

Buttler, Friedrich

**Article — Digitized Version**

## Geht die Arbeitsmarktpolitik an den Problemgruppen vorbei?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Buttler, Friedrich (1979) : Geht die Arbeitsmarktpolitik an den Problemgruppen vorbei?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 10, pp. 492-497

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135366>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

### Geht die Arbeitsmarktpolitik an den Problemgruppen vorbei?

Friedrich Buttler, Paderborn

**Angesichts der zunehmenden „Bodensatzarbeitslosigkeit“ kann auf eine problemgruppenbezogene Arbeitsmarktpolitik nicht verzichtet werden. Die Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und die verschiedenen Sonderprogramme von Bund und Ländern zielen denn auch auf Problemgruppen<sup>1</sup> auf dem Arbeitsmarkt ab. Inwieweit war aber die bisherige Arbeitsmarktpolitik erfolgreich?**

Die Problemgruppen „drohen jetzt zunehmend in ein festes Arbeitslosenproletariat hinüberzugleiten. Gegen das Entstehen einer solchen gesellschaftlichen Paria-Gruppe aber hilft nur rasches wirtschaftliches Wachstum oder rasche allgemeine Arbeitszeitverkürzung“<sup>2</sup>. Das Zitat beinhaltet eine Diagnose und eine Therapieempfehlung. Die Therapieempfehlung besagt, daß Arbeitsmarktpolitik nur begrenzt geeignet ist, die diagnostizierte Problemlage zu überwinden. Diese Aussage ist nur insofern richtig, als die Erfolgchancen der Arbeitsmarktpolitik bei der Eingliederung der Problemgruppen in den Arbeitsprozeß bei raschem Wirtschaftswachstum größer sind als bei geringem, wobei allerdings der Zusammenhang von Wachstumsrate des realen Sozialprodukts und Absorption der Arbeitslosen nur tendenziell empirisch nachweisbar und theoretisch nicht zwingend ist. Insbesondere ist die Absorption der Problemgruppen keineswegs automatisch gewährleistet. Im folgenden Überblick soll gezeigt werden, daß der Therapievorschlag der Diagnose nur bedingt Rechnung trägt, daß also Problemgruppen zusätzlicher gezielter arbeitsmarktpolitischer Hilfen bedürfen.

Im September 1978 waren unter 864 243 Arbeitslosen 71,9 % entweder über 55 Jahre alt oder hatten gesundheitliche Einschränkungen oder waren länger als ein Jahr arbeitslos oder hatten „keine Ausbildung“ oder wiesen mehrere der genannten Merkmale auf. 1,5 % aller Arbeitslosen hatten alle vier genannten Ei-

genschaften, 10,7 % mindestens drei und 31,7 % mindestens zwei<sup>3</sup> (die Werte für die einzelnen Gruppen finden sich in der Übersicht).

Obwohl Karr die Gruppen nicht als Problemgruppen, sondern als Zielgruppen bezeichnet, soll im folgenden davon ausgegangen werden, daß der zitierte Befund den größten Bereich der Problemgruppenszenerie kennzeichnet. (Auf die Problematik der Arbeitslosigkeit von ausländischen Arbeitskräften wird hier nicht eingegangen, da dies eine eigene Studie erfordern würde.)

Folgende Überlegungen schließen sich an: Frauen sind in der obigen Übersicht nicht ausdrücklich als Problemgruppe genannt. Daraus könnte man schließen, daß sie keiner besonderen arbeitsmarktpolitischen Hilfen bedürfen.

Im September 1978 waren 55 % aller Arbeitslosen Frauen. „Dies ist der bisher höchste Frauenanteil“<sup>4</sup>. Das ist auf den im Vergleich zu den Männern geringeren Rückgang der Arbeitslosigkeit der Frauen zurückzuführen. Die Frauenarbeitslosigkeit lag im September 1978 mit 5,5 % weit über der Quote für Männer, die 2,7 % betrug. Allerdings stieg die Zahl der beschäftigten Frauen 1979 gegenüber 1976 um 130 000 (1,8 %) an. Die Vergleichszahlen für die Männer sind 80 000 (0,6 %)<sup>5</sup>. Männer sind unter den oben genannten Problemgruppen insgesamt stärker repräsentiert als Frauen; unter den nicht ausgebildeten Arbeitslosen sind allerdings die Frauen überrepräsentiert. Daraus kann man schließen, daß Männer von den genannten Merkmalen stärker betroffen sind, aber auch, daß die Merkmale den Bereich Frauenarbeitslosigkeit nicht zureichend abdecken. So räumt auch Karr ein, daß Frauen

<sup>1</sup> Vgl.: Strukturanalyse der Arbeitslosen und der offenen Stellen, in: ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit), Nr. 3/79, S. 216.

*Prof. Dr. Friedrich Buttler, 38, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Gründungsrektor der Gesamthochschule Paderborn. Schwerpunkte seiner Forschungstätigkeit sind Regionalökonomie, Arbeitsökonomie und Sozialpolitik.*

<sup>2</sup> Der Spiegel v. 26. 2. 1979, S. 34.

<sup>3</sup> Vgl. W. Karr: Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, in: MittAB, 2/79, S. 154.

<sup>4</sup> ANBA 3/79, S. 223.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda.

Arbeitslose	Männer	%	Frauen	%	insgesamt	%
über 55 Jahre	55.977	14,4	45.528	9,6	101.505	11,7
mit gesundheitlichen Einschränkungen	144.905	37,3	109.210	23,0	254.115	29,4
länger als ein Jahr arbeitslos	87.498	22,5	88.004	18,5	175.502	20,3
ohne Ausbildung	200.469	51,6	269.585	56,7	470.054	54,4

Quelle: W. Karr, a.a.O., S. 154.

„als solche (vielleicht) eine eigene Zielgruppe sind“<sup>6</sup>. Besondere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Eingliederung von Frauen sind offenbar weiter angebracht.

Nach der vorliegenden Problemgruppendefinition scheint Jugendarbeitslosigkeit 1979 kein besonderes Thema mehr zu sein. Der Anteil der Arbeitslosen unter 20 Jahren sank 1978 gegenüber 1977 um 13 %, die Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe lag damit im September 1978 bei 4,4 %. Darunter waren weibliche Jugendliche mit 57 000 gegenüber männlichen mit knapp 34 000 weit überrepräsentiert. Unter den arbeitslosen Jugendlichen hatten 71 % keine abgeschlossene Berufsausbildung, der Anteil der jugendlichen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung hat gegenüber 1976 zugenommen. Neben der rückläufigen Tendenz der Arbeitslosenquote unterscheidet sich Jugendarbeitslosigkeit von der Arbeitslosigkeit der Altersgruppe ab 55 Jahre durch erheblich kürzere Dauer. Dieser Effekt wird teilweise dadurch kompensiert, daß Jugendliche häufiger als Ältere von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit ist friktionell, durch Randbelegschaftsstatus im Betrieb, demographisch, konjunkturell und bildungspolitisch bedingt. Werner weist in einer international vergleichenden Studie<sup>7</sup> darauf hin, daß insbesondere das Zusammenreffen der demographisch bedingten Zunahme jugendlicher Arbeitssuchender mit der Rezession für das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit als maßgebend angesehen wird.

Der hohe Anteil weiblicher Jugendlicher bzw. