren Teilnahmedauern unter 44 Tagen (Median). Sehr lange Teilnahmedauern kommen dagegen vergleichsweise selten vor. Vereinzelt wurden Teilnahmedauern von bis zu 731 Tagen, also der gesetzlichen Höchstgrenze struktureller Kurzarbeit von zwei Jahren eingegeben. In diesen Fällen wurde in den teilnahmebezogenen Erfassungsfeldern vermutlich Beginn und

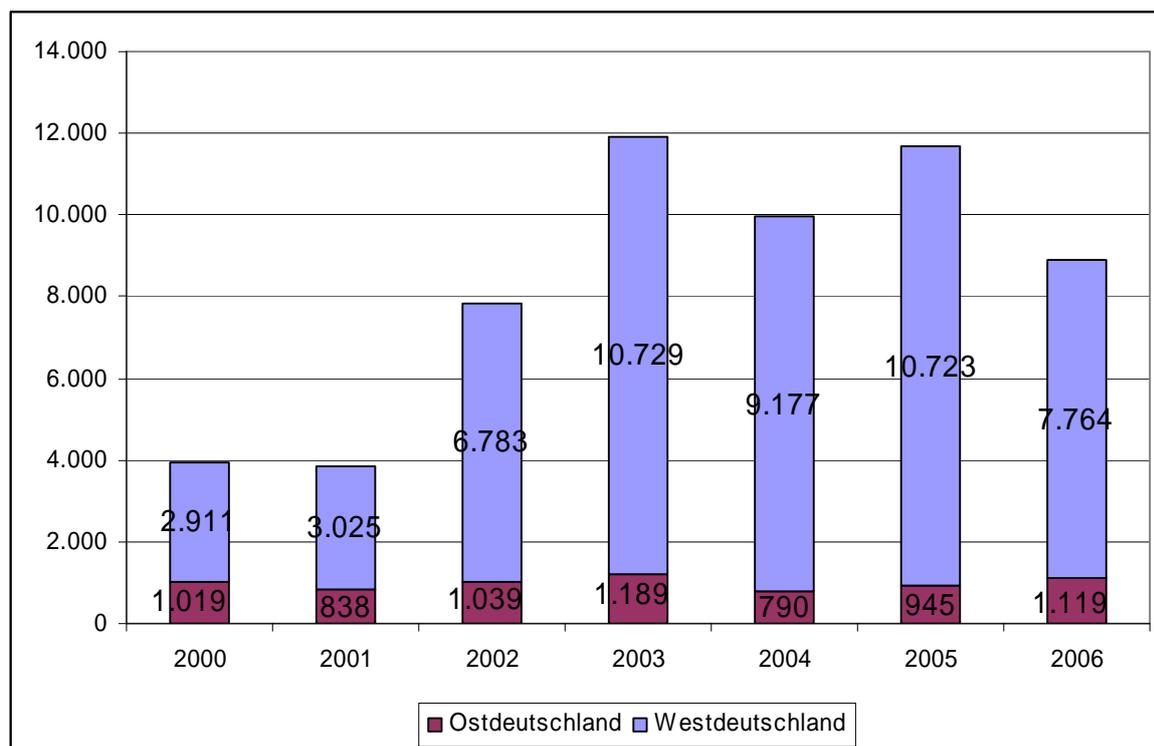
¹² Zu einem dann gescheiterten Versuch, Beginn und Ende der Kurzarbeit mit Hilfe der Datenbank coLei PC Kug zu ermitteln vgl. Kapitel 4.1.

Ende der Kurzarbeit (die in den Maßnahmefeldern erfasst werden sollten) und nicht die Dauer der individuellen Teilnahme an einer Maßnahme eingegeben. Der Mittelwert der kumulierten Teilnahmedauer pro Person liegt bei 118 Tagen.

3.2.2 Förderentwicklung und personelle Merkmale der Teilnehmenden

In der hier betrachteten Zeit von Januar 2000 bis Ende 2006 traten bundesweit gut 58.000 Personen in ESF-BA-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall ein. Der Großteil davon entfiel mit 51.000 Personen (88 Prozent), ähnlich wie im Vorläuferprogramm „AFG-Plus“, auf Westdeutschland. In Ostdeutschland wurden in diesem Zeitraum nur knapp 7.000 Personen (12 Prozent) gefördert. Bezogen auf das Verhältnis der jahresdurchschnittlichen Kurzarbeiterzahlen in Ost- und Westdeutschland von etwa 1 zu 4 (vgl. Kapitel 2.2) gab es im Osten also relativ weniger ESF-geförderte Teilnehmer/innen als im Westen.

Abbildung 2
Eintritte in Qualifizierung während Kurzarbeit (2000 bis 2006)



Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

In den Jahren 2000 und 2001 traten jeweils knapp 4.000 Personen in ESF-unterstützte Qualifikationsmaßnahmen während Kurzarbeit ein. Im Jahr 2002 verdoppelte sich die Anzahl der Eintritte auf 8.000 Personen und erreichte im Jahr 2003 den Höchststand von rund 12.000 eingetretenen Personen. Nach weiterhin hohen Eintrittszahlen in 2004 und 2005 ist für 2006 ein deutlicher Rückgang auf 8.800 eingetretene Personen zu verzeichnen (siehe Abbildung 2). Der Anstieg der Förderfälle bis 2003 kann zum Teil durch die generelle Ausweitung von Kurzarbeit bei Perso-

nalabbau vor dem Hintergrund der stagnativen wirtschaftlichen Entwicklung in dieser Zeit erklärt werden. Zum Teil handelt es sich aber offenkundig auch um eine Reaktion auf die zum Jahresbeginn 2004 in Kraft tretende Ablösung des strukturellen Kurzarbeitergeldes durch das Transferkurzarbeitergeld (Vorzieheffekt – vgl. Kapitel 2.2).

Für die Einschätzung der Merkmalstruktur der an den Maßnahmen teilnehmenden Kurzarbeiter/innen ist wichtig, dass im Unterschied zum Einsatz der anderen Instrumente der Arbeitsförderung hier die Agenturen für Arbeit keinen direkten Einfluss auf die Zugangsselektivität haben. Sie sind weder an der Auswahl der Teilnehmer/innen aus dem Kreis der Kurzarbeitenden in der beE bzw. Beschäftigungsgesellschaft beteiligt, noch an der Auswahl derjenigen aus dem personalabbauenden Betrieb, die in strukturelle Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit wechseln (vgl. Kapitel. 2.1). Welche Personen letztlich an ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, ergibt sich erst aus einem komplizierten, mehrstufigen Selektionsprozess, in dem vor allem die betrieblichen Entscheidungsprozesse im Zuge der Sozialplanverhandlungen auf der Grundlage des finanziellen Potentials des Unternehmens und der Belegschaftsstruktur des vom Personalabbau betroffenen Betriebes, sowie die Rahmenbedingungen der beE bzw. der Beschäftigungsgesellschaft ausschlaggebend sind (Deeke 2004: 286 ff.).

Die Teilnehmer an ESF-Qualifizierungsmaßnahmen stellen deshalb eine spezielle Teilgruppe aller vom Arbeitsplatzabbau betroffenen Kurzarbeitenden dar, zu deren Merkmalen mangels Individualdaten zu Kurzarbeit keine detaillierten Informationen vorliegen.¹³ Zu den Merkmalen der ESF-Geförderten liegen dagegen einige wenige Angaben vor – allerdings nur für das Geschlecht und Alter vollständig, bei den anderen Merkmalen aufgrund spezifischer Lücken des Monitoring mit relativ hohen Anteilen fehlender Werte (vgl. Kapitel 3.2.1).

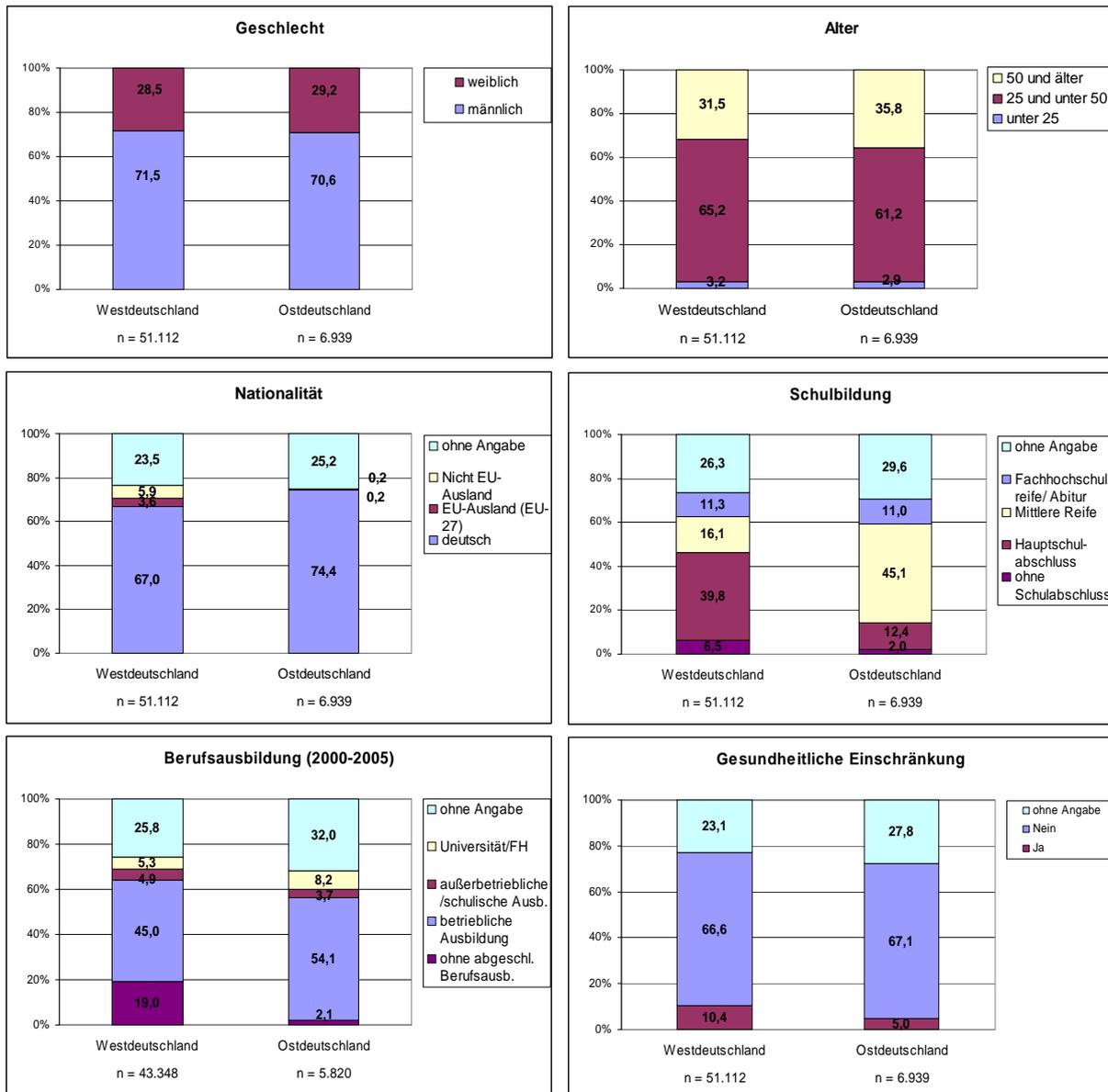
Unter dem Aspekt der Vermeidung von Arbeitslosigkeit interessiert hier, ob Gruppen mit statistisch betrachtet relativ hohem Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit im Kreis der ESF-geförderten Teilnehmer/innen mehr oder weniger vertreten sind und inwieweit dies ihren Anteilen an den Kurzarbeitenden insgesamt entspricht oder davon abweicht. Nur für das Alter und Geschlecht können hier entsprechende Hinweise gegeben werden. Zu den anderen aus den Individualdaten des Monitoring verfügbaren Merkmalen liegen für relativ viele Personen keine Daten vor und es gibt zu den entsprechenden Merkmalsverteilungen in der Grundgesamtheit aller Kurzarbeitenden bei Arbeitsplatzwegfall insgesamt keine Daten.

Weil der Schwerpunkt struktureller Kurzarbeit bzw. von Transferkurzarbeit im verarbeitenden Gewerbe liegt, kann ein relativ hoher Anteil von Männern unter den Kurzarbeitenden erwartet werden. Dies ist auch bei den Teilnehmer/innen an ESF-geför-

¹³ Vgl. die möglichen wenigen Angaben auf der Grundlage aggregierter Daten aus coLei PC Kug oben in Kapitel 2.2.

derter Qualifizierung während Kurzarbeit der Fall. In West- und Ostdeutschland sind rund 70 Prozent der Maßnahmeteilnehmenden Männer (Abbildung 3). Der Frauenanteil an den Eintritten in Höhe von 30 Prozent liegt höher als der Anteil von ca. 20 Prozent, der an Hand der aggregierten Stichtagsdaten zum Bestand aller Kurzarbeitenden in einer beE mit einiger Vorsicht ausweisbar ist (vgl. Kapitel 2.2).

Abbildung 3
Personelle Merkmale der Teilnehmer/innen an ESF-geförderten Qualifizierungen bei Kurzarbeit (in Prozent, Eintritte 2000 bis 2006)



Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Angesichts der Diskussion über die bis vor wenigen Jahre relativ häufige Nutzung struktureller Kurzarbeit als „Warteschleife“ vor dem Übergang in den vorzeitigen Rentenbezug interessiert vor allem der Anteil Älterer an den Teilnehmer/innen an ESF-geförderten Maßnahmen während der Kurzarbeit. Die aggregierten Daten aus coLei PC Kug erlaubten hier bereits die Einschätzung, dass bis zur Ablösung der strukturellen Kurzarbeit durch die Transferkurzarbeit der Anteil der Beschäftigten

über 50 Jahre am Bestand bei rund der Hälfte lag und anschließend auf ca. 30 Prozent zurückging (vgl. Kapitel 2.2). Von allen Teilnehmer/innen an den hier betrachteten ESF-geförderten Maßnahmen während Kurzarbeit waren nur 3 Prozent jünger als 25. Fast zwei Drittel der Teilnehmer waren zwischen 25 und 49 Jahre alt. Immerhin knapp ein Drittel war 50 Jahre und älter - nutzte die Zeit der Kurzarbeit also aktiv (Abbildung 3). In Ostdeutschland war der Anteil der Älteren mit rund 36 Prozent etwas höher als in Westdeutschland, wo dieser Anteil 32 Prozent betrug. Im Vergleich zum fast hälftigen Anteil am Bestand aller Beschäftigten in struktureller Kurzarbeit erscheint dies gleichwohl als relativ wenig. Auffällig ist bei der Betrachtung der Eintritte differenziert nach den einzelnen Jahren (vgl. die Tabellen A2 bis A4 im Anhang), dass der Anteil der Älteren mit rund einem Drittel zwischen 2000 und 2005 in etwa gleich hoch war und bei den Eintritten in 2006 auf rund 28 Prozent zurückging. Dies dürfte ein Effekt davon sein, dass in diesem Jahr nur noch Kurzarbeitende an ESF-geförderten Maßnahmen teilnehmen konnten, die in Transferkurzarbeit waren. So weisen auch die Stichtagsdaten zu Transferkurzarbeit mit weniger als 30 Prozent einen stark rückläufigen Anteil Älterer im Bestand aus.

Bei den weiteren Merkmalen fehlen zum Teil die Angaben. Die in der Abbildung 3 ausgewiesenen Anteile indizieren daher nur mit erheblichem Vorbehalt eine entsprechende Verteilung. Dies ist vor allem deshalb bedauerlich, weil diese Merkmale - wie generell bei Beschäftigten und Arbeitslosen - zur Beschreibung und Analyse von ökonomisch und sozial ungleich strukturierten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen geeignet sind.

Für 24 Prozent der eingetretenen Personen liegen keine Angaben zur Nationalität vor. Die Mehrzahl der Teilnehmer/innen (68 Prozent) war deutsch, 3 Prozent stammten aus anderen EU-Ländern und 5 Prozent aus Nicht-EU-Ländern. In Ostdeutschland befanden sich - abgesehen von den Personen ohne Angaben - fast ausschließlich Deutsche.

Auch für den Schulabschluss liegt für rund ein Viertel aller eingetretenen Personen keine Information vor. Das Niveau der Bildungsabschlüsse unterscheidet sich im West-Ost-Vergleich. Im Westen hatten 7 Prozent der Teilnehmer keinen Schulabschluss, 40 Prozent einen Hauptschulabschluss und 16 Prozent die mittlere Reife. In Ostdeutschland waren die Anteile der Teilnehmer ohne Schulabschluss (2 Prozent) und mit Hauptschulabschluss (12 Prozent) geringer, dafür gab es dort wesentlich mehr Teilnehmer mit mittlerer Reife (45 Prozent). Die Gruppe der Personen mit Abitur umfasst in beiden Landesteilen rund 11 Prozent aller Maßnahmeteilnehmer/innen. Ob diese Anteile auch bestehen blieben, wenn für das Viertel aller Personen mit fehlenden Werten ebenfalls Angaben vorlägen, kann hier nicht eingeschätzt werden.

Bei der Berufsausbildung¹⁴ zeigen sich trotz des hohen Anteils fehlender Angaben im Ost-West-Vergleich Verteilungen, wie sie auch aus anderen Statistiken zu Arbeitsmarkt und Bildungsabschlüssen bekannt sind. Die Teilnehmer/innen in Ostdeutschland weisen im Durchschnitt höhere Abschlüsse auf als die Teilnehmer/innen in Westdeutschland. In den neuen Bundesländern gab es kaum geförderte Personen ohne Berufsabschluss (2 Prozent). Dafür lagen die Anteile von Teilnehmer/innen mit einer abgeschlossenen Ausbildung (56 Prozent) oder einem Hochschulabschluss (8 Prozent) dort höher. In Westdeutschland hatten mit 18 Prozent relativ viele Teilnehmer/innen keine abgeschlossene Berufsausbildung, 47 Prozent hatten eine Berufsausbildung abgeschlossen und nur 5 Prozent hatten einen Hochschulabschluss.

4 Verbleibsanalysen

4.1 Wirkungsanalytische Probleme bei ungünstiger Datenlage

Eine Wirkungsanalyse der ESF-geförderten Qualifizierung während Kurzarbeit hätte die Fragen zu beantworten, was aus den Teilnehmer/innen in der Kurzarbeit und auf dem Arbeitsmarkt geworden wäre, wenn sie nicht teilgenommen hätten, und inwieweit die (Nicht-)Teilnahme für ein abweichendes Ergebnis ursächlich war. Es müsste also der Verbleib der Teilnehmer an ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen verglichen werden mit dem Verbleib von Kurzarbeitenden mit ähnlichen Merkmalen, die nicht an Qualifizierungsmaßnahmen teilgenommen hatten. Angesichts der Komplexität und Vielfalt der Organisation, Inhalte und Durchführung von Maßnahmen während der Kurzarbeit ist offenkundig, dass Antworten nicht einfach gegeben werden können. Die Voraussetzungen in der Datenlage und im Untersuchungsdesign sind zudem auch deshalb anspruchsvoll, weil die Heterogenität struktureller Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit und der ihnen vorgelagerten Strukturen und Prozesse im personalabgebenden Betrieb, im regionalen Umfeld und Trägermarkt, sowie in der unterschiedlich möglichen Beteiligung der relevanten Akteure einschließlich der Agenturen für Arbeit in die Untersuchung einbezogen werden müsste.

An verschiedenen Stellen dieses Papiers wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Datenlage für eine Evaluation der ESF-BA-Förderung der Qualifizierung während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsplatzabbau äußerst ungünstig ist. Erforderlich wären Daten, mit denen alle Kurzarbeitenden überhaupt erst identifizierbar und in ihren relevanten Merkmalen einschließlich der (Nicht-)Teilnahme an zeitlich und sachlich genauer zu charakterisierenden Maßnahmen beschreibbar wären. Dazu würden auch die jeweiligen Beginn- und Endedaten der individuellen Teilnahme und Daten zu deren zeitlichen Lage während des individuellen Bezugs von Kurzarbeitergeld gehören, der seinerseits wiederum für alle Kurzarbeitenden in Hinblick auf Dauer und Lage während der Gesamtlaufzeit der Kurzarbeit bzw. der beE einzuordnen wäre. Weiterhin wären differenzierte Angaben (mindestens aber Identifizierer

¹⁴ Aufgrund der Umstellung der Datenerfassung in den Arbeitsagenturen von coArb auf Verbis fehlt das Merkmal Berufsabschluss für das Jahr 2006.

für Erhebungen) zur Beschreibung relevanter Charakteristika der beE und ihrer Trägergesellschaften, sowie vor allem der personalabgebenden Betriebe erforderlich. Die mehrstufige Selektivität des Eintritts in Kurzarbeit und darin in eine ESF-geförderte Maßnahme in Alternative zu Passivität oder andere Aktivitäten wie z. B. gezielte Vermittlungsbemühungen der Transfergesellschaft müsste ebenfalls im Forschungsdesign quasi-experimentell „kontrollierbar“ sein.

Derartige Daten liegen nicht vor. Und in den Verwaltungs- und Monitoringdaten der BA zu Kurzarbeit wie zur ESF-Förderung während Kurzarbeit fehlt es an vielen Voraussetzungen (z. B. Individualdaten zu den Kurzarbeiter/innen und Betrieben bzw. Trägern) für gezielte Primärerhebungen. Dies hatte bereits die Evaluation der neuen Transferleistungen durch das Projekt von IZA, DIW und infas vor erhebliche Probleme gestellt und führte letztlich zu analytisch unbefriedigenden Ergebnissen (vgl. hier Kapitel 1.1). Die Begleitforschung zur ESF-BA-Förderung suchte deshalb nach einem pragmatischen Weg, um Daten zu allen Kurzarbeitenden in den beE in der Beschäftigtenhistorik zu identifizieren und auf diese Weise die ESF-Geförderten als eine Untergruppe in ihrem Arbeitsmarkt(miss)erfolg mit Kurzarbeitenden ohne Qualifizierungsmaßnahme vergleichen zu können. Dazu wurde mit einem Abgleich der Betriebsnummern, die zum einen bei den ESF-Daten mit erfasst wurden und zum anderen in der Datenbank coLei PC Kug enthalten sind, und mit einem anschließenden Abgleich mit der Beschäftigtenhistorik versucht, die Grundgesamtheit aller Kurzarbeitenden und beE bzw. Trägergesellschaften zu erfassen. Dieses Vorhaben ist jedoch gescheitert, weil viele der Betriebsnummern bei den ESF-Daten fehlten oder lediglich Pseudonummern waren und auch die Betriebsnummern in coLei PC Kug in nicht wenigen Fällen nicht eindeutig bestimmbar waren.

Bei dieser Datenlage mussten die wirkungsanalytischen Ansprüche der Begleitforschung schließlich in den Hintergrund treten. Während der Restlaufzeit der Begleitforschung blieb nur noch die Möglichkeit, zumindest in Form einer Verbleibsanalyse einige deskriptive Befunde zu den Ergebnissen der ESF-BA-Förderung zu erarbeiten. Dass auch dies mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden war, wird zu Beginn des folgenden Unterkapitels bei der Vorstellung des Vorgehens noch deutlich. Gleichwohl gab es interessante, über den bisherigen Kenntnissstand hinausgehende Ergebnisse, die hier anschließend präsentiert werden.

4.2 Verbleib der Teilnehmer nach Austritt aus der Maßnahme – deskriptive Befunde

4.2.1 Zur Verbleibsermittlung

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen werden, welchen Erfolg die Förderung der Qualifizierung während Kurzarbeit im Zeitraum 2000 bis 2005 hatte. Primäres Ziel der Qualifizierung war die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden, sodass diese möglichst schnell und direkt aus der Kurzarbeit in eine Folgebeschäftigung übergehen. Als Erfolgsindikatoren bieten sich daher erstens der Status „nicht arbeitslos gemeldet“ und zweitens „sozialversicherungspflichtig be-

schäftigt (ungefördert oder gefördert)“ an.¹⁵ Da bei gegebener Datenlage keine Wirkungsanalyse möglich ist (vgl. Kapitel 3.2.1 und 4.1), also kein Vergleich des Arbeitsmarkt(miss)erfolgs von in ihren Charakteristika möglichst ähnlichen Kurzarbeitenden mit und ohne Qualifizierung erfolgen kann, können nur „Brutto-Erfolge“ wie z. B. in der Eingliederungsbilanz der gesetzlichen Arbeitsförderung betrachtet werden.

Für die Einschätzung des Verbleibsstatus der Teilnehmer ergibt sich hier ein erhebliches Problem, weil der Zeitraum der Kurzarbeit bzw. des individuellen Bezugs von Kurzarbeitergeld nicht bekannt ist. Für die Teilnahmen der Jahre 2004 und 2005 ist zudem nicht bekannt, ob sie während des maximal 24 Monate laufenden Bezugs von Struktur-Kug oder des maximal zwölf Monate laufenden Bezugs von Transfer-Kug erfolgten. Wählt man den auch in der Eingliederungsbilanz zur gesetzlichen Arbeitsförderung üblichen Stichtag sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme, so ist der Status „ungefördert sozialversicherungspflichtig“ nicht interpretierbar. Entweder ist die betreffende Person nach ihrer Qualifizierung auch dann noch in Kurzarbeit, also noch im befristeten Vertrag mit der Trägergesellschaft als Arbeitgeber, oder sie hat inzwischen ein neues Beschäftigungsverhältnis aufgenommen. Letzteres wäre der hier interessierende Erfolg, der aber nicht identifizierbar ist, weil die Laufzeit der Kurzarbeit bzw. der Zeitpunkt des individuellen Austritts aus dem Bezug von Kurzarbeitergeld nicht bekannt ist. Anders ist es, wenn der Status „arbeitslos gemeldet“ festgestellt wird (oder „Sonstiges“). In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, dass die betreffende Person nicht mehr in Kurzarbeit ist, weil sie nicht mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist (was sie während der Kurzarbeit einschließlich der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme als Bedingung für das Kurzarbeitergeld war).

Deshalb wurde im Sinne einer explorativen Analyse für die hier vorgestellte Untersuchung der Verbleib für vier Stichtage ermittelt, d. h. 6, 12, 18 und 24 Monate nach dem individuellen Austritt aus der Maßnahme (bei Mehrfachteilnahmen aus der letzten Maßnahme). Spätestens für den Stichtag 24 Monate nach individuellem Austritt aus der Maßnahme während der Kurzarbeit kann angenommen werden, dass keine der Personen noch in Kurzarbeit war (im Fall der hier nur für 2006 zweifelsfrei identifizierbaren Transferkurzarbeit spätestens für den Stichtag nach 12 Monaten). Der Status zwischen diesen Stichtagen kann bei diesem pragmatischen Vorgehen nicht berichtet werden, aber Statuswechsel von einem auf den folgenden Stichtag. Es werden alle Teilnehmer an ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit einbezogen, die in den Jahren 2000 bis 2005 in eine Maßnahme eingetreten und auch in diesem Zeitraum wieder ausgetreten sind. Die Austritte des Jah-

¹⁵ Geförderte Beschäftigung wird hier in den Erfolgsindikator einbezogen, weil sie als neue Beschäftigung der Kurzarbeitenden indiziert, dass Arbeitslosigkeit zugunsten von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vermieden werden konnte. Das Beschäftigungsverhältnis während der Kurzarbeit zählt in der BA-Statistik nicht als geförderte Beschäftigung (auch weil individuell nicht erfasst), obwohl es sachlich genau dies ist.

res 2006 werden gesondert betrachtet, weil für sie hier nur Verbleibsinformationen für die Stichtage 6 und 12 Monate nach Austritt herangezogen werden können.

Für die Ermittlung des Verbleibs wurde auf verschiedene Datenquellen zurückgegriffen.¹⁶ Jeder Person wurde im ersten Schritt der Verbleibsstatus „Sonstiges“ zugeordnet. Anschließend wurde über die Kundennummer in der Bewerberangebotsdatei ermittelt, ob ein Teilnehmer zum betreffenden Stichtag bei der Bundesagentur für Arbeit arbeitslos oder nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldet war. Wenn ja, dann wurde diese Person aus der Gruppe „Sonstiges“ herausgenommen und dem ermittelten Status zugeordnet. Im Anschluss daran wurde im DataWareHouse der BA zu der Kundennummer die „passende“ Sozialversicherungsnummer ermittelt und in der Beschäftigtendatei gesucht, ob die Personen zu den Stichtagen sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Zusätzlich wurde über eine IAB-Datenbank zum Einsatz der Instrumente der Arbeitsförderung (ISAAK) ermittelt, ob die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Stichtag gefördert wurde.¹⁷ Bei positivem Befund wurde der zuvor ermittelte Status dieses Stichtages dann jeweils entsprechend überschrieben. Die Ausgangskategorie „Sonstiges“ enthält zum Schluss nur noch die Personen, die entweder selbständig oder nur geringfügig erwerbstätig waren, sich bei den AA weder arbeitslos noch arbeitsuchend gemeldet hatten, und sich ggf. vom Arbeitsmarkt (zeitweise) zurückgezogen hatten. Für 6 Prozent der ESF-geförderten Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen konnte keine Sozialversicherungsnummer ermittelt und daher auch nicht festgestellt werden, ob sie zu den Stichtagen in Beschäftigung waren oder nicht. Die Kategorie „nicht arbeitslos arbeitsuchend“ enthält nur diejenigen Arbeitsuchenden, die nicht gleichzeitig sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, also zum Beispiel auch Teilnehmer/innen an Weiterbildungsmaßnahmen oder Trainingsmaßnahmen.¹⁸ In den im Folgenden berichteten Auswertungen wird diese Gruppe der weder beschäftigten noch arbeitslosen Arbeitsuchenden zur Vereinfachung der Gruppe „sonstiger Verbleib“ zugeordnet (in Tabelle 3 und im Anhang in den Tabellen A5 und A6 wird sie aber gesondert ausgewiesen.).

4.2.2 Ergebnisse zum Verbleib der Teilnehmer/innen der Jahre 2000 bis 2005

Betrachtet man alle Teilnehmenden an den geförderten Qualifizierungsmaßnahmen der Jahre 2000 bis 2005, so waren sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme rund 21 Prozent der Maßnahmeteilnehmer arbeitslos gemeldet, rund 63 Prozent

¹⁶ Vgl. zu diesem „umfassenden Verbleibsnachweis“ auch Scioch/Szameitat 2008: 10, 15 f. Wir danken den Mitarbeiter/innen des BA-DataWareHouse sowie des Servicebereichs ITM des IAB, die uns die entsprechenden Daten zur Verfügung gestellt haben.

¹⁷ Es wird zwischen geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (ABM, SAM, Lohnkostenzuschüsse) und ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung unterschieden.

¹⁸ Unabhängig von den anderen Verbleibsinformationen wurde zusätzlich überprüft, ob zum jeweiligen Stichtag eine andere Maßnahmeteilnahme vorlag. Dies traf nur auf sehr wenige der betrachteten Personen zu (siehe Anhang Tabellen A5 und A6).

waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt (gefördert und ungefördert) und gut 12 Prozent der Teilnehmer waren im „Sonstigen“ Verbleib (siehe Tabelle 3). Zu diesem Zeitpunkt befand sich vermutlich noch ein relativ großer Anteil der Teilnehmer auch nach Maßnahmeende noch in Kurzarbeit (also in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) und war dem Arbeitslosigkeitsrisiko noch nicht akut ausgesetzt.

12 Monate nach Maßnahmeende dürften schon wesentlich mehr Teilnehmer die Kurzarbeit tatsächlich beendet haben. Dies zeigt auch der nun deutlich höhere Anteil der arbeitslos Gemeldeten (32 Prozent) und der Sonstigen (20 Prozent) bei gleichzeitig deutlichem Rückgang des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 44 Prozent. Nach 18 Monaten war der Anteil der arbeitslos gemeldeten Teilnehmer/innen wieder etwas geringer bei 27 Prozent, dafür stieg die Zahl der Personen mit sonstigem Verbleib weiter an. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten blieb etwa gleich hoch. 24 Monate nach Beendigung der Maßnahme war der Anteil der Arbeitslosen an den ehemaligen Teilnehmer/innen weiter zurückgegangen auf nun 23 Prozent. Die Gruppe der Sonstigen stieg weiter an und der Anteil der Beschäftigten blieb erneut konstant.

Tabelle 3
Verbleib 6, 12, 18 und 24 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Maßnahmen
(Austritte 2000 bis 2005 insgesamt)

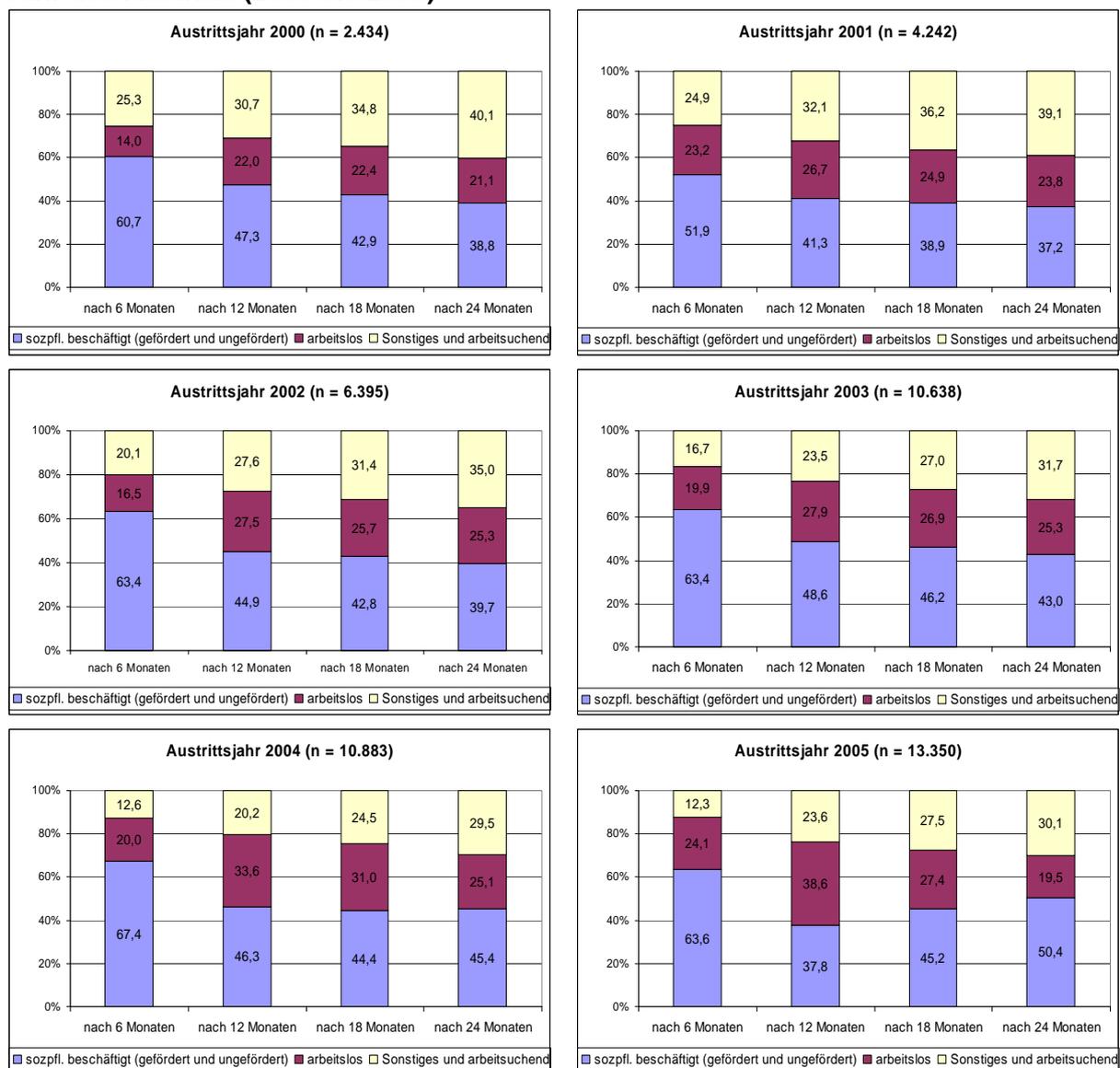
	6 Monatsverbleib		12 Monatsverbleib		18 Monatsverbleib		24 Monatsverbleib	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
sozpf. ungefördert beschäftigt	29.943	62,5	20.878	43,6	21.102	44,0	21.227	44,3
sozpf. gefördert beschäftigt	356	0,7	150	0,3	105	0,2	82	0,2
arbeitslos	9.892	20,6	15.204	31,7	13.139	27,4	11.169	23,3
nur arbeitsuchend	1.873	3,9	2.201	4,6	1.941	4,1	1.716	3,6
Sonstiges	5.878	12,3	9.509	19,8	11.655	24,3	13.748	28,7
Gesamt	47.942	100,0	47.942	100,0	47.942	100,0	47.942	100,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Differenziert man diese Auswertung für die einzelnen Jahrgänge von Abgängern aus Qualifizierung während Kurzarbeit (siehe Abbildung 4.1) so ist ersichtlich, dass die Abgänger der verschiedenen Jahre im groben ähnlich abschneiden. Bei den Abgängern aller betrachteten Jahre ist ein deutlicher Rückgang des Anteils der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zum Stichtag ein Jahr nach der Maßnahme ersichtlich. Zu den folgenden Stichtagen sinkt der Anteil der Beschäftigten bei den Abgängern der Jahre 2000 bis 2003 kontinuierlich. Dafür steigt der Anteil der Teilnehmer in „Sonstigem“ Verbleib, also in Selbständigkeit, Teilnahme an anderen Maßnahmen, Rückzug vom Arbeitsmarkt, Rente. Für die Abgänger des Jahres 2004, unter denen erstmals auch Transferkurzarbeiter waren, bleibt das Niveau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach dem ersten Einbruch konstant. Bei den Abgängern von 2005 steigt der Anteil der Beschäftigung zu den späteren Stichtagen wieder an. Dies ist zum einen vermutlich ein Effekt der zu der Zeit positiven konjunkturellen Entwicklung in Deutschland. Zum anderen überstiegen die

Bestandszahlen der Personen in Transferkurzarbeit im Laufe des Jahres 2005 erstmals die Zahl der Personen in Strukturkurzarbeit (vgl. oben Tabelle 1). Die kürzere Laufzeit der Transferkurzarbeit und die stärkere gesetzliche Forderung von Vermittlung und Qualifizierung im Vergleich zur Strukturkurzarbeit hatten offenkundig dazu geführt, dass die Kurzarbeit nicht mehr in dem Umfang wie zuvor als Brücke in den Vorruhestand genutzt wurde (vgl. hier Kapitel 2.2).

Abbildung 4.1
Verbleib 6, 12, 18 und 24 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Maßnahmen nach Jahr des Austritts (2000 bis 2005)

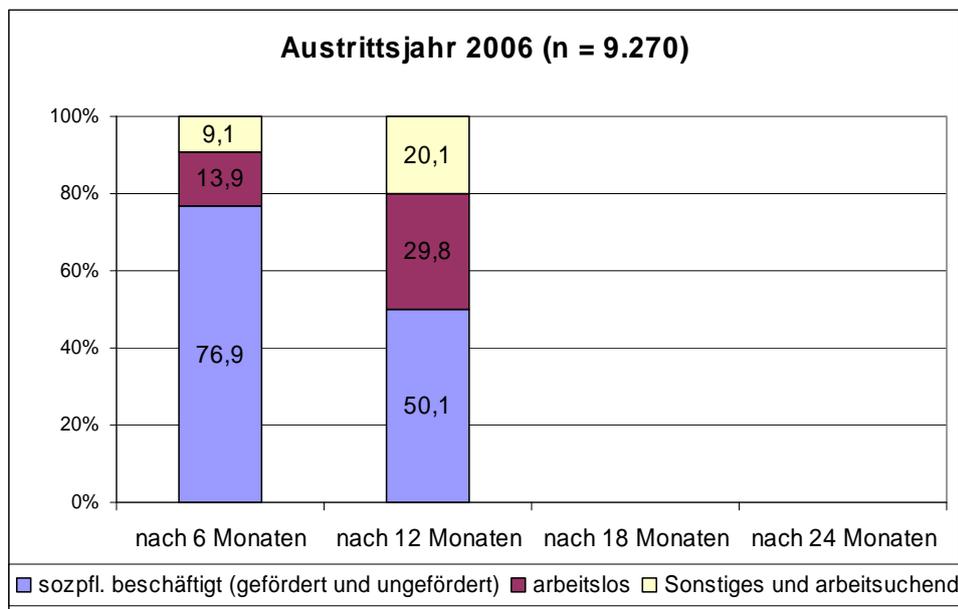


Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Für das Jahr 2006, dem ersten Jahr, in dem nur noch Transferkurzarbeit durchgeführt wurde, kann der Verbleib zu den Stichtagen 18 und 24 Monate nach Maßnahmeende noch nicht ermittelt werden. Zu den Stichtagen 6 und 12 Monate nach der Maßnahme ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutlich höher als in allen Vorjahren (siehe Abbildung 4.2). Dies ist zum Teil wiederum ein Effekt der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung. Zusätzlich kann diese positive Entwicklung auch durch die Regelungen der Transferkurzarbeit begünstigt worden sein.

Durch die kürzere Höchstlaufzeit von Transferkurzarbeit steht fest, dass die Teilnehmer 12 Monate nach der Maßnahme die Kurzarbeit verlassen haben müssen. Dies zeigt sich auch daran, dass der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vom ersten zum zweiten Stichtag so hoch ausfällt wie in keinem der Vorjahre.

Abbildung 4.2
Verbleib 6 und 12 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Maßnahmen für Austritte des Jahres 2006



Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

4.2.3 Individuelle Statuswechsel zwischen den Stichtagen

Die folgenden Analysen beziehen sich wieder auf die Gesamtheit der Teilnehmer/innen an ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit der Jahre 2000 bis 2005. Ein Nachteil der Ermittlung des Verbleibs zu einzelnen Stichtagen ist, dass keine Aussage über den Arbeitsmarktstatus zwischen den Abfragezeitpunkten getroffen werden kann. Bei genauerer Analyse der Verbleibe zu den Stichtagen lassen sich jedoch Mindestangaben dazu treffen, wie viele Teilnehmer/innen ihren Arbeitsmarktstatus zwischen den Stichtagen wechselten und wie viele die Kurzarbeit zu den verschiedenen Zeitpunkten bereits beendet hatten.

Eine Angabe über den individuellen Zeitpunkt der Beendigung der Kurzarbeit lässt sich aus der formalen Bedingung ableiten, dass der Bezug von Kurzarbeitergeld beendet sein musste, sobald ein/e Teilnehmer/in nicht (mehr) sozialversicherungspflichtig beschäftigt war (weil während der Kurzarbeit trotz völligem Arbeitsausfall ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis besteht). So lässt sich für jeden der vier Stichtage angeben, wie viele Teilnehmer/innen die Kurzarbeit bereits mindestens beendet hatten. Nämlich alle Personen, die zum betrachteten oder einem vorangehenden Stichtag nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Dies betraf 6 Monate nach Maßnahmeende 37 Prozent, nach 12 Monaten 62 Prozent und nach 18 Monaten 68 Prozent der Teilnehmer/innen. Spätestens 24 Monate

nach dem Austritt aus der Maßnahme musste die Kurzarbeit bei allen Teilnehmenden, aufgrund der gesetzlichen Beschränkung der Bezugszeit von Strukturkurzarbeitergeld beendet sein (siehe Tabelle 4). Für Personen, die sich in Transferkurzarbeit befanden, musste diese spätestens 12 Monate nach dem Austritt aus den ESF-Maßnahmen beendet sein.

Tabelle 4
Mindestanzahl bzw. –Anteil der Teilnehmer/innen, die die Kurzarbeit zum jeweiligen Stichtag nach der Maßnahme beendet hatten

	nach 6 Monaten		nach 12 Monaten		nach 18 Monaten		nach 24 Monaten	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Nicht bekannt ob Kurzarbeit beendet	30.299	63,2	18.426	38,4	15.334	32,0	0	0,0
Kurzarbeit sicher beendet	17.643	36,8	29.516	61,6	32.608	68,0	47.942	100,0
Gesamt	47.942	100,0	47.942	100,0	47.942	100,0	47.942	100,0

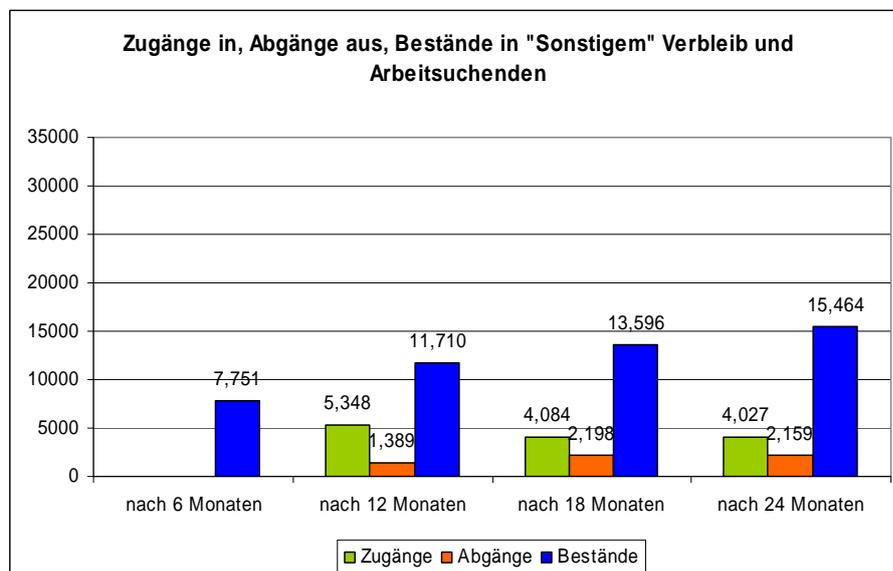
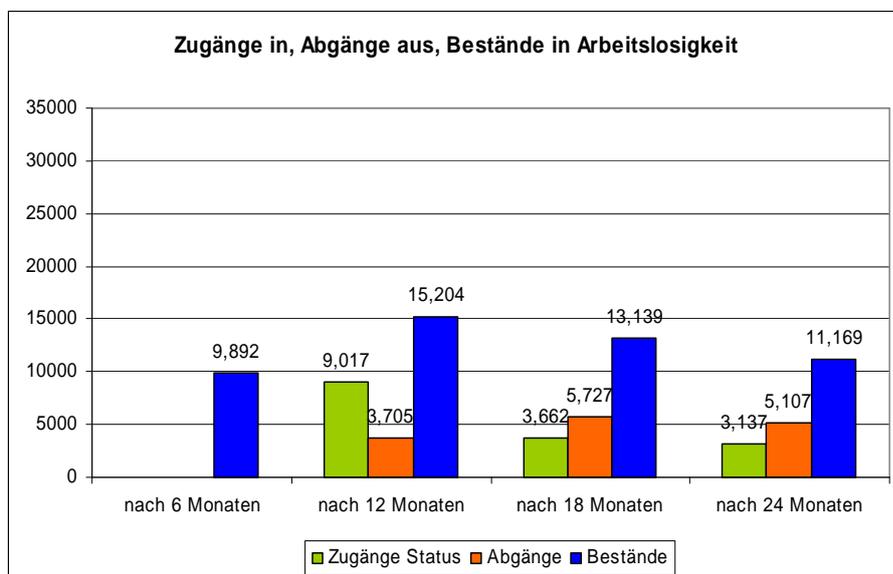
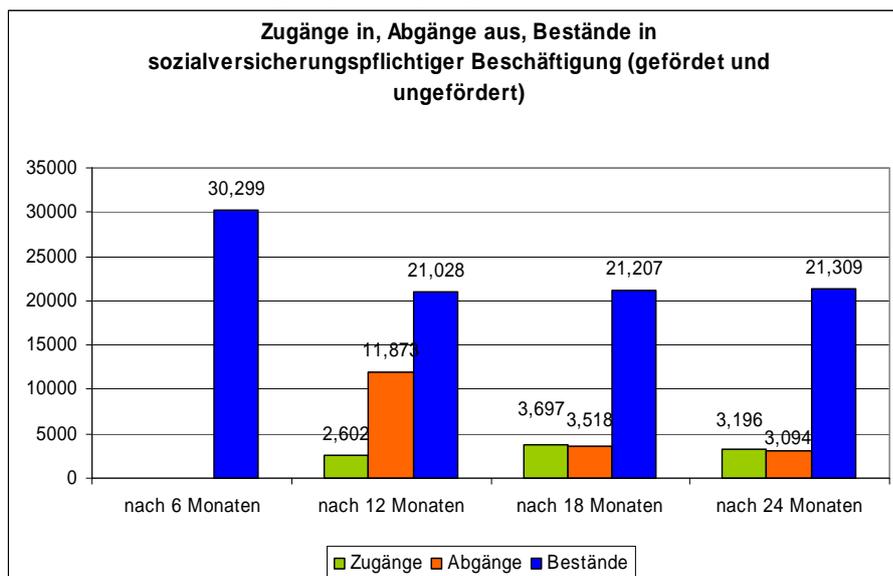
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Anhand der individuellen Statuswechsel zwischen den Stichtagen kann das Ausmaß der Fluktuation im Erwerbstatus grob ermittelt werden (siehe Abbildung 5). Dadurch lässt sich die Anteilsentwicklung der Bestände pro Erwerbstatus über die Stichtage hinweg im Sinne einer indikativen Strombetrachtung nachvollziehen.

Ins Auge fällt dabei vor allem die hohe Zahl der Abgänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung 12 Monate nach der Maßnahme, bei gleichzeitig fast ebenso hohem Anstieg der Zahl der arbeitslos gemeldeten Teilnehmer/innen. Dies weist darauf hin, dass diese Personen im zweiten Halbjahr nach der Qualifizierungsmaßnahme aus der Kurzarbeit ausgeschieden waren und zunächst keine Folgebeschäftigung gefunden hatten. Zu den weiteren Stichtagen 18 und 24 Monate nach der Maßnahme gab es vergleichsweise wenige Abgänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit oder sonstigem Status. Die Mehrzahl der Teilnehmer hatte die Kurzarbeit vermutlich schon vorher beendet. Durch Zugänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in etwa gleicher Höhe blieb die Zahl der Personen in Beschäftigung ab dem Stichtag nach 12 Monaten konstant. 24 Monate nach Beendigung der Teilnahme waren die Personen, die zu dem Stichtag in Beschäftigung waren, definitiv nicht mehr in Kurzarbeit, sondern in einer Folgebeschäftigung. Dies trifft auf 21.309 von 47.942, also rund 45 Prozent der Maßnahmeteilnehmer/innen zu.

Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit geben einen Anhaltspunkt zur Wiedereingliederung der bereits aus der Kurzarbeit ausgetretenen Teilnehmer/innen an ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen. Gegenüber dem vorangehenden Stichtag waren 12 Monate nach der Maßnahme ca. 3.000 Personen aus Arbeitslosigkeit in einen anderen Status gewechselt. Zu den Stichtagen 18 Monate und 24 Monate nach der Maßnahme waren jeweils ca. 5.000 Personen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung oder in den „sonstigen“ Status übergegangen. Damit waren knapp 40 Prozent der arbeitslos Gemeldeten der ersten drei Stichtage jeweils sechs Monate später nicht mehr arbeitslos.

Abbildung 5
Individuelle Statuswechsel zwischen den Stichtagen nach der Teilnahme
an Maßnahmen: Zugänge, Abgänge, Bestände



Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Davon wiederum waren jeweils rund die Hälfte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewechselt und die andere Hälfte in den sonstigen Status.¹⁹ Die Zugänge in Arbeitslosigkeit waren zu den späteren Stichtagen vergleichsweise gering, sodass die Bestandszahlen ab dem Stichtag 12 Monate nach Maßnahmeteilnahme wieder gesunken waren. Zum Stichtag nach 24 Monaten waren 11.169, d. h. rund 23 Prozent aller Teilnehmer/innen arbeitslos gemeldet.

In „Sonstigem“ Verbleib überstieg die Zahl der Zugänge die Zahl der Abgänge zu jedem Stichtag deutlich, sodass die Zahl der Personen in „Sonstigem“ Status kontinuierlich zunahm. 24 Monate nach dem Austritt aus der Maßnahme waren 15.464 Personen in sonstigem Status. Dies entspricht ca. 32 Prozent aller Teilnehmer/innen.

4.2.4 Dauer der Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und sonstiger Verbleib

Auch über die Dauer des Verbleibs der Teilnehmer in den verschiedenen Erwerbsstatus erlaubt die Verbleibsermittlung zu den halbjährlichen Stichtagen einen groben Überblick (Tabelle 5.1 bis 5.3). Dabei sind zwei Betrachtungsweisen möglich. Erstens wird gefragt, an wie vielen Stichtagen eine Person einen spezifischen Status innehatte. Zweitens wird genauer gefragt, an wie vielen aufeinanderfolgenden Stichtagen der gleiche Status eingenommen wurde.²⁰

Rund die Hälfte der Teilnehmer/innen war zu keinem der Stichtage arbeitslos gemeldet, also wenn überhaupt, nur für einen kurzen Zeitraum zwischen zwei Stichtagen (siehe Tabelle 5.1). 18 Prozent waren nur zu einem der Stichtage arbeitslos, also spätestens sechs Monate nach der festgestellten Arbeitslosigkeit wieder in Beschäftigung oder in Sonstiges gewechselt. Anhand der Betrachtung der Arbeitslosigkeit an aufeinanderfolgenden Stichtagen wird deutlich, dass vermutlich etwas mehr als ein Fünftel aller Teilnehmer/innen an mindestens einem Stichtag, aber nicht an zwei aufeinanderfolgenden Stichtagen arbeitslos war. 13 Prozent waren an zwei aufeinanderfolgenden Stichtagen arbeitslos gemeldet. Geht man davon aus, dass sich ihr Arbeitsmarktstatus in der Zwischenzeit nicht geändert hat, so waren sie mindestens ein halbes, aber nicht länger als ein Jahr arbeitslos. 10 Prozent der Teilnehmer/innen waren an drei aufeinanderfolgenden Stichtagen, also mindestens ein Jahr arbeitslos. 5 Prozent der Teilnehmer waren zu allen betrachteten Stichtagen, d. h. mindestens eineinhalb Jahre nach der Qualifizierungsmaßnahme arbeitslos gemeldet.

¹⁹ Für eine detaillierte Übersicht darüber, aus welchen Status Zugänge kamen und wohin Abgänge gingen siehe Tabelle A7 im Anhang.

²⁰ Die Kategorie „1“ in den Tabellen zu aufeinanderfolgenden Stichtagen schließt aus, dass eine Person diesen Status sechs Monate oder länger innehatte, aber nicht die Möglichkeit, dass dieser Status später noch einmal eingenommen wurde.

Tabelle 5.1**Arbeitslosigkeit an Stichtagen insgesamt und an aufeinander folgenden Stichtagen**

arbeitslos an Stichtagen insgesamt			arbeitslos an aufeinander folgenden Stichtagen		
	Teilnehmende absolut	Prozent der Teilnehmenden		Teilnehmende absolut	Prozent der Teilnehmenden
0	24.136	50,3	0	24.136	50,3
1	8.572	17,9	1	10.090	21,1
2	7.202	15,0	2	6.384	13,3
3	5.700	11,9	3	5.000	10,4
4	2.332	4,9	4	2.332	4,9
Gesamt	47.942	100,0	Gesamt	47.942	100,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Tabelle 5.2**Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung an Stichtagen insgesamt und an aufeinander folgenden Stichtagen**

sozialversicherungspflichtig beschäftigt an Stichtagen insgesamt			sozialversicherungspflichtig beschäftigt an aufeinander folgenden Stichtagen		
	Teilnehmende absolut	Prozent der Teilnehmenden		Teilnehmende absolut	Prozent
0	11.945	24,9	0	11.945	24,9
1	10.551	22,0	1	13.859	28,9
2	6.063	12,7	2	4.824	10,1
3	6.366	13,3	3	4.297	9,0
4	13.017	27,2	4	13.017	27,2
Gesamt	47.942	100,0	Gesamt	47.942	100,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Tabelle 5.3**Status „Sonstiges“ an Stichtagen insgesamt und an aufeinander folgenden Stichtagen**

Status "Sonstiges" an Stichtagen insgesamt			Status "Sonstiges" an aufeinander folgenden Stichtagen		
	Teilnehmende absolut	Prozent der Teilnehmenden		Teilnehmende absolut	Prozent der Teilnehmenden
0	31.401	65,5	0	31.401	65,5
1	5.037	10,5	1	5.437	11,3
2	3.382	7,1	2	3.187	6,7
3	3.499	7,3	3	3.294	6,9
4	4.623	9,6	4	4.623	9,6
Gesamt	47.942	100,0	Gesamt	47.942	100,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Der Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und „Sonstiges“ lässt sich auf ähnliche Weise betrachten. 24 Prozent der Teilnehmenden waren zu keinem der Stichtage sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Sie hatten die Kurzarbeit bereits vor dem ersten Stichtag beendet und danach aus verschiedenen Gründen keine versicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen. Durchgängig arbeitslos war davon wie schon gesehen nur ein kleiner Teil. Die Personen, die zu keinem der

Zeitpunkte in Beschäftigung waren, waren daher entweder dauerhaft im sonstigen Verbleib, oder sie wechselten zwischen diesen beiden Status. 27 Prozent waren zu allen Stichtagen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Bei diesen Teilnehmer/innen kann angenommen werden, dass sie nach Ende der Kurzarbeit schnell eine Folgebeschäftigung fanden. Sie sind damit eine besonders erfolgreiche Gruppe der Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit.

Mit zwei Dritteln war die Mehrzahl der Teilnehmer/innen zu keinem Stichtag im „Sonstigen“ Verbleib. Knapp 10 Prozent der Teilnehmer waren dagegen zu jedem der vier Stichtage in der Gruppe der Sonstigen und rund 7 Prozent waren zu drei aufeinander folgenden Stichtagen in diesem Status. Bei längerfristigem Verbleib in der Kategorie „Sonstiges“ ist zu vermuten, dass dies insbesondere Rentner sind, oder Personen, die sich entweder vorerst erfolgreich selbständig gemacht haben oder die für längere Zeit in die Stille Reserve gewechselt sind.

4.2.5 Verbleib nach personellen Merkmalen

Im Folgenden wird gezeigt, welche Personengruppen zu verschiedenen Zeitpunkten im Anschluss an ihre Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach Wegfall ihres Arbeitsplatzes häufiger oder weniger häufig in „Arbeitslosigkeit“, „sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung“ oder „sonstigem Verbleib“ waren. Zu diesem Zweck wird der Anteil der Teilnehmer/innen, die sich 6, 12, 18 und 24 Monate nach Austritt aus der Maßnahme in dem jeweiligen Erwerbsstatus befanden, für einzelne Gruppen von Teilnehmern ausgewiesen und verglichen. Als personelle Merkmale liegen das Geschlecht, das Alter, die Nationalität, sowie Bildungs- und Berufsabschlüsse und die Information über gesundheitliche Einschränkungen vor – allerdings zum Teil mit relativ hohen Anteilen einer fehlenden Angabe.

Zunächst werden die Anteile der nach Austritt aus der Kurzarbeit arbeitslos Gemeldeten in Verbindung mit den personellen Merkmalen betrachtet. Zusätzlich zu den Anteilen derjenigen, die zu den vier Stichtagen jeweils arbeitslos waren, wird eine weitere Variable verwendet. Diese zeigt an, zu welchem Anteil Personen über alle Stichtage hinweg betrachtet mindestens einmal arbeitslos gemeldet waren. Dadurch werden Teilnehmer/innen, die zu keinem Stichtag arbeitslos gemeldet waren (so gesehen also relativ erfolgreich waren), von denen unterschieden, die zumindest zeitweise arbeitslos wurden.

In der deskriptiven Betrachtung zeigt sich, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko unter den Teilnehmer/innen an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit je nach personellen Merkmalen sehr unterschiedlich ausgeprägt ist (siehe Tabelle 6). Im Durchschnitt wird jede/r zweite Teilnehmer/in in den auf die Maßnahme folgenden zwei Jahren zeitweise arbeitslos. Dabei sind überdurchschnittlich oft Frauen betroffen. Auch Ältere tun sich offensichtlich schwerer eine Anschlussbeschäftigung zu finden als unter 50-Jährige, oder noch deutlicher, als unter 25-Jährige.

Tabelle 6

Anteil der Personen, die zum jeweiligen Stichtag nach der Teilnahme an Maßnahmen arbeitslos gemeldet waren, nach personellen Merkmalen (Austritte 2000 bis 2005)

arbeitslos:	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten	zu mind. einem Stichtag	Anzahl aller Teilnehmer
	Prozent von der letzten Spalte					
Geschlecht	%	%	%	%	%	absolut
männlich	19,5	29,5	25,3	21,5	47,3	34.207
weiblich	23,5	37,3	32,9	27,9	55,6	13.675
ohne Angabe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	60
Alter	%	%	%	%	%	absolut
unter 25	17,8	15,4	11,2	8,4	31,9	1.560
25 und unter 50	21,4	30,4	24,7	19,5	47,5	30.381
50 und älter	19,6	35,8	34,1	31,9	55,6	15.981
ohne Angabe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20
Nationalität	%	%	%	%	%	absolut
deutsch	19,7	31,4	27,0	22,7	49,3	32.741
EU-Ausland (EU-27)	18,3	34,6	29,0	24,3	50,7	1.539
Nicht EU-Ausland	28,1	43,7	37,3	33,2	63,9	2.663
ohne Angabe	22,0	29,2	26,1	22,5	47,0	10.999
Schulbildung	%	%	%	%	%	absolut
ohne Schulabschluss	23,3	45,9	41,7	35,4	65,1	2.915
Hauptschulabschluss	20,0	34,9	30,3	26,0	53,2	17.963
Mittlere Reife	21,2	29,3	23,6	19,8	47,2	9.247
Fachhochschulreife/Abitur	17,5	24,2	21,1	16,9	41,3	5.388
ohne Angabe	21,9	28,8	25,4	22,0	46,4	12.429
Berufsausbildung	%	%	%	%	%	absolut
betriebliche Ausbildung	19,5	31,1	25,9	22,0	49,2	22.625
außerbetriebliche/schulische Ausb.	19,9	29,3	25,0	20,9	46,5	2.374
Universität/FH	15,9	21,6	20,6	16,7	39,1	2.801
ohne abgeschl. Berufsausbildung	23,9	43,6	38,7	32,8	62,8	8.496
ohne Angabe	21,7	27,1	24,1	21,0	44,1	11.646
Gesundheitliche Einschränkung	%	%	%	%	%	absolut
Nein	20,6	32,0	27,0	22,5	49,8	31.486
Ja	18,4	41,2	37,7	33,7	62,2	4.858
ohne Angabe	21,7	27,0	24,1	21,0	44,1	11.598
Gesamt	20,6	31,7	27,4	23,3	49,7	47.942

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Bei den weiteren Merkmalen liegt für ca. 25 bis 30 Prozent der Personen keine Angabe vor, sodass die Anteilswerte potenziell irreführende Befunde anzeigen (vgl. Kapitel 3.2.1). Soweit ersichtlich, gibt es zwischen den Deutschen und EU-Ausländern hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsrisikos nach Kurzarbeit kaum Unterschiede. Teilnehmer/innen aus Nicht-EU-Ländern werden dagegen deutlich häufiger arbeitslos. Beim Merkmal des Bildungsabschlusses fällt vor allem der hohe Anteil der von Arbeitslosigkeit betroffenen Teilnehmer ohne Schulabschluss auf. Deutlich besser schneiden wie zu erwarten Personen mit Hauptschulabschluss, mittlerer Reife und Hochschulreife ab. Große Unterschiede zeigen sich auch je nach Art der Berufsausbildung der Teilnehmer. Gegenüber Personen ohne beruflichen Abschluss liegt der Anteil der arbeitslos Gewordenen bei Personen mit einer Ausbildung oder einem Universitätsabschluss wesentlich niedriger. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen werden häufiger im Anschluss an die Kurzarbeit arbeitslos als Personen ohne solche Einschränkungen.

Für Teilnehmer/innen, die zu den Stichtagen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung waren, ist nur im Groben bekannt, wie viele von ihnen die Kurzarbeit

zum jeweiligen Zeitpunkt bereits beendet hatten. Waren die Personen noch in Kurzarbeit, so kann der ermittelte Verbleib in Beschäftigung nicht als erfolgreiche Aufnahme einer Folgebeschäftigung gewertet werden. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten überschätzt daher die Wiedereingliederungsquote der Kurzarbeitenden. Wenn bestimmte Personengruppen länger in Kurzarbeit bleiben als andere (z. B. Ältere), verzerrt dies die Wiedereingliederungsquote dieser Gruppen. Da davon ausgegangen wird, dass mit zunehmender Zeit nach der Qualifizierungsmaßnahme immer mehr Personen die Kurzarbeit beendet hatten, sollte die Qualität des Erfolgsindikators zu den späteren Stichtagen zunehmen. Der Arbeitsmarktstatus zum Stichtag sechs Monate nach der Maßnahme wird deshalb in diesem Abschnitt nicht näher betrachtet. Die Verbleibsinformationen aller vier Stichtage werden allerdings in einer weiteren Variablen zusammengefasst, die anzeigt, zu welchem Anteil Teilnehmer/innen an allen vier Stichtagen in Beschäftigung waren. Die Personen dieser Gruppe sind dadurch charakterisiert, dass sie nach der Kurzarbeit relativ schnell in eine Folgebeschäftigung übergangen, da für sie keine Phase ohne Beschäftigung vorliegt, die sechs Monate oder länger andauert.

Die Chancen der Maßnahmeteilnehmer/innen auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fallen je nach personellen Merkmalen sehr unterschiedlich aus. Hinsichtlich der meisten Merkmale sind die gruppenspezifischen Unterschiede nahezu konstant über die verschiedenen Stichtage (den ersten Stichtag ausgenommen). Der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer liegt zu jedem der betrachteten Stichtage über dem Anteil der Frauen. Bei Teilnehmer/innen, die unter 50 Jahre alt sind, steigt mit vergangener Zeit nach der Maßnahme der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Demgegenüber sinkt der Anteil der Beschäftigten bei den Älteren, ausgehend von einem wesentlich niedrigeren Niveau. Deutsche Teilnehmer weisen eine höhere Beschäftigungsquote auf als EU-Ausländer und diese wiederum zu höheren Anteilen als Nicht-EU-Ausländer. Gegenüber Personen ohne Schulabschluss sind Teilnehmer/innen mit Hauptschulabschluss, Mittlerer Reife und Hochschulreife zu allen Stichtagen häufiger in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Auch bei der Berufsausbildung zeigt sich ein positiver Effekt eines höheren Abschlusses, der über die Stichtage kaum variiert. Bei Personen mit gesundheitlicher Einschränkung ist ähnlich wie bei Älteren ein Rückgang des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu den späteren Verbleibszeitpunkten ersichtlich.

Die Gruppe der besonders erfolgreichen Teilnehmer/innen, die zu allen Stichtagen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung war ist leicht überdurchschnittlich mit Männern besetzt und nur selten durch über 50-jährige Personen. Des Weiteren sind Deutsche überdurchschnittlich häufig in dieser Gruppe vertreten. Personen ohne Bildungs- oder Berufsabschluss waren im Vergleich mit Personen mit Abschlüssen zu deutlich geringeren Anteilen an allen Stichtagen beschäftigt.

Tabelle 7
Anteil der Personen, die zum jeweiligen Stichtag nach der Teilnahme an Maßnahmen sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, nach personellen Merkmalen (Austritte 2000 bis 2005)

sozialversicherungspflichtig beschäftigt:	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten	zu allen Stichtagen	Anzahl aller Teilnehmer
	Prozent von der letzten Spalte					
Geschlecht	%	%	%	%	%	absolut
männlich	64,1	45,7	46,0	46,0	28,4	34.207
weiblich	61,3	39,5	40,1	40,7	24,0	13.675
ohne Angabe	10,0	10,0	11,7	10,0	10,0	60
Alter	%	%	%	%	%	absolut
unter 25	55,9	53,8	58,9	62,2	38,5	1.560
25 und unter 50	63,5	49,4	53,2	56,5	35,0	30.381
50 und älter	63,5	32,4	25,9	19,8	11,2	15.981
ohne Angabe	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	20
Nationalität	%	%	%	%	%	absolut
deutsch	66,1	46,0	46,7	47,1	28,9	32.741
EU-Ausland (EU-27)	63,1	36,1	36,1	36,8	21,4	1.539
Nicht EU-Ausland	57,6	33,9	35,1	35,5	17,5	2.663
ohne Angabe	55,9	41,0	40,1	39,8	25,1	10.999
Schulbildung	%	%	%	%	%	absolut
ohne Schulabschluss	63,9	30,3	30,4	31,2	14,7	2.915
Hauptschulabschluss	66,6	42,3	42,3	41,8	24,7	17.963
Mittlere Reife	65,1	50,2	53,4	54,8	33,5	9.247
Fachhochschulreife/Abitur	66,7	52,2	51,7	53,1	35,9	5.388
ohne Angabe	55,2	40,9	40,3	40,0	25,1	12.429
Berufsausbildung	%	%	%	%	%	absolut
betriebliche Ausbildung	66,7	47,5	49,2	49,9	30,5	22.625
außerbetriebliche/schulische Ausb.	67,0	49,2	50,2	50,6	32,5	2.374
Universität/FH	66,9	54,1	51,3	51,2	36,3	2.801
ohne abgeschl. Berufsausbildung	62,8	33,9	33,8	34,5	17,9	8.496
ohne Angabe	55,0	40,5	39,3	38,2	24,1	11.646
Gesundheitliche Einschränkung	%	%	%	%	%	absolut
Nein	65,6	47,1	48,7	50,0	30,7	31.486
Ja	67,3	31,1	27,2	23,9	11,7	4.858
ohne Angabe	54,9	40,5	39,3	38,1	24,1	11.598
Gesamt	63,2	43,9	44,2	44,4	27,2	47.942

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

In die Kategorie „Sonstiges“ fallen Personen, die selbständig wurden, die sich aus verschiedenen Gründen nicht arbeitsuchend bzw. arbeitslos gemeldet hatten und Personen, die in Rente gegangen waren. Für 6 Prozent der Teilnehmer konnte keine Sozialversicherungsnummer ermittelt werden und daher auch nicht überprüft werden, ob sie zu den Stichtagen in Beschäftigung waren. Diese (potenziell beschäftigten) Personen befinden sich größtenteils ebenfalls in der Kategorie „Sonstiges“. Es wird nun für verschiedene Personengruppen dargestellt, zu welchem Anteil Teilnehmer/innen an den jeweiligen Stichtagen nach Austritt aus der Maßnahme im „sonstigen“ Verbleib waren. Zusätzlich wird eine Variable gebildet, die anzeigt, wie viele der Teilnehmer zu allen vier Stichtagen im „sonstigen“ Verbleib waren.

Tabelle 8

Anteil der Personen, die zum jeweiligen Stichtag nach der Teilnahme an Maßnahmen im Status „Sonstiges“ waren, nach personellen Merkmalen (Austritte 2000 bis 2005)

Verbleibstatus "Sonstiges":	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten	zu allen Stichtagen	Anzahl aller Teilnehmer
Prozent von der letzten Spalte						
Geschlecht	%	%	%	%	%	absolut
männlich	12,6	20,2	24,9	29,0	9,9	34.207
weiblich	11,1	18,6	22,6	27,5	8,6	13.675
ohne Angabe	90,0	90,0	88,3	90,0	88,3	60
Alter	%	%	%	%	%	absolut
unter 25	21,6	27,6	27,4	27,3	14,0	1.560
25 und unter 50	11,1	15,7	18,5	20,7	8,4	30.381
50 und älter	13,5	26,8	35,0	43,9	11,4	15.981
ohne Angabe	100,0	100,0	100,0	95,0	95,0	20
Nationalität	%	%	%	%	%	absolut
deutsch	10,5	18,0	22,3	26,6	8,1	32.741
EU-Ausland (EU-27)	14,0	24,9	30,8	35,1	11,3	1.539
Nicht EU-Ausland	8,7	16,9	21,6	26,2	6,1	2.663
ohne Angabe	18,0	25,3	30,0	34,4	15,0	10.999
Schulbildung	%	%	%	%	%	absolut
ohne Schulabschluss	8,3	18,0	22,5	28,3	6,5	2.915
Hauptschulabschluss	9,6	17,9	23,0	28,2	7,4	17.963
Mittlere Reife	9,9	16,1	19,3	22,3	7,1	9.247
Fachhochschulreife/Abitur	12,0	19,5	23,6	27,4	9,0	5.388
ohne Angabe	18,9	26,0	30,6	34,8	15,7	12.429
Berufsausbildung	%	%	%	%	%	absolut
betriebliche Ausbildung	9,9	16,7	20,9	24,6	7,4	22.625
außerbetriebliche/schulische Ausb.	9,4	16,7	21,5	25,4	7,5	2.374
Universität/FH	12,9	20,6	24,5	29,4	10,1	2.801
ohne abgeschl. Berufsausbildung	8,9	17,0	22,1	27,7	6,5	8.496
ohne Angabe	19,8	28,4	33,1	37,7	16,7	11.646
Gesundheitliche Einschränkung	%	%	%	%	%	absolut
Nein	9,8	16,5	20,4	24,1	7,4	31.486
Ja	9,8	20,7	28,6	36,6	7,2	4.858
ohne Angabe	19,9	28,5	33,1	37,8	16,7	11.598
Gesamt	12,3	19,8	24,3	28,7	9,6	47.942

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Männer sind zu allen Stichtagen zu geringfügig höheren Anteilen in der Kategorie „Sonstiges“. Bei den Älteren steigt der Anteil der Sonstigen mit zunehmender Zeit nach der Maßnahme stark an, sodass nach 18 und 24 Monaten deutlich überdurchschnittliche Anteile erreicht werden. Es ist zu vermuten, dass davon ein beträchtlicher Teil in Rente übergegangen war. Wie viele der Älteren sich selbständig gemacht hatten, kann hier nicht ermittelt werden. Auch die unter 25-jährigen Teilnehmer/innen sind nach der Kurzarbeit im Vergleich zu den Personen mittleren Alters zu relativ hohen Anteilen in der Kategorie Sonstiges.

Zum Merkmal der Nationalität fällt auf, dass vor allem EU-Ausländer häufig den „sonstigen“ Verbleib aufweisen. Denkbar wäre hier, dass sich darunter ein hoher Anteil von selbständig Tätigen befindet oder es sich um Personen handelt, die nicht mehr im Inland sind. Personen mit hoher Schul- oder Berufsbildung sind überdurchschnittlich häufig im Status „Sonstiges“ zu finden und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sind häufiger in dieser Kategorie als Personen ohne solche Einschränkungen. Diesen Strukturen entsprechen auch die Merkmalsanteile für die Gruppe derjenigen, die zu allen Stichtagen im sonstigen Verbleib war.

4.3 Multivariate Verbleibsanalyse

4.3.1 Fragestellung und Vorgehensweise

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Arbeitsmarktchancen unterschiedlicher Personengruppen nach einer ESF-geförderten Qualifizierung während Kurzarbeit unter Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktlage unterscheiden. Wovon hängt es also ab, ob die Teilnehmer im Anschluss an die Kurzarbeit arbeitslos werden, ob sie eine Folgebeschäftigung finden und ob sie sich selbständig machen oder sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen? Die Betrachtung der Verbleibe und der personellen Merkmale der Teilnehmer in Kapitel 4.2.5 zeigte bereits, dass erhebliche Unterschiede bestehen. Ziel der multivariaten Analyse ist es, zu aussagekräftigeren Ergebnissen zu gelangen.²¹ Dabei kann der Effekt der Qualifizierungsmaßnahmen selbst nicht ermittelt werden, weil ein Vergleich der Teilnehmer/innen an den Maßnahmen mit Nichtteilnehmer/innen mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich ist. Ermittelt werden daher die Auswirkungen der personellen Merkmale der Teilnehmer sowie der regionalen Heterogenität auf die Bruttoeffekte der Maßnahme. Weil für einige analytisch wichtige Informationen keine Daten vorliegen (z. B. Dauer der individuellen Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen, Zeitraum des Bezuges von Kurzarbeitergeld, Merkmale der abgebenden Betriebe, sowie der beE's bzw. Transfergesellschaften – vgl. Kapitel 4.1), stehen die Ergebnisse unter entsprechendem Vorbehalt.²²

Gefragt wird, ob Männer oder Frauen nach der Qualifizierungsmaßnahme häufiger bzw. schneller eine Folgebeschäftigung aufnehmen. Bei älteren Teilnehmern steht die Vermutung im Raum, dass relativ viele von ihnen im Anschluss an die Kurzarbeit in Rente gehen (ggf. nach einer Zwischenarbeitslosigkeit). Bei Ausländern ist denkbar, dass eventuelle Sprach- und Integrationsprobleme die Arbeitssuche erschweren und somit zu einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko bzw. zu einer geringeren Chance auf Beschäftigung führen. Sowohl ein höherer Schulabschluss als auch ein höherer Berufsabschluss dürften die Aufnahme einer neuen Tätigkeit begünstigen. Teilnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen haben vermutlich mehr Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche als Personen ohne solche Einschränkungen.

Ein weiterer entscheidender Faktor für den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer/innen ist das regionale Umfeld. In vielen Studien zeigte sich, dass die regionale Arbeitsmarktlage erheblichen Einfluss auf die Wiedereingliederungsquote von Arbeitslosen

²¹ Der entscheidende Vorteil der Anwendung multivariater Verfahren liegt darin, dass der Einfluss der jeweils interessierenden Variable unter Konstanthaltung der anderen erklärenden Variablen im Modell errechnet wird (*ceteris paribus*). Dadurch können die angezeigten Effekte (bei Erfüllung der üblichen statistischen Annahmen) den unabhängigen Variablen eindeutig zugeordnet werden. Außerdem wird durch einen Fehlerterm berücksichtigt, dass die unabhängigen Variablen den beobachteten Arbeitsmarktstatus nicht vollständig erklären können.

²² Nicht im Modell enthaltene Variablen, die für die Erklärung der abhängigen Variablen von Bedeutung sind, führen potenziell zu Verzerrungen der Effekte der verwendeten unabhängigen Variablen (Verbeek 2004: 55).

hat. Bei günstiger Arbeitsmarktlage in einer Region ist daher mit einem geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko bzw. höheren Chancen auf neue Beschäftigung der Maßnahmeteilnehmer/innen zu rechnen. Weiterhin ist anzunehmen, dass sich Entwicklungen im zeitlichen Verlauf, wie die wirtschaftliche Lage im Zeitraum des Austritts aus der Kurzarbeit und Änderungen in den gesetzlichen Regelungen zur Kurzarbeit, auf die Eingliederungschancen auswirken.

Die Fragestellungen werden mit dem Verfahren der binären logistischen Regression analysiert.²³ Dabei wird die Wahrscheinlichkeit für die Teilnehmer geschätzt, erstens im Anschluss an die Maßnahme arbeitslos zu sein, zweitens in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und drittens in sonstigem Verbleib zu sein. Die Berechnungen werden jeweils für die Stichtage der Verbleibsermittlung 6, 12, 18 und 24 Monate nach der individuellen Beendigung der Maßnahme durchgeführt. Zusätzlich werden die Wahrscheinlichkeiten der Teilnehmer geschätzt, zu mindestens einem der Stichtage arbeitslos zu sein, zu allen Stichtagen sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein und zu allen Stichtagen in sonstigem Verbleib zu sein.

Als unabhängige Variable werden u. a. das Geschlecht und das Alter der Teilnehmer in drei Klassen verwendet. Für die Nationalität der geförderten Personen gehen die Gruppen deutsch, EU-Ausland und Nicht-EU-Ausland in die Modelle ein. Die Schulbildung der Teilnehmer wird durch die Ausprägungen (Fach-)Hochschulreife, Mittlere Reife, Hauptschulabschluss und kein Schulabschluss erfasst. Für die Berufsausbildung werden Abschlüsse an Universität/FH, betriebliche- und außerbetriebliche Ausbildung und „ohne Berufsausbildung“ verwendet. In einer Dummyvariablen geht in die Untersuchung mit ein, ob bei einem Teilnehmer gesundheitliche Einschränkungen vorlagen. Da zu etwa 25 Prozent der Personen keine Angaben zu den Merkmalen Nationalität, Schul- und Berufsbildung und gesundheitliche Einschränkung vorliegen, wird die Kategorie „ohne Angabe“ jeweils in die Modelle mit aufgenommen.

Zusätzlich werden Dummies für das Jahr des Austritts aus der Maßnahme (2000 bis 2005), sowie die 12 regionalen Vergleichstypen der Arbeitsagenturbezirke in die Modelle aufgenommen (zu den Vergleichstypen siehe Anhang Tabelle A8). Diese Vergleichstypen wurden anhand mehrerer Indikatoren für die regionale Arbeitsmarktlage gebildet. Zentrale Einflussgröße ist dabei die Unterbeschäftigungsquote einer Region. Agenturen, die zu einem Vergleichstyp gehören, weisen ähnliche Arbeitsmarktbedingungen auf und eignen sich daher für interregionale Vergleiche (Blien et al. 2004).

²³ In der binären logistischen Regression soll eine dichotome abhängige Variable, mit den Ausprägungen Null und Eins, durch eine oder mehrere unabhängige Variablen erklärt werden. Zu diesem Zweck wird die Wahrscheinlichkeit des zu erklärenden Ergebnisses durch eine Funktion der Linearkombination der unabhängigen Variablen geschätzt. Diese Funktion ist die Standard Logistische Verteilungsfunktion und liegt daher im Wertebereich zwischen Null und Eins (Verbeek 2004: 189 ff.).

Für die einzelnen Gruppen wird der Einfluss auf die abhängige Variable gegenüber der jeweiligen Referenzkategorie durch Odds Ratios (Chancenverhältnis bzw. Risikoverhältnis) angezeigt.²⁴ Ein Odds Ratio über 1 steht für einen positiven Zusammenhang bzw. eine höhere Wahrscheinlichkeit des betreffenden Ergebnisses für die betrachtete Gruppe gegenüber der Referenzgruppe, ein Odds Ratio unter 1 zeigt einen negativen Zusammenhang bzw. eine niedrigere Wahrscheinlichkeit an.²⁵

4.3.2 Verbleib in Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme

Es soll nun geklärt werden, für welche Teilnehmer an den Qualifizierungsmaßnahmen das Arbeitslosigkeitsrisiko besonders hoch ist. Abhängige Variablen sind hierbei, ob ein Teilnehmer zum jeweiligen Stichtag nach der Maßnahme arbeitslos gemeldet war oder nicht, sowie über alle Stichtage hinweg betrachtet, ob ein Teilnehmer an mindestens einem der Stichtage arbeitslos war oder nicht. Zum Stichtag sechs Monate nach der Maßnahme sind die Effekte der personellen Merkmale auf das Arbeitslosigkeitsrisiko nicht eindeutig. Die Einflüsse sind häufig nur sehr schwach und weisen zum Teil in entgegengesetzte Richtung als zu den späteren Stichtagen (siehe Tabelle 9). Dies liegt daran, dass sich zu diesem Zeitpunkt viele der Teilnehmer/innen noch in Kurzarbeit befinden. Ihr Verbleibsstatus erklärt sich also zu großen Teilen aus der nicht beobachteten Laufzeit der Kurzarbeit und nicht aus den individuellen Merkmalen. Es wird davon ausgegangen, dass zu den späteren Verbleibszeitpunkten immer mehr Personen die Kurzarbeit beendet hatten. Die Ermittlung der Einflüsse der unabhängigen Variablen sollte zu den späteren Stichtagen also an Genauigkeit gewinnen. 12, 18 und 24 Monate nach der Maßnahme sind die angezeigten Wirkungen der unabhängigen Variablen in der Richtung einheitlich und von deutlicherer Stärke. Auch das niedrigere Pseudo-R² im Vergleich zu den weiteren Regressionen ist ein Indikator dafür, dass die Erklärungskraft des Gesamtmodells zum Stichtag sechs Monate nach dem Austritt aus der Maßnahme geringer ist als zu den späteren Zeitpunkten. Die Ergebnisse zum Stichtag sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme werden deshalb hier nicht weiter interpretiert.

²⁴ Das Odds Ratio gibt das Verhältnis der Chancen verschiedener Gruppen an, beispielsweise die Beschäftigungschance der Männer im Vergleich zur Beschäftigungschance der Frauen. Die Chance ist definiert als die Wahrscheinlichkeit des betreffenden Ergebnisses im Verhältnis zur Gegenwahrscheinlichkeit für die betreffende Gruppe. Für negativ bewertete Ergebnisse wird anstelle des Begriffs Chance der Begriff Risiko verwendet (Beschäftigungschance, Arbeitslosigkeitsrisiko).

²⁵ Den verwendeten Daten liegt eine Vollerhebung der Teilnehmer an ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit zugrunde. Die Effekte der unabhängigen Variablen können somit ohne stichprobenbedingte Zufallsfehler ermittelt werden. Die Interpretation von Standardfehlern bzw. Signifikanzniveaus der Koeffizienten wäre gerechtfertigt, wenn man von zufallsbedingten Messfehlern ausgeht. Diese könnten z. B. durch Fehlerfassungen der Daten gegeben sein (Behnke 2005, Berk et al. 1990).

Tabelle 9
Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme

	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten	zu mindestens einem der Stichtage
	Odds Ratios				
Geschlecht					
Männer	Referenz				
Frauen	1,294***	1,463***	1,507***	1,496***	1,451***
Alter					
50 und älter	Referenz				
25 bis unter 50	1,149***	0,839***	0,679***	0,547***	0,773***
unter 25	0,937	0,372***	0,283***	0,219***	0,426***
Nationalität					
deutsch	Referenz				
EU-Ausland (EU-27)	0,926	0,945	0,886	0,931	0,895*
Nicht-EU-Ausland	1,567***	1,386***	1,311***	1,497***	1,568***
ohne Angabe	1,105	1,147*	1,260***	1,255***	1,187***
Schulabschluss					
ohne Schulabschluss	Referenz				
Hauptschulabschluss	0,995	0,818***	0,771***	0,806***	0,801***
Mittlere Reife	0,892	0,649***	0,603***	0,638***	0,642***
(Fach-)Hochschulreife	0,853*	0,575***	0,550***	0,573***	0,583***
ohne Angabe	1,037	0,918	0,794**	0,842*	0,977
Berufsausbildung					
ohne Berufsausbildung	Referenz				
betriebliche Ausbildung	0,759***	0,685***	0,664***	0,696***	0,664***
außerbetriebliche/schulische Ausb.	0,827**	0,675***	0,679***	0,706***	0,645***
Universität/FH	0,637***	0,501***	0,573***	0,576***	0,510***
ohne Angabe	0,508	1,098	1,095	0,587	0,63
Gesundheitliche Einschränkung					
Nein	Referenz				
Ja	0,914*	1,290***	1,329***	1,359***	1,427***
keine Angabe	1,532	0,428**	0,435**	0,829	0,645
Regionaler Vergleichstyp					
Ia: Ostdeutschland, schlechteste Arbeitsmarktbedingungen	Referenz				
Ib	0,676***	0,743**	0,755**	0,733**	0,644***
Ic	0,399***	0,845	0,765*	0,692**	0,536***
IIa	0,223***	0,707***	0,934	0,865	0,539***
IIb	0,369***	0,590***	0,656***	0,556***	0,413***
IIIa	0,376***	0,533***	0,565***	0,468***	0,341***
IIIb	0,435***	0,510***	0,552***	0,468***	0,346***
IIIc	0,264***	0,575***	0,577***	0,530***	0,377***
IV	0,264***	0,510***	0,582***	0,507***	0,362***
Va	0,091***	0,158***	0,513***	0,856	0,320***
Vb	0,262***	0,482***	0,517***	0,442***	0,328***
Vc	0,275***	0,478***	0,512***	0,425***	0,298***
Jahr des Austritts					
2000	0,434***	0,426***	0,744***	1,095	0,554***
2001	0,792***	0,562***	0,868***	1,262***	0,689***
2002	0,612***	0,653***	1,013	1,548***	0,808***
2003	0,787***	0,690***	1,119***	1,641***	0,910***
2004	0,791***	0,838***	1,291***	1,524***	1,082**
2005	Referenz				
Pseudo-R-Quadrat	0,030	0,042	0,041	0,052	0,042
N	47.865	47.865	47.865	47.865	47.865

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Frauen haben zu allen betrachteten Zeitpunkten nach der Qualifizierung während Kurzarbeit eine höhere Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden als Männer. Das Risiko zu mindestens einem der Stichtage arbeitslos zu werden ist bei den Frauen rund 1,5-mal so hoch wie bei den Männern. Ein höheres Alter der Teilnehmer erhöht

das Arbeitslosigkeitsrisiko. 25- bis unter 50-Jährige weisen gegenüber über 50-Jährigen zu allen Stichtagen eine geringere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit auf. Die Differenz der unter 25-Jährigen zu den Älteren ist noch deutlicher. Dabei fällt auf, dass der Unterschied der jüngeren Altersgruppen zu den Älteren mit zunehmender Zeit seit der Maßnahme immer größer wird. Eine mögliche Erklärung hierfür wäre, dass ältere Personen so lange wie möglich in Kurzarbeit bleiben und anschließend häufig arbeitslos werden, während Jüngere schneller wieder in ein neues Beschäftigungsverhältnis eintreten. Teilnehmer aus anderen EU-Staaten weisen gegenüber deutschen Teilnehmern zu allen Stichtagen eine etwas niedrigere Wahrscheinlichkeit auf, arbeitslos zu werden. Personen aus Nicht-EU-Ländern werden dagegen deutlich häufiger arbeitslos. Ihr Risiko zu mindestens einem der Stichtage innerhalb von zwei Jahren nach der Maßnahme arbeitslos zu werden, ist rund 1,6-mal so hoch wie das der Deutschen.

Der Schulabschluss wirkt in erwarteter Weise auf das Arbeitslosigkeitsrisiko der geförderten Personen. Je höher der Schulabschluss der Teilnehmer ist, desto geringer ist ihre Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden. Auch bei den Berufsabschlüssen gilt, je höher der Abschluss, desto geringer ist das Arbeitslosigkeitsrisiko. Dies gilt zu allen betrachteten Stichtagen und auch für die zusätzliche abhängige Variable „zu mindestens einem Stichtag arbeitslos“. Teilnehmer mit einer gesundheitlichen Einschränkung weisen durchgängig eine erhöhte Wahrscheinlichkeit auf, im betrachteten Zeitraum nach der Maßnahme arbeitslos zu werden. Der Unterschied zu Teilnehmern ohne gesundheitliche Einschränkungen nimmt zu den späteren Zeitpunkten nach der Maßnahme zu.

Die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit unterscheidet sich deutlich im Vergleich der regionalen Vergleichstypen der Arbeitsagenturen. Gegenüber dem Referenztyp „Bezirke in Ostdeutschland mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen“ ist das Risiko arbeitslos zu werden in allen anderen Regionen geringer. Auch im Zeitverlauf zeigen sich deutliche Unterschiede im Arbeitslosigkeitsrisiko. Die Wahrscheinlichkeit für die Teilnehmer, zu mindestens einem der Stichtage arbeitslos zu werden, erhöhte sich in den Abgangsjahren 2000 bis 2004 kontinuierlich. Im Jahr 2005 war diese Wahrscheinlichkeit dann wieder etwas geringer. Dieser Entwicklung entspricht im Groben dem Verlauf der wirtschaftlichen Situation in Deutschland in diesem Zeitraum, die ihren relativen Tiefpunkt im Jahr 2003 hatte.

4.3.3 Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach der Maßnahme

Im Folgenden wird versucht, die Chancen der Teilnehmer auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach der Kurzarbeit in Abhängigkeit von ihren personellen Merkmalen einzuschätzen (Tabelle 10). Dabei wiegt das Problem, dass das Ende der Kurzarbeit nicht bekannt ist, stärker als bei den Analysen zum Arbeitslosigkeitsrisiko der Teilnehmer.

Tabelle 10

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach der Maßnahme

	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten	zu allen Stichtagen
	Odds Ratios				
Geschlecht					
Männer	Referenz				
Frauen	0,890***	0,749***	0,734***	0,716***	0,737***
Alter					
50 und älter	Referenz				
25 bis unter 50	1,008	1,937***	3,073***	5,079***	4,118***
unter 25	0,754***	2,218***	3,675***	6,146***	4,562***
Nationalität					
deutsch	Referenz				
EU-Ausland (EU-27)	0,876*	0,854**	0,840**	0,834**	0,871*
Nicht-EU-Ausland	0,713***	0,760***	0,749***	0,686***	0,619***
ohne Angabe	1,075	1,026	0,961	0,964	1,012
Schulabschluss					
ohne Schulabschluss	Referenz				
Hauptschulabschluss	0,983	1,291***	1,282***	1,234***	1,384***
Mittlere Reife	0,991	1,513***	1,522***	1,466***	1,686***
(Fach-)Hochschulreife	0,973	1,554***	1,471***	1,486***	1,796***
ohne Angabe	0,712***	1,179*	1,259**	1,385***	1,465***
Berufsausbildung					
ohne Berufsausbildung	Referenz				
betriebliche Ausbildung	1,146***	1,389***	1,454***	1,454***	1,541***
außerbetriebliche/schulische Ausb.	1,110*	1,419***	1,467***	1,440***	1,589***
Universität/FH	1,123*	1,595***	1,480***	1,389***	1,794***
ohne Angabe	1,936	1,270	1,105	1,333	1,687
Gesundheitliche Einschränkung					
Nein	Referenz				
Ja	1,030	0,625***	0,535***	0,453***	0,423***
keine Angabe	0,487*	0,894	0,990	0,691	0,672
Regionaler Vergleichstyp					
Ia: Ostdeutschland, schlechteste Arbeitsmarktbedingungen	Referenz				
Ib	1,296**	1,031	1,172	1,106	1,340*
Ic	1,342*	0,667**	0,789	0,931	1,242
IIa	3,227***	1,007	0,814*	0,751**	1,303*
IIb	1,760***	1,047	0,980	0,939	1,599***
IIIa	1,519***	1,044	1,014	1,063	1,906***
IIIb	1,210	1,056	1,074	1,075	1,778***
IIIc	2,432***	1,099	1,169	1,034	1,833***
IV	2,438***	1,218*	1,065	0,988	1,875***
Va	4,932***	4,670***	2,154***	1,137	3,468***
Vb	2,192***	1,120	1,088	1,077	1,970***
Vc	2,016***	1,110	1,154	1,218	2,194***
Jahr des Austritts					
2000	0,963	1,561***	0,949	0,589***	0,985
2001	0,690***	1,177***	0,760***	0,546***	0,895*
2002	1,010	1,250***	0,823***	0,546***	0,797***
2003	1,048	1,490***	0,974	0,651***	0,863***
2004	1,209***	1,397***	0,922**	0,740***	0,886***
2005	Referenz				
Pseudo-R-Quadrat	0,027	0,047	0,076	0,127	0,092
N	47.865	47.865	47.865	47.865	47.865

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Die abhängige Variable „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“ zum jeweiligen Stichtag informiert unter Umständen nicht über eine Folgebeschäftigung nach der Kurzarbeit, sondern kann auch den Verbleib in Kurzarbeit anzeigen. Da mit vergangener Zeit nach der Qualifizierungsmaßnahme vermutlich immer mehr Teilnehmer

die Kurzarbeit beendet hatten, sollte dieses Problem zu den späteren liegenden Stichtagen an Bedeutung verlieren. Das Pseudo-R-Quadrat erreicht bei den Schätzungen für die späteren Stichtage jeweils deutlich höhere Werte, was eine höhere Erklärungskraft der Modelle anzeigt. Der erste Stichtag sechs Monate nach der Maßnahme wird deshalb wiederum nicht näher interpretiert.

Zu allen betrachteten Stichtagen sind Frauen mit geringerer Wahrscheinlichkeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Mit zunehmender Zeit nach der Maßnahme nimmt der Unterschied zwischen Männern und Frauen zu. Die Chance, zu allen vier Stichtagen in Beschäftigung und damit ohne längere Unterbrechung von Kurzarbeit in eine Folgebeschäftigung gewechselt zu sein, beträgt für die Frauen das 0,7-fache der Chance der Männer. Bei unter 50-Jährigen und noch deutlicher bei unter 25-Jährigen zeigen sich im Vergleich zu Älteren höhere Chancen auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Vor allem zum Stichtag 24 Monate nach der Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Älteren deutlich geringer als die der jüngeren Teilnehmenden. Auch die Wahrscheinlichkeit, zu allen Stichtagen beschäftigt zu sein liegt bei jüngeren Teilnehmern wesentlich höher.

EU-Ausländer und Teilnehmer/innen aus dem Nicht-EU-Ausland weisen geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten auf als deutsche Teilnehmer. Der Unterschied der Nicht-EU-Ausländer zu den Deutschen nimmt an den späteren Stichtagen zu. Ein höherer Schulabschluss wirkt sich positiv auf die Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus. Die Unterschiede zwischen Teilnehmer/innen mit mittlerer Reife und Abitur sind allerdings nur sehr gering. Im Zeitverlauf nach der Maßnahme bleiben die Unterschiede zwischen Teilnehmer/innen mit verschiedenen Schulabschlüssen nahezu konstant. Auch ein höherer Berufsabschluss hat einen positiven Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Teilnehmende mit Berufsausbildung oder Universitätsabschluss weisen im Vergleich zu Teilnehmenden ohne Berufsabschluss zu allen Stichtagen eine höhere Chance auf Beschäftigung auf. Teilnehmer/innen mit gesundheitlichen Einschränkungen sind zu allen betrachteten Zeitpunkten mit geringerer Wahrscheinlichkeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt als Teilnehmende ohne diese Einschränkungen. Je mehr Zeit nach der Maßnahme verging, desto deutlicher wird dieser Unterschied. Diese Einflüsse zeigen sich in ähnlicher Weise bei der Schätzung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit an allen Stichtagen nach der Qualifizierungsmaßnahme.

Die Chancen der Teilnehmer auf Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zeigen eine erhebliche Streuung je nach regionaler Arbeitsmarktlage. In Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage ist die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung höher als in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Im Vergleich zum Referenzjahr 2005 zeigen sich in den Vorjahren überwiegend höhere Wahrscheinlichkeiten für die Aufnahme einer Folgebeschäftigung nach Kurzarbeit.

4.3.4 Sonstiger Verbleib nach der Maßnahme

Die Teilnehmer/innen mit sonstigem Verbleib sind eine heterogene Gruppe, die aus nur arbeitsuchend registrierten Teilnehmer/innen an Maßnahmen, Selbständigen, Personen die sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben oder die sich aus anderen Gründen nicht arbeitsuchend meldeten und Rentnern besteht.²⁶ Zusätzlich sind auch die 6 Prozent der Teilnehmenden größtenteils unter den Sonstigen, für die aus technischen Gründen keine Sozialversicherungsnummer ermittelt werden konnte. Eine eindeutige Interpretation von Einflussfaktoren auf den Verbleib in dieser Gruppe ist daher nicht möglich. Dennoch ist gerade unter der ceteris paribus Bedingung von Interesse, welche Personen mit hoher Wahrscheinlichkeit in diese Gruppe fallen. Wie bei den vorangegangenen Schätzungen werden die Ergebnisse des Stichtags sechs Monate nach der Maßnahme nicht näher betrachtet, da hier vermutlich noch viele Maßnahmeteilnehmer/innen in Kurzarbeit sind. Zusätzlich zum Verbleib pro Stichtag wird als weitere abhängige Variable betrachtet, ob Teilnehmende zu allen Stichtagen den Status „Sonstiger Verbleib“ hatten. Für Teilnehmer/innen, auf die dies zutraf, kann angenommen werden, dass sie in Rente oder Selbständigkeit waren.

Zu allen Stichtagen sind Frauen mit einer etwas geringeren Wahrscheinlichkeit unter den Sonstigen (Tabelle 11). Dies gilt auch für den Verbleib an allen Stichtagen. Im Vergleich zu den Älteren sind vor allem die Teilnehmer im mittleren Alter seltener unter den Sonstigen. Zu den späteren Stichtagen sind die über Fünfzigjährigen jedoch gegenüber allen anderen deutlich häufiger unter den Sonstigen, was auf den Eintritt in Rente, oder Rückzug vom Arbeitsmarkt hinweist. Personen, die zu allen Stichtagen in sonstigem Verbleib waren, sind dagegen mit hoher Wahrscheinlichkeit noch unter 25 Jahre. Denkbar ist hier, dass sie im Anschluss an die Kurzarbeit in eine (weitere) Berufsausbildung gingen.

²⁶ Die Gruppe der nicht arbeitslosen Arbeitsuchenden ist hier, wie zuvor im Text, zur Vereinfachung der Gruppe „Sonstiger Verbleib“ zugeordnet, in den Anhangtabellen aber gesondert ausgewiesen.

Tabelle 11
„Sonstiger Status“ nach der Maßnahme

	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten	zu allen Stichtagen
	Odds Ratios				
Geschlecht					
Männer	Referenz				
Frauen	0,872***	0,917**	0,904***	0,964	0,874***
Alter					
50 und älter	Referenz				
25 bis unter 50	0,783***	0,506***	0,421***	0,339***	0,689***
unter 25	1,631***	0,998	0,679***	0,485***	1,135
Nationalität					
deutsch	Referenz				
EU-Ausland (EU-27)	1,444***	1,396***	1,427***	1,324***	1,473***
Nicht-EU-Ausland	0,830*	0,894	0,938	0,942	0,747**
ohne Angabe	0,730***	0,802***	0,809***	0,861**	0,711***
Schulabschluss					
ohne Schulabschluss	Referenz				
Hauptschulabschluss	1,111	0,994	1,071	1,065	1,048
Mittlere Reife	1,265**	1,071	1,113	1,061	1,154
(Fach-)Hochschulreife	1,443***	1,211**	1,292***	1,180*	1,272*
ohne Angabe	1,764***	0,899	1,021	0,879	1,593***
Berufsausbildung					
ohne Berufsausbildung	Referenz				
betriebliche Ausbildung	1,156**	1,111**	1,083*	1,006	1,241***
außerbetriebliche/schulische Ausb.	1,053	1,065	1,073	1,025	1,207
Universität/FH	1,423***	1,314***	1,207**	1,233**	1,638***
ohne Angabe	0,663	0,543	0,855	0,929	0,664
Gesundheitliche Einschränkung					
Nein	Referenz				
Ja	1,027	1,158***	1,281***	1,392***	0,940
keine Angabe	2,940	4,795**	2,686*	2,474*	3,463
Regionaler Vergleichstyp					
Ia: Ostdeutschland, schlechteste Arbeitsmarktbedingungen	Referenz				
Ib	1,099	1,313*	1,124	1,184	1,445
Ic	2,526***	2,297***	1,914***	1,660***	4,004***
IIa	1,010	1,629***	1,512***	1,589***	1,642*
IIb	1,854***	2,110***	1,865***	1,911***	3,125***
IIIa	2,330***	2,471***	2,076***	1,918***	3,987***
IIIb	2,503***	2,535***	2,035***	1,974***	4,364***
IIIc	1,468**	1,953***	1,739***	1,826***	2,594***
IV	1,569**	2,084***	1,949***	2,017***	2,712***
Va	0,985	0,856	0,890	0,927	1,477
Vb	1,866***	2,437***	2,159***	2,069***	3,238***
Vc	2,057***	2,352***	1,993***	1,824***	3,448***
Jahr des Austritts					
2000	2,415***	1,618***	1,579***	1,661***	2,920***
2001	2,318***	1,636***	1,651***	1,603***	2,622***
2002	1,726***	1,375***	1,345***	1,327***	1,899***
2003	1,357***	1,037	1,007	1,083*	1,566***
2004	1,016	0,860***	0,906**	0,948	1,027
2005	Referenz				
Pseudo-R-Quadrat	0,048	0,045	0,052	0,067	0,058
N	47.865	47.865	47.865	47.865	47.865

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Teilnehmer/innen aus dem EU-Ausland verbleiben zu allen Stichtagen häufiger im sonstigen Status als Deutsche. Teilnehmer/innen aus Nicht-EU-Ländern sind dagegen vergleichsweise selten unter den Sonstigen. Gegenüber Teilnehmer/innen ohne Schulabschluss sind alle Teilnehmenden die über einen Schulabschluss verfügen häufiger unter den Sonstigen. Dies gilt besonders für Personen mit Abitur. Ähnliches

zeigt sich bei den Teilnehmenden mit Berufsabschluss gegenüber den Teilnehmenden ohne Abschluss. Insbesondere Personen mit Universitätsabschluss sind mit höherer Wahrscheinlichkeit an den einzelnen Stichtagen, aber auch zu allen Stichtagen unter den Sonstigen zu finden. Personen mit gesundheitlicher Einschränkung sind zu allen Stichtagen deutlich häufiger im „Sonstigen“ Verbleib als Personen ohne solche Einschränkungen.

In Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage ist die Wahrscheinlichkeit des sonstigen Verbleibs grundsätzlich höher als in Regionen mit Arbeitsplatzdefizit. Dies zeigt sich besonders für diejenigen Teilnehmer/innen, die zu allen Stichtagen diesen Status innehatten. Es ist aber auch ersichtlich, dass für die Teilnehmer/innen die Wahrscheinlichkeit des „Sonstigen“ Verbleibs in ländlichen Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage relativ gering ist. Nach Jahr des Austritts betrachtet waren vor allem in den Jahren 2000 bis 2002 vergleichsweise viele Teilnehmer zu den einzelnen Stichtagen im sonstigen Verbleib. 2003 war die Wahrscheinlichkeit noch leicht erhöht und 2004 lagen die Werte dann etwas unterhalb des Referenzjahres 2005. Die Wahrscheinlichkeit des sonstigen Verbleibs zu allen Stichtagen nach der Maßnahme nahm von 2000 bis 2005 kontinuierlich ab.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Betriebe mit endgültigem Arbeitsausfall aufgrund von größeren Betriebsänderungen bis hin zu einer Stilllegung können auf der Grundlage entsprechender Regelungen des SGB III Kurzarbeit einführen. Aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung konnte bis Ende 2003 das sogenannte Strukturkurzarbeitergeld für maximal 24 Monate bewilligt werden, welches dann zu Jahresbeginn 2004 durch das Transferkurzarbeitergeld mit einer Laufzeit bis zu nur noch 12 Monaten abgelöst wurde. Mit diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument soll Arbeitslosigkeit vermieden und Zeit für die Vorbereitung und Organisation von Übergängen in neue Beschäftigungsverhältnisse gewonnen werden. In der Vergangenheit wurde strukturelle Kurzarbeit bei älteren Beschäftigten (ggf. in Verbindung mit anschließender Zwischenarbeitslosigkeit) häufig auch als Brücke in den Vorruhestand genutzt. Die Neuregelungen zum Transfer-Kug, insbesondere die Verkürzung der maximalen Laufzeit und parallel dazu die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, sollten demgegenüber verstärkt zu Übergängen in neue Beschäftigung verhelfen.

In den Regelungen des SGB III zu Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall sind die Betriebe aufgefordert, sich um die Vermittlung der Kurzarbeitenden in neue Beschäftigungsverhältnisse zu bemühen und dazu eventuell erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten. Eine finanzielle Unterstützung für derartige Maßnahmen ist nicht vorgesehen. Hier setzte die ergänzende Förderung des ESF im Rahmen des ESF-BA-Programms von Anfang 2000 bis Mitte 2008 an. Während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall insbesondere in kleineren und mittleren Betrieben konnten Maßnahmen zur Orientierung und Qualifizierung für die Kurzarbeitenden aus Mitteln des ESF unterstützt werden. Dieser Förderansatz wird aktuell im Rahmen eines neuen ESF-Bundesprogramms weitergeführt.

Die Begleitforschung zum ESF-Programm hatte die Aufgabe, die Umsetzung und Wirksamkeit der verschiedenen Ansätze zur Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung zu evaluieren (u. a. ergänzende Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen und von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit). Für die Evaluation der ESF-unterstützten Qualifizierung während Kurzarbeit standen und stehen allerdings bis heute keine hinreichenden Daten zur Verfügung. Deshalb hatte sich die Begleitforschung zu diesem Teilprojekt vorerst um eine Verbesserung der Datenlage bei der BA bemüht, die jedoch bis heute nicht realisiert werden konnte, weshalb bisher keine wirkungsbezogenen Analysen vorgelegt werden konnten.

Mit der hier vorgelegten Untersuchung wird angesichts des bevorstehenden Abschlusses der Begleitforschung trotz der nach wie vor ungünstigen Datenlage eine deskriptive Analyse zu den Eintritten in die ESF-BA-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen und vor allem zum späteren Verbleib vorgestellt. Damit können erstens im Sinne einer explorativen Studie mit einiger empirischer Evidenz Informationen zur Einschätzung der Umsetzung und der Bruttoeffekte gegeben werden, die bisher fehlten. Zweitens können im Blick auf die aktuelle Fortsetzung dieses ESF-Förderansatzes relevante Datenprobleme verdeutlicht werden, die für die zukünftige Evaluation behoben werden sollten.

Das grundsätzliche Evaluationsproblem der Qualifizierung während Kurzarbeit - hier bei endgültigem Arbeitsausfall - besteht darin, dass Maßnahmen (Orientierung und oder Qualifizierung) in ihrer Umsetzung und in ihren Wirkungen zu analysieren sind, die ihrerseits in umfassendere Maßnahmen, d. h. die Kurzarbeit selber, eingebettet sind.²⁷ Der gängige, auf die Ermittlung von Nettoeffekten zielende Vergleich des weiteren Erwerbsverlaufs möglichst ähnlicher Personen mit und ohne Teilnahme wird aufgrund der Verschränkung der zwei Maßnahmentearten zu einer relativ komplizierten Herausforderung. Dies hindert nicht grundsätzlich an einer Wirkungsanalyse. Noch wichtiger ist hier das zweite Problem. Dieses besteht darin, dass es zu beiden Maßnahmentearten erhebliche Datenlücken bei der umsetzenden BA gibt. In den Datenbanken der BA sind keine personenbezogenen Individualdaten zu den Kurzarbeitenden erfasst. Daher sind auch keine Angaben zum individuellen Beginn und Ende des Bezugs von Kurzarbeitergeld möglich. Für die BA-Statistik werden lediglich aggregierte Bestandsdaten ohne personelle Merkmale bereitgestellt, daneben in einer gesonderten Erfassung von Verwaltungsdaten nur nach Geschlecht und Altersgruppen differenzierte Aggregate zu Stichtagsbeständen. Zur ESF-BA-Förderung wurden zwar teilnahmebezogene Individualdaten erfasst. Dies erfolgte jedoch sparsam mit der Idee, relevante Merkmalsausprägungen (z. B. Nationalität, Berufsausbildung) durch nachträgliche Datenabgleiche mit der Bewerberangebotsdatei der BA zuzuspielen. Im Falle der Qualifizierung während Kurzarbeit ist dies jedoch

²⁷ Dies gilt nach aktuellem Stand - trotz der anderen Zielgröße (Beschäftigungssicherung, nicht Beschäftigungsübergang) - auch für eine Evaluation der ab 2009 neuen Förderung einer Qualifizierung (nach ESF-RL 12/2008 oder bei Geringqualifizierten nach § 77 Abs. 2 SGB III) bei konjunktureller oder saisonaler Kurzarbeit.

nur eingeschränkt möglich, weil viele der Kurzarbeitenden wegen fehlender Meldepflicht nicht wie gedacht als Arbeitsuchende registriert sind. Zudem gelingt der Brückenschlag von den personenbezogenen ESF-Daten zu betriebsbezogenen Merkmalen der abgebenden Betriebe und der Trägergesellschaften in der erwähnten Stichtagsdatei oder in der Beschäftigtendatei nicht, weil bei den ESF-Daten ebenfalls zu erfassende Betriebsnummern häufig fehlen oder nicht valide sind. Deshalb kann zum Beispiel die zeitliche Lage der Qualifizierungsmaßnahmen bzw. der individuellen Teilnahmen im Rahmen des seinerseits im Beginn und Ende nicht bekannten individuellen Bezugs von Kurzarbeitergeld bisher nicht ermittelt werden.

Für die Beschreibung der Förderentwicklung wurden hier die erst noch zu personenbezogenen Datensätzen aufbereiteten Teilnahmedatensätze aus dem ESF-BA-Monitoring zu den Qualifizierungsmaßnahmen genutzt. Mehr als eine Beschreibung der Entwicklung der Eintrittszahlen insgesamt und differenziert nach Geschlecht und Alter war jedoch aufgrund der erwähnten Datenlücken kaum möglich.

In der hier betrachteten Zeit von Januar 2000 bis Ende 2006 traten demnach bundesweit gut 58.000 Personen in ESF-BA-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall ein. Davon entfiel der Großteil auf die alten Bundesländer. Nach relativ niedrigen Eintrittszahlen in den Jahren 2000 und 2001 schwankte die Zahl der Eintritte in den Jahren 2002 bis 2006 zwischen rund 7000 und 11.000 Fällen pro Jahr. Für die Einschätzung des Umfangs und der Entwicklung dieser ESF-Förderung wäre es hilfreich, wenn entsprechende Daten auch zu Eintritten in nicht aus dem ESF geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während der strukturellen bzw. Transferkurzarbeit vorliegen würden. Dies ist nicht der Fall. Es ist lediglich bekannt, dass die Mehrzahl der Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bisher nicht aus dem ESF gefördert, also wohl im Rahmen der Sozialpläne vom personalabgebenden Betrieb finanziert wurden.

Die Befunde zu den Anteilen an den Eintritten nach Geschlecht, Altersstruktur und weiteren Merkmalen interessierten hier im Vergleich zu den entsprechenden Anteilen an allen Personen bzw. Eintritten in strukturelle Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit. Dafür ist inhaltlich wichtig, dass die Arbeitsagenturen keinen Einfluss darauf haben, wer aus dem Kreis der Kurzarbeitenden an den Maßnahmen teilnimmt. Die Zugangsselektivität ergibt sich vielmehr aus den betrieblichen Rahmenbedingungen und Entscheidungsprozessen bei der Planung und Organisation der Kurzarbeit. Ein Vergleich der Merkmalstruktur der Gruppen teilnehmender und nichtteilnehmender Kurzarbeiter/innen ist jedoch nicht möglich, weil zu allen Kurzarbeitenden nur aggregierte Bestandsdaten an halbjährlichen Stichtagen vorliegen. So kann zum Beispiel lediglich festgehalten werden, dass der Anteil der Frauen an allen Eintritten von 2000 bis 2006 rund 30 Prozent betrug, ihr Anteil an den Stichtagsbeständen aller Personen in struktureller bzw. Transferkurzarbeit in dieser Zeit dagegen rund 20 Prozent. Der Anteil Älterer (50 Jahre und älter) an den Teilnehmer/innen lag bis 2005 bei rund einem Drittel, in den Stichtagsbeständen aller Bezieher/innen von Struktur-Kug dagegen bei rund der Hälfte. Zwar erscheint angesichts der früheren

Diskussion über strukturelle Kurzarbeit als Warteschleife bis zum Vorruhestand interessant, dass nicht wenige Ältere unter den Kurzararbeitenden an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Ob es aber im Blick auf alle Kurzararbeitenden relativ viele oder wenige sind, kann nicht eingeschätzt werden, weil die dazu allein vorliegenden Bestandszahlen „dauergewichtet“ sind (und zu den individuellen Dauern keine Daten vorliegen).

Für Analysen zum Erfolg der ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit besteht aufgrund fehlender Daten keine Möglichkeit zur Bildung von Vergleichsgruppen. Erforderlich wäre erstens eine Gruppe der nichtteilnehmenden Kurzararbeitenden sowie zweitens eine Gruppe von möglichst ähnlichen Personen auf den gleichen regionalen Arbeitsmärkten, denen ohne Wechsel in Kurzarbeit aufgrund betriebsseitiger Kündigungen Arbeitslosigkeit droht. Eine kausal orientierte Wirkungsanalyse war daher bisher nicht machbar, sondern nur eine deskriptive Verbleibsanalyse in Anlehnung an den Verbleibsnachweis im Rahmen der gesetzlich geforderten Eingliederungsbilanz. In dieser Verbleibsanalyse wird üblicherweise für den Stichtag sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung erstens gefragt, ob die Teilnehmer/innen arbeitslos gemeldet sind, und wenn nein zweitens, ob sie ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Dazu besteht aber hier wiederum das Problem, dass es sich bei der Qualifizierung während des Bezugs von Kurzarbeitergeld um eine Maßnahme im Rahmen einer insgesamt länger andauernden Maßnahme, also der Kurzarbeit handelt, in der die Kurzararbeitenden ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis haben. Ob der Status „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“ sechs Monate nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme den erfolgreichen Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis indiziert oder den Verbleib in der noch andauernden Kurzarbeit, kann nicht festgestellt werden. Erst der Status „arbeitslos gemeldet“ oder ein sonstiger Verbleib belegen (weil nicht mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigt), dass der Bezug des Kurzarbeitergeldes zwischenzeitlich beendet wurde.

Deshalb wurden hier Verbleibsanalysen nicht nur für den Stichtag 6 Monate nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme, sondern auch zu den Stichtagen 12, 18 und 24 Monate nach Austritt vorgestellt. Dazu kann davon ausgegangen werden, dass spätestens am Stichtag 24 Monate nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme auch der Austritt aus der Kurzarbeit erfolgt sein musste (bei struktureller Kurzarbeit mit ihrer maximalen Laufzeit von 24 Monaten, dagegen bei der Transferkurzarbeit bereits am Stichtag nach 12 Monaten). Mit Analysen zu den vorangehenden Stichtagen sowie zum individuellen Statuswechsel von Stichtag zu Stichtag wurde zudem versucht, auch schon vor Ablauf der maximalen Zeit von zwei Jahren empirische Evidenz für das Ende des Bezugs von Kurzarbeitergeld und damit für Übergänge in neue Beschäftigungsverhältnisse oder in Arbeitslosigkeit zu gewinnen.

Dazu kann zusammenfassend aufgrund der Analyse der Statuswechsel festgehalten werden, dass die überwiegende Mehrzahl der Teilnehmer/innen während struk-

tureller Kurzarbeit offenkundig bereits 12 Monate nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme nicht mehr in Kurzarbeit war. An diesem Stichtag waren von allen Teilnehmer/innen der Jahre 2000 bis 2005 43,6 Prozent in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, am Stichtag 18 Monate nach Austritt waren es 44 Prozent. Und auch am Stichtag 24 Monate nach Austritt waren mit 44,3 Prozent aller Teilnehmer/innen ebenso viele in einem nun zweifelsfrei neuen und ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis. Zwar kann dies nicht einfach mit den bundesweiten Ergebnissen zum 6monatigen Verbleib in den Eingliederungsbilanzen in dieser Zeit verglichen werden (z. B. weil die ESF-Förderung überwiegend in Westdeutschland erfolgte), aber es fällt gleichwohl auf, dass diese Anteile höher sind als zum Beispiel die Anteile ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach der Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen (für das Bundesgebiet insgesamt zwischen 2000 und 2005 schwankend um ein Drittel und durchgängig unter 40 Prozent, im Westen nur 2001 mit 43,6 Prozent vergleichsweise hoch, in den anderen Jahren weniger als 40 Prozent).

Zusätzlich zu diesen Befunden wurde für jeden Stichtag in bivariaten und multivariaten Analysen nach der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bzw. dem Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von personellen Merkmalen einerseits und regionalen Unterschieden andererseits gefragt. Die Befunde zur Relevanz der personellen Merkmale bestätigen das, was zur ungleichen Chancenverteilung auf dem Arbeitsmarkt etwa in Abhängigkeit vom Alter und Bildungsabschlüssen bekannt ist. Wichtig erscheint vor allem der in den multivariaten Analysen ermittelte und relativ starke Effekt der regionalen Heterogenität auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden nach der Kurzarbeit. Dies bekräftigt die in der Sache naheliegende Annahme, dass der Erfolgsgrad der Organisation von Übergangsmärkten bei Kurzarbeit anlässlich eines endgültigen Arbeitsausfalls nicht zuletzt von strukturellen Besonderheiten der jeweiligen regionalen Arbeitsmärkte abhängt.

Abschließend bleibt noch die Frage, welche Schlussfolgerung aus der schwierigen Datenlage zu Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall generell sowie zur Qualifizierung der Kurzarbeitenden im Blick auf zukünftige Evaluationsanforderungen gezogen werden können. Seit Herbst 2008 wird der Förderansatz des ausgelaufenen ESF-BA-Programms im Rahmen des neuen ESF-Bundesprogramms bis 2013 weitergeführt. Ziel ist die „Erhöhung der Arbeitsmarktchancen der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern“ (OP Bund 2007: 196, 200). Damit steht die Frage im Raum, mit welchen Indikatoren und Daten die Zielerreichung gemessen werden kann und inwieweit dies wirkungsanalytisch bewertbar ist.

Dazu sind im „Operationellen Programm“ des Bundes (OP Bund 2007) zwei Ergebnisindikatoren (mit Basiswerten und Zielwerten) vorgegeben: „(1.1a) Anteil der geförderten Arbeitskräfte, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, die ihre Arbeitsmarktchancen erhöht haben, (1.1b) Integrationsquote von Beziehern von Transfer-KUG, die einen neuen Arbeitsplatz am 1. AM finden (sechs Monate nach Maßnahmenen-

de)“ (ebda.). Beide Indikatoren setzen Informationen, d. h. solche Daten voraus, die wie hier gezeigt bisher fehlen: erstens personenbezogene Daten zu Beginn und Ende des Bezugs von Transfer-Kug für alle Kug-Bezieher/innen und darunter für die ESF-Geförderten Angaben zum Beginn und Ende einer Maßnahmeteilnahme sowie zweitens sach- und zeitbezogene betriebsindividuelle Daten zu den personalabgebenden Betrieben und den Trägergesellschaften der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten. Nur mit solchen Daten wird die Integrationsquote ermittelt werden können und nur damit werden Voraussetzungen für die Beantwortung der Frage nach der mit der Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen erreichten oder verfehlten Chancenerhöhung gegeben sein.²⁸

Die in der hier vorgelegten Untersuchung beschriebenen Probleme und Lücken der Datenbasis des bisherigen ESF-BA-Monitoring zur Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit belegen, dass die zur Evaluation erforderlichen Daten nur dann generierbar sein werden, wenn neben den Prozessdaten zur ESF-Förderung von der BA auch personen- und betriebsbezogene Basisdaten zur Transferkurzarbeit insgesamt und damit zu allen Kurzarbeitenden in betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten erhoben werden. Dazu hat die BA mittlerweile erste Schritte eingeleitet, mit denen sichergestellt werden soll, dass alle Personen in Transferkurzarbeit (und in eventuell vorgeschalteten Transfermaßnahmen) bei den Agenturen für Arbeit als arbeitsuchend registriert werden.

Bisher hatte die BA die Datenerfassung und das Monitoring zu struktureller Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit im Vergleich mit den anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik sehr nachrangig betrachtet. Angesichts der Komplexität schon der Bewilligungs- und Verwaltungsabläufe bei Kurzarbeit war dies zum Teil nachvollziehbar. Insoweit die Probleme und Lücken aber auch damit zusammenhängen, dass das Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall in der Vergangenheit nur als bloße Lohnersatzleistung im Rahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik angesehen wurde, ist dies kritikbedürftig. Angestoßen durch die auch im Begriff programmatische Ablösung des Struktur-Kug durch das Transfer-Kug und durch die Zielsetzung der ergänzenden ESF-Förderung ist diese Kritik mittlerweile aufgegriffen worden. Die Agenturen für Arbeit sollen sich zukünftig aktiver als in der Vergangenheit an der Vorbereitung, Organisation und Durchführung von Transferkurzarbeit beteiligen und dabei z. B. die Vermittlungsbemühungen der Träger durch eigene Vermittlungsanstrengungen ergänzen (BA 2008). Damit sie dies können, müssen sie die Kurzarbeitenden kennen, diese sich also bei ihnen arbeitsuchend melden. So gesehen dienen die hier vorgetragenen Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Da-

²⁸ Laut OP sollen die Indikatorenwerte durch Teilnehmerbefragungen ermittelt werden. Dies wird erstens ohne Kenntnis der Grundgesamtheit auf der Grundlage personen- und betriebsbezogener Individualdaten wenn überhaupt, dann nur mit erheblichen Einschränkungen für die Ergebnisqualität möglich sein. Zweitens kann eine Teilnehmerbefragung zur subjektiven Bewertung des Nutzens der individuellen Qualifizierung eine Vergleichsgruppenanalyse zur kontrafaktischen Nichtteilnahme nicht ersetzen.

tenlage nicht allein Evaluationszwecken, sondern können auch zur verstärkten Nutzung des Transferkurzarbeitergeldes als ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik beitragen.

Literatur

BA (Bundesagentur für Arbeit) (2008): Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen 09/08 – 14 – Transferleistungen – Transfermaßnahmen nach § 216a SGB III und Transferkurzarbeitergeld nach § 216b SGB III, Nürnberg, gültig ab 20.09.2008.

Behnke, Joachim (2005): Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 46 (2005), Heft 1, S. 1-15.

Berk, Richard A.; Western, Bruce; Weiss, Robert E. (1995): Statistical Inference for Apparent Populations, in: Sociological Methodology, Jg. 25 (1995), S. 421-458.

Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska u. a. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Nr. 2/2004, S. 146-175, Nürnberg.

Deeke, Axel (1994): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.), Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Hamburg, S. 49-285.

Deeke, Axel (2004): Qualifizierung bei Kurzarbeit, in: Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra: Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000-2006“. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 283, Nürnberg.

Deeke, Axel (2005): Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005, IAB-Forschungsbericht 26/2005.

Deeke, Axel; Schuler, Werner (2003): Fünf Jahre „AFG-Plus“. Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds. Ergebnisse der Begleitforschung zur ergänzenden ESF-Förderung zum AFG und SGB III 1995-1999, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 265, Nürnberg.

ESF-BA-RL u. DA (2000/2004): Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 20.01.2000 (ESF-BA-Programm – Bundesanzeiger S. 1529) und Durchführungsanweisungen der BA vom 09.03.2000 (Dienstblatt-Runderlass 8/2000) sowie Änderung der Richtlinien vom 16. Februar 2004.

ESF-RL 10/2008: Richtlinie für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte ergänzende Qualifizierungsangebote für Bezieher von Transferkurzarbeitergeld vom 15. Oktober 2008, Bundesanzeiger Nr. 160 vom 22. Oktober 2008, S. 3793.

ESF-RL 12/2008: Richtlinie für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld vom 18. Dezember 2008, Bundesanzeiger Nr. 197 vom 30. Dezember 2008, S. 4748.

Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2009 Teil I Nr. 11, Bonn 5. März 2009.

IZA; DIW; Infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Endbericht, Bonn.

OP Bund (2007): Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds Förderperiode 2007 – 2013, CCI: 2007DE05UPO001, Berlin.

Scioch, Patrycja; Szameitat, Jörg (2008): Ergebnisse des Projekts „Individualdatenbank“ der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm: Daten zur Förderentwicklung von 2000 bis 2007. IAB-Projektbericht, Nürnberg.

Verbeek, Marno (2004): A Guide To Modern Econometrics. 2. Aufl., West Sussex.

Anhang

Tabelle A1
Datensatz vor Bereinigung

Anzahl der Teilnahmen pro Person	Anzahl der Personen	Prozent
1	46.212	75,2
2	12.372	20,1
3	2.005	3,3
4	533	0,9
5	171	0,3
6	63	0,1
7	35	0,1
8	21	0,0
9	17	0,0
10	7	0,0
11	4	0,0
12	4	0,0
13	4	0,0
15	1	0,0
18	1	0,0
Gesamt	61.450	100,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung (Scioch/Szameitat 2008)

Bereinigungsschritte des Datensatzes aus der „Individualdatenbank“ der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm

1. Die gesetzlichen Regelungen zu struktureller Kurzarbeit und Transferkurzarbeit sehen Höchstlaufzeiten des Bezuges von Kurzarbeitergeld von zwei bzw. einem Jahr vor. Die Förderung von struktureller Kurzarbeit lief Ende 2005 aus. In den Jahren 2004 und 2005 konnten beide Arten durchgeführt werden. Teilnahmesätze, die die möglichen Höchstdauern durch den Zeitraum der angegebenen Dauer der Maßnahmeteilnahme überschritten, wurden aus dem Datensatz ausgeschlossen. D. h. die Dauer der Teilnahme durfte zwei Jahre nie überschreiten. Endete eine Teilnahme nach Ende 2005, durfte die Teilnahmedauer nicht länger als ein Jahr sein. In diesem Schritt wurden 84 Personen ausgeschlossen.
2. Im Rahmen der Qualifizierung während Kurzarbeit ist die Teilnahme einer Person an mehreren weiterbildenden Maßnahmen grundsätzlich möglich. Ob tatsächlich Personen an mehr als drei Maßnahmen teilnahmen, oder ob es sich hier um Fehler in der Datenverarbeitung handelt, ist kaum einschätzbar. Vorsichtshalber werden Personen mit mehr als drei Maßnahmeteilnahmen aus dem Datensatz ausgeschlossen, zumal es sich dabei nur um 861 Personen handelt.
3. Im Fall langer Pausen zwischen verschiedenen Maßnahmeteilnahmen einer Person lässt sich nicht nachvollziehen, ob dann eine andere Maßnahme mit eventuell anderem Schulungsziel durchgeführt wurde, oder ob es sich z. B. um einen Aufbaukurs zur ersten Qualifizierung handelte. Die Vergleichbarkeit zu Personen mit nur einer Qualifizierungsmaßnahme bzw. einem „Block“ von Maßnahmen ist

hier nicht mehr gegeben. Personen mit Pausen zwischen Teilnahmen von mehr als 92 Tagen wurden daher dem Datensatz ausgeschlossen. Dies betraf 2.445 Personen.

4. Haben mehrere Teilnahmesätze einer Person das gleiche Beginndatum, oder überschneiden sie sich zeitlich, so wird von einer Mehrfacherfassung von ein und derselben Maßnahmeteilnahme ausgegangen. Hier wird nur der zuletzt erfasste Teilnahmesatz weiterverwendet. Eine Ausnahme bilden sehr kurze zeitliche Überschneidungen (bis zu drei Tage). Hier wird davon ausgegangen, dass eine Maßnahme fälschlicherweise in Teilabschnitten erfasst wurde. Die sich kurz überschneidenden Teilnahmen werden zu einer längeren Teilnahme zusammengefasst.
5. Auch der Zeitraum zwischen dem Eintritt in die erste Teilnahme einer Person und dem Austritt aus der letzten Teilnahme darf die möglichen Höchstdauern der Kurzarbeit (siehe (2)) nicht überschreiten. Es wurden zwei weitere Personen ausgeschlossen.
6. Die jetzt noch vorhandenen (bis zu drei Teilnahmesätze) pro Person werden von nun an als jeweils eine einzige Maßnahme (bzw. ein Maßnahmeblock) betrachtet, nämlich die Maßnahme „Qualifizierung während Kurzarbeit“. Liegen mehrere Teilnahmen einer Person vor, werden zur Ermittlung der Gesamtteilnahmedauer die Dauern der einzelnen Teilnahmen addiert.

Tabelle A2

Eintritte in ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit im Bundesgebiet (2000 bis 2006)

Bund	Jahr des Eintritts einer Person															
	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Gesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Gesamt	3.930	100,0	3.863	100,0	7.822	100,0	11.918	100,0	9.970	100,0	11.669	100,0	8.886	100,0	58.058	100,0
Fördergebiet																
West	2.911	74,1	3.025	78,3	6.783	86,7	10.729	90,0	9.177	92,0	10.723	91,9	7.764	87,4	51.112	88,0
Ost	1.019	25,9	838	21,7	1.039	13,3	1.189	10,0	790	7,9	945	8,1	1.119	12,6	6.939	12,0
ohne Angabe	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,0	1	0,0	3	0,0	7	0,0
Geschlecht																
männlich	2.699	68,7	2.678	69,3	5.418	69,3	8.788	73,7	7.123	71,4	8.490	72,8	6.228	70,1	41.424	71,3
weiblich	1.227	31,2	1.176	30,4	2.381	30,4	3.110	26,1	2.844	28,5	3.178	27,2	2.658	29,9	16.574	28,5
ohne Angabe	4	0,1	9	0,2	23	0,3	20	0,2	3	0,0	1	0,0	0	0,0	60	0,1
Alter																
unter 25	96	2,4	158	4,1	295	3,8	434	3,6	302	3,0	328	2,8	252	2,8	1.865	3,2
25 und unter 50	2.540	64,6	2.314	59,9	5.081	65,0	7.717	64,8	6.340	63,6	7.401	63,4	6.170	69,4	37.563	64,7
50 und älter	1.292	32,9	1.387	35,9	2.438	31,2	3.766	31,6	3.327	33,4	3.934	33,7	2.461	27,7	18.605	32,0
ohne Angabe	2	0,1	4	0,1	8	0,1	1	0,0	1	0,0	6	0,1	3	0,0	25	0,0
Nationalität																
deutsch	1.881	47,9	2.152	55,7	4.771	61,0	7.015	58,9	7.300	73,2	9.249	79,3	7.052	79,4	39.420	67,9
EU-Ausland (EU-27)	188	4,8	95	2,5	201	2,6	228	1,9	292	2,9	482	4,1	361	4,1	1.847	3,2
Nicht EU-Ausland	265	6,7	171	4,4	354	4,5	551	4,6	503	5,0	735	6,3	432	4,9	3.011	5,2
ohne Angabe	1.596	40,6	1.445	37,4	2.496	31,9	4.124	34,6	1.875	18,8	1.203	10,3	1.041	11,7	13.780	23,7
Schulbildung																
ohne Schulabschluss	332	8,4	171	4,4	319	4,1	461	3,9	633	6,3	934	8,0	602	6,8	3.452	5,9
Hauptschulabschluss	1.190	30,3	1.204	31,2	2.642	33,8	3.562	29,9	3.782	37,9	5.265	45,1	3.553	40,0	21.198	36,5
Mittlere Reife	522	13,3	670	17,3	1.245	15,9	1.983	16,6	1.969	19,7	2.698	23,1	2.277	25,6	11.364	19,6
Fachhochschulreife/Abitur	241	6,1	272	7,0	588	7,5	1.216	10,2	1.427	14,3	1.564	13,4	1.230	13,8	6.538	11,3
ohne Angabe	1.645	41,9	1.546	40,0	3.028	38,7	4.696	39,4	2.159	21,7	1.208	10,4	1.224	13,8	15.506	26,7
Berufsausbildung																
betriebliche Ausbildung	1.204	30,6	1.533	39,7	3.114	39,8	4.738	39,8	5.003	50,2	7.075	60,6	k.A.	k.A.	25.430	43,8
außerbetriebliche/schulische Ausb.	117	3,0	146	3,8	307	3,9	509	4,3	563	5,6	686	5,9	k.A.	k.A.	2.580	4,4
Universität/FH	142	3,6	133	3,4	368	4,7	664	5,6	764	7,7	707	6,1	k.A.	k.A.	3.056	5,3
ohne abgeschl. Berufsausbildung	880	22,4	610	15,8	1.092	14,0	1.435	12,0	1.978	19,8	2.354	20,2	k.A.	k.A.	9.333	16,1
ohne Angabe	1.587	40,4	1.441	37,3	2.941	37,6	4.572	38,4	1.662	16,7	847	7,3	k.A.	k.A.	17.659	30,4
Gesundheitliche Einschränkung																
Nein	2.051	52,2	2.087	54,0	4.225	54,0	6.491	54,5	7.221	72,4	9.246	79,2	7.376	83,0	38.697	66,7
Ja	292	7,4	336	8,7	662	8,5	861	7,2	1.097	11,0	1.603	13,7	792	8,9	5.643	9,7
ohne Angabe	1.587	40,4	1.440	37,3	2.935	37,5	4.566	38,3	1.652	16,6	820	7,0	718	8,1	13.718	23,6

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Tabelle A3

Eintritte in ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit in Westdeutschland (2000 bis 2006)

Westdeutschland	Jahr des Eintritts einer Person															
	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Gesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Gesamt	2.911	100,0	3.025	100,0	6.783	100,0	10.729	100,0	9.177	100,0	10.723	100,0	7.764	100,0	51.112	100,0
Geschlecht																
männlich	1.941	66,7	2.135	70,6	4.670	68,8	8.012	74,7	6.555	71,4	7.744	72,2	5.465	70,4	36.522	71,5
weiblich	970	33,3	885	29,3	2.097	30,9	2.700	25,2	2.620	28,5	2.978	27,8	2.299	29,6	14.549	28,5
ohne Angabe	0	0,0	5	0,2	16	0,2	17	0,2	2	0,0	1	0,0	0	0,0	41	0,1
Alter																
unter 25	63	2,2	135	4,5	276	4,1	402	3,7	271	3,0	308	2,9	206	2,7	1661	3,2
25 und unter 50	1.856	63,8	1.815	60,0	4.450	65,6	7.080	66,0	5.892	64,2	6.759	63,0	5.456	70,3	33.308	65,2
50 und älter	991	34,0	1.071	35,4	2.049	30,2	3.246	30,3	3.014	32,8	3.651	34,0	2.099	27,0	16.121	31,5
ohne Angabe	1	0,0	4	0,1	8	0,1	1	0,0	0	0,0	5	0,0	3	0,0	22	0,0
Nationalität																
deutsch	1.438	49,4	1.533	50,7	4.047	59,7	6.180	57,6	6.586	71,8	8.480	79,1	5.991	77,2	34.255	67,0
EU-Ausland (EU-27)	187	6,4	94	3,1	197	2,9	227	2,1	290	3,2	481	4,5	359	4,6	1835	3,6
Nicht EU-Ausland	262	9,0	169	5,6	351	5,2	549	5,1	503	5,5	732	6,8	429	5,5	2995	5,9
ohne Angabe	1.024	35,2	1.229	40,6	2.188	32,3	3.773	35,2	1.798	19,6	1.030	9,6	985	12,7	12.027	23,5
Schulbildung																
ohne Schulabschluss	323	11,1	150	5,0	296	4,4	438	4,1	615	6,7	919	8,6	572	7,4	3313	6,5
Hauptschulabschluss	1.084	37,2	1.082	35,8	2.526	37,2	3.418	31,9	3.673	40,0	5.146	48,0	3.410	43,9	20.339	39,8
Mittlere Reife	271	9,3	290	9,6	860	12,7	1.490	13,9	1.542	16,8	2.215	20,7	1.568	20,2	8.236	16,1
Fachhochschulreife/Abitur	174	6,0	187	6,2	474	7,0	1.098	10,2	1.294	14,1	1.452	13,5	1.092	14,1	5.771	11,3
ohne Angabe	1.059	36,4	1.316	43,5	2.627	38,7	4.285	39,9	2.053	22,4	991	9,2	1.122	14,5	13.453	26,3
Berufsausbildung																
betriebliche Ausbildung	864	29,7	1.048	34,6	2.626	38,7	4.122	38,4	4.467	48,7	6.392	59,6	k.A.	k.A.	21.796	42,6
außerbetriebliche/schulische Ausb.	94	3,2	100	3,3	270	4,0	461	4,3	532	5,8	656	6,1	k.A.	k.A.	2338	4,6
Universität/FH	85	2,9	78	2,6	263	3,9	582	5,4	666	7,3	626	5,8	k.A.	k.A.	2524	4,9
ohne abgeschl. Berufsausbildung	864	29,7	582	19,2	1.068	15,7	1.410	13,1	1.960	21,4	2.344	21,9	k.A.	k.A.	9.188	18,0
ohne Angabe	1.004	34,5	1.217	40,2	2.556	37,7	4.154	38,7	1.552	16,9	705	6,6	k.A.	k.A.	15.266	29,9
Gesundheitliche Einschränkung																
Nein	1.647	56,6	1.515	50,1	3.622	53,4	5.770	53,8	6.599	71,9	8.486	79,1	6.393	82,3	34.032	66,6
Ja	260	8,9	294	9,7	611	9,0	811	7,6	1.035	11,3	1.559	14,5	725	9,3	5.295	10,4
ohne Angabe	1.004	34,5	1.216	40,2	2.550	37,6	4.148	38,7	1.543	16,8	678	6,3	646	8,3	11.785	23,1

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Tabelle A4

Eintritte in ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit in Ostdeutschland (2000 bis 2006)

Ostdeutschland	Jahr des Eintritts einer Person															
	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Gesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Gesamt	1.019	100,0	838	100,0	1.039	100,0	1.189	100,0	790	100,0	945	100,0	1.119	100,0	6.939	100,0
Geschlecht																
männlich	758	74,4	543	64,8	748	72,0	776	65,3	565	71,5	745	78,8	762	68,1	4897	70,6
weiblich	257	25,2	291	34,7	284	27,3	410	34,5	224	28,4	200	21,2	357	31,9	2023	29,2
ohne Angabe	4	0,4	4	0,5	7	0,7	3	0,3	1	0,1	0	0,0	0	0,0	19	0,3
Alter																
unter 25	33	3,2	23	2,7	19	1,8	32	2,7	31	3,9	20	2,1	46	4,1	204	2,9
25 und unter 50	684	67,1	499	59,5	631	60,7	637	53,6	445	56,3	641	67,8	712	63,6	4249	61,2
50 und älter	301	29,5	316	37,7	389	37,4	520	43,7	313	39,6	283	29,9	361	32,3	2483	35,8
ohne Angabe	1	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,1	1	0,1	0	0,0	3	0,0
Nationalität																
deutsch	443	43,5	619	73,9	724	69,7	835	70,2	713	90,3	769	81,4	1058	94,5	5161	74,4
EU-Ausland (EU-27)	1	0,1	1	0,1	4	0,4	1	0,1	1	0,1	1	0,1	2	0,2	11	0,2
Nicht EU-Ausland	3	0,3	2	0,2	3	0,3	2	0,2	0	0,0	2	0,2	3	0,3	15	0,2
ohne Angabe	572	56,1	216	25,8	308	29,6	351	29,5	76	9,6	173	18,3	56	5,0	1752	25,2
Schulbildung																
ohne Schulabschluss	9	0,9	21	2,5	23	2,2	23	1,9	18	2,3	15	1,6	29	2,6	138	2,0
Hauptschulabschluss	106	10,4	122	14,6	116	11,2	144	12,1	109	13,8	119	12,6	143	12,8	859	12,4
Mittlere Reife	251	24,6	380	45,3	385	37,1	493	41,5	427	54,1	483	51,1	708	63,3	3127	45,1
Fachhochschulreife/Abitur	67	6,6	85	10,1	114	11,0	118	9,9	131	16,6	111	11,7	137	12,2	763	11,0
ohne Angabe	586	57,5	230	27,4	401	38,6	411	34,6	105	13,3	217	23,0	102	9,1	2052	29,6
Berufsausbildung																
betriebliche Ausbildung	340	33,4	485	57,9	488	47,0	616	51,8	536	67,8	683	72,3	k.A.	k.A.	3633	52,4
außerbetriebliche/schulische Ausb.	23	2,3	46	5,5	37	3,6	48	4,0	31	3,9	30	3,2	k.A.	k.A.	242	3,5
Universität/FH	57	5,6	55	6,6	105	10,1	82	6,9	96	12,2	81	8,6	k.A.	k.A.	530	7,6
ohne abgeschl. Berufsausbildung	16	1,6	28	3,3	24	2,3	25	2,1	18	2,3	10	1,1	k.A.	k.A.	145	2,1
ohne Angabe	583	57,2	224	26,7	385	37,1	418	35,2	109	13,8	141	14,9	k.A.	k.A.	2389	34,4
Gesundheitliche Einschränkung																
Nein	404	39,6	572	68,3	603	58,0	721	60,6	619	78,4	760	80,4	980	87,6	4659	67,1
Ja	32	3,1	42	5,0	51	4,9	50	4,2	62	7,8	44	4,7	67	6,0	348	5,0
ohne Angabe	583	57,2	224	26,7	385	37,1	418	35,2	109	13,8	141	14,9	72	6,4	1932	27,8

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Tabelle A5**Verbleibsnachweis der Teilnehmer 6, 12, 18 und 24 Monate nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme (Austritte 2000 bis 2005, insgesamt)**

	6 Monatsverbleib		12 Monatsverbleib		18 Monatsverbleib		24 Monatsverbleib	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Grundgesamtheit	47942	100,0	47942	100,0	47942	100,0	47942	100,0
sozpl. ungefördert beschäftigt	29943	62,5	20878	43,6	21102	44,0	21227	44,3
sozpl. gefördert beschäftigt	356	0,7	150	0,3	105	0,2	82	0,2
arbeitslos	9892	20,6	15204	31,7	13139	27,4	11169	23,3
darunter: arbeitslos, ohne Versicherungsnummer	14	0,0	12	0,0	10	0,0	7	0,0
nur arbeitssuchend	1873	3,9	2201	4,6	1941	4,1	1716	3,6
darunter: nur arbeitssuchend, ohne Versicherungsnummer	513	1,1	159	0,3	51	0,1	20	0,0
Sonstiges	5878	12,3	9509	19,8	11655	24,3	13748	28,7
darunter: Sonstiges, ohne Versicherungsnummer	2532	5,3	2888	6,0	2998	6,3	3051	6,4
Andere Maßnahme aktiver Förderung	1612	3,4	717	1,5	434	0,9	257	0,5

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz

Tabelle A6**Verbleibsnachweis der Teilnehmer 6, 12, 18 und 24 Monate nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme nach Jahren (2000 bis 2006)**

2000	nach 6 Monaten		nach 12 Monaten		nach 18 Monaten		nach 24 Monaten	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Grundgesamtheit	2434	100,0	2434	100,0	2434	100,0	2434	100,0
sozpl. ungefördert beschäftigt	1446	59,4	1143	47,0	1037	42,6	935	38,4
sozpl. gefördert beschäftigt	32	1,3	8	0,3	6	0,3	9	0,4
arbeitslos	340	14,0	535	22,0	544	22,4	513	21,1
darunter: arbeitslos, ohne Versicherungsnummer	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0
nur arbeitssuchend	144	5,9	110	4,5	87	3,6	86	3,5
darunter: nur arbeitssuchend, ohne Versicherungsnummer	78	3,2	31	1,3	8	0,3	1	0,0
Sonstiges	472	19,4	638	26,2	760	31,2	891	36,6
darunter: Sonstiges, ohne Versicherungsnummer	343	14,1	390	16,0	413	17,0	420	17,3
Andere Maßnahme aktiver Förderung	160	6,6	87	3,6	34	1,4	22	0,9

2001	nach 6 Monaten		nach 12 Monaten		nach 18 Monaten		nach 24 Monaten	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Grundgesamtheit	4242	100,0	4242	100,0	4242	100,0	4242	100,0
sozpf. ungefördert beschäftigt	2142	50,5	1714	40,4	1617	38,1	1552	36,6
sozpf. gefördert beschäftigt	61	1,4	36	0,9	31	0,7	24	0,6
arbeitslos	983	23,2	1132	26,7	1057	24,9	1008	23,8
darunter: arbeitslos, ohne Versicherungsnummer	3	0,1	2	0,1	1	0,0	2	0,1
nur arbeitsuchend	246	5,8	237	5,6	182	4,3	133	3,1
darunter: nur arbeitsuchend, ohne Versicherungsnummer	92	2,2	45	1,1	14	0,3	4	0,1
Sonstiges	810	19,1	1123	26,5	1355	31,9	1525	36,0
darunter: Sonstiges, ohne Versicherungsnummer	466	11,0	514	12,1	546	12,9	555	13,1
Andere Maßnahme aktiver Förderung	233	5,5	136	3,2	85	2,0	58	1,4

2002	nach 6 Monaten		nach 12 Monaten		nach 18 Monaten		nach 24 Monaten	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Grundgesamtheit	6395	100,0	6395	100,0	6395	100,0	6395	100,0
sozpf. ungefördert beschäftigt	3984	62,3	2834	44,3	2718	42,5	2524	39,5
sozpf. gefördert beschäftigt	67	1,1	37	0,6	21	0,3	16	0,3
arbeitslos	1057	16,5	1761	27,5	1646	25,7	1615	25,3
darunter: arbeitslos, ohne Versicherungsnummer	3	0,1	2	0,0	1	0,0	0	0,0
nur arbeitsuchend	314	4,9	266	4,2	232	3,6	230	3,6
darunter: nur arbeitsuchend, ohne Versicherungsnummer	146	2,3	42	0,7	16	0,3	10	0,2
Sonstiges	973	15,2	1497	23,4	1778	27,8	2010	31,4
darunter: Sonstiges, ohne Versicherungsnummer	535	8,4	640	10,0	667	10,4	674	10,5
Andere Maßnahme aktiver Förderung	245	3,8	148	2,3	103	1,6	72	1,1

2003	nach 6 Monaten		nach 12 Monaten		nach 18 Monaten		nach 24 Monaten	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Grundgesamtheit	10638	100,0	10638	100,0	10638	100,0	10638	100,0
sozpf. ungefördert beschäftigt	6651	62,5	5124	48,2	4891	46,0	4559	42,9
sozpf. gefördert beschäftigt	91	0,9	46	0,4	23	0,2	13	0,1
arbeitslos	2121	19,9	2972	27,9	2856	26,9	2696	25,3
darunter: arbeitslos, ohne Versicherungsnummer	3	0,0	3	0,0	3	0,0	0	0,0
nur arbeitsuchend	346	3,3	372	3,5	344	3,2	314	3,0
darunter: nur arbeitsuchend, ohne Versicherungsnummer	130	1,2	28	0,3	10	0,1	1	0,0
Sonstiges	1429	13,4	2124	20,0	2524	23,7	3056	28,7
darunter: Sonstiges, ohne Versicherungsnummer	733	6,9	835	7,9	853	8,0	865	8,1
Andere Maßnahme aktiver Förderung	305	2,9	140	1,3	101	1,0	48	0,5

2004	nach 6 Monaten		nach 12 Monaten		nach 18 Monaten		nach 24 Monaten	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Grundgesamtheit	10883	100,0	10883	100,0	10883	100,0	10883	100,0
sozpf. ungefördert beschäftigt	7282	66,9	5024	46,2	4827	44,4	4937	45,4
sozpf. gefördert beschäftigt	50	0,5	11	0,1	8	0,1	9	0,1
arbeitslos	2177	20,0	3651	33,6	3378	31,0	2731	25,1
darunter: arbeitslos, ohne Versicherungsnummer	4	0,0	3	0,0	3	0,0	4	0,0
nur arbeitsuchend	348	3,2	439	4,0	393	3,6	442	4,1
darunter: nur arbeitsuchend, ohne Versicherungsnummer	60	0,6	11	0,1	2	0,0	2	0,0
Sonstiges	1026	9,4	1758	16,2	2277	20,9	2764	25,4
darunter: Sonstiges, ohne Versicherungsnummer	308	2,8	358	3,3	367	3,4	366	3,4
Andere Maßnahme aktiver Förderung	293	2,7	106	1,0	53	0,5	25	0,2

2005	nach 6 Monaten		nach 12 Monaten		nach 18 Monaten		nach 24 Monaten	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Grundgesamtheit	13350	100,0	13350	100,0	13350	100,0	13350	100,0
sozpf. ungefördert beschäftigt	8438	63,2	5039	37,8	6012	45,0	6720	50,3
sozpf. gefördert beschäftigt	55	0,4	12	0,1	16	0,1	11	0,1
arbeitslos	3214	24,1	5153	38,6	3658	27,4	2606	19,5
darunter: arbeitslos, ohne Versicherungsnummer	0	0,0	1	0,0	1	0,0	0	0,0
nur arbeitsuchend	475	3,6	777	5,8	703	5,3	511	3,8
darunter: nur arbeitsuchend, ohne Versicherungsnummer	7	0,1	2	0,0	1	0,0	2	0,0
Sonstiges	1168	8,8	2369	17,8	2961	22,2	3502	26,2
darunter: Sonstiges, ohne Versicherungsnummer	147	1,1	151	1,1	152	1,1	171	1,3
Andere Maßnahme aktiver Förderung	376	2,8	100	0,8	58	0,4	32	0,2

2006	nach 6 Monaten		nach 12 Monaten	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Grundgesamtheit	9270	100,0	9270	100,0
sozpf. ungefördert beschäftigt	7014	75,7	4617	49,8
sozpf. gefördert beschäftigt	118	1,3	26	0,3
arbeitslos	1292	13,9	2765	29,8
darunter: arbeitslos, ohne Versicherungsnummer	1	0,0	5	0,1
nur arbeitsuchend	338	3,7	534	5,8
darunter: nur arbeitsuchend, ohne Versicherungsnummer	17	0,2	6	0,1
Sonstiges	508	5,5	1328	14,3
darunter: Sonstiges, ohne Versicherungsnummer	59	0,6	66	0,7
Andere Maßnahme aktiver Förderung	376	4,1	51	0,6

Tabelle A7**Individuelle Statuswechsel zwischen den Stichtagen nach der Maßnahme:
Zugänge, Abgänge, Bestände**Zugänge, Abgänge, Bestände in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung
(gefördert und ungefördert)

	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten
Zugänge aus Arbeitslosigkeit	0	2.073	2.798	2.296
Zugänge aus Sonstigen	0	529	899	900
Zugänge Gesamt	0	2.602	3.697	3.196
Abgänge in Arbeitslosigkeit	0	8.157	2.363	1.878
Abgänge in Sonstiges	0	3.716	1.155	1.216
Abgänge Gesamt	0	11.873	3.518	3.094
Bestände in sozpf. Beschäftigung	30.299	21.028	21.207	21.309

Zugänge, Abgänge, Bestände in Arbeitslosigkeit

	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten
Zugänge aus sozpf. Beschäftigung	0	8.157	2.363	1.878
Zugänge aus Sonstiges	0	860	1.299	1.259
Zugänge Gesamt	0	9.017	3.662	3.137
Abgänge in sozpf. Beschäftigung	0	2.073	2.798	2.296
Abgänge in Sonstiges	0	1.632	2.929	2.811
Abgänge Gesamt	0	3.705	5.727	5.107
Bestände in Arbeitslosigkeit	9.892	15.204	13.139	11.169

Zugänge, Abgänge, Bestände in sonstigem Verbleib (einschließlich nicht arbeitslos
gemeldet und nicht beschäftigt arbeitsuchend)

	nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten	nach 24 Monaten
Zugänge aus sozpf. Beschäftigung	0	3.716	1.155	1.216
Zugänge aus Arbeitslosigkeit	0	1.632	2.929	2.811
Zugänge Gesamt	0	5.348	4.084	4.027
Abgänge in sozpf. Beschäftigung	0	529	899	900
Abgänge in Arbeitslosigkeit	0	860	1.299	1.259
Abgänge Gesamt	0	1.389	2.198	2.159
Bestände in Sonstiges	7.751	11.710	13.596	15.464

Abbildung A8
Vergleichstypen der Arbeitsagenturen

<u>Typ Ia:</u>	Bezirke in Ostdeutschland mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen
<u>Typ Ib:</u>	Bezirke in Ostdeutschland mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen
<u>Typ Ic:</u>	Bezirke i. d. R. in Ostdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit, z. T. Grenzlage zum Westen
<u>Typ IIa:</u>	Großstädtisch geprägte Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit
<u>Typ IIb:</u>	Vorwiegend großstädtisch geprägte Bezirke mit mäßig hoher Arbeitslosigkeit
<u>Typ IIIa:</u>	Bezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, aber mäßiger Dynamik
<u>Typ IIIb:</u>	Bezirke mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit
<u>Typ IIIc:</u>	Bezirke mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und wenig Dynamik
<u>Typ IV:</u>	Zentren mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik
<u>Typ Va:</u>	Ländliche Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher saisonbedingter Dynamik
<u>Typ Vb:</u>	Mittelstandsstrukturierte Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage
<u>Typ Vc:</u>	Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik

Quelle: Blien u. a.. 2004: 155

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
2/2008	Bernhard, S. Hohmeyer, K. Jozwiak, E. Koch, S. Kruppe, T. Stephan, G. Wolff, J.	Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen	3/08
3/2008	Fischer, G. Dahms, V. Bechmann, S. Bilger, F. Frei, M. Wahse, J. Möller, I.	Langfristig handeln, Mangel vermeiden: Betriebliche Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2007	7/08
4/2008	Schweigard, E.	Berufsbezogene ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmeende	7/08
5/2008	Kleinert, C. Matthes, B. Jacob, M.	Die Befragung „Arbeiten und Lernen im Wandel: Theoretischer Hintergrund und Konzeption	8/08
6/2008	Hartig, M. Jozwiak, E. Wolff, J.	Trainingsmaßnahmen: Für welche unter 25-jährigen Arbeitslosengeld II-Empfänger erhöhen sie die Beschäftigungschancen?	8/08
7/2008	Konle-Seidl, R.	Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich	8/08
8/2008	Dauth, W. Hirschenauer, F. Rüb, F.	Vergleichstypen 2008: Neufassung der SGB-III-Typisierung	8/08
9/2008	Sproß, C. Lang, K.	Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken: Chronologie und gesetzliche Grundlagen	11/08
1/2009	Deeke, A. Cramer, R. Gilberg, R. Hess, D. Baas, M.	Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms: Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen von Teilnehmenden und Vergleichsgruppen	3/09
2/2009	Baas, M. Deeke, A.	Evaluation der Nachhaltigkeit beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms: Eine Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen	3/09

Stand: 23.03.2009

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 3/2009

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nuremberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebold

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2009/fb0309.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

Axel Deeke
Telefon 0911.179 3132
E-mail axel.deeke@iab.de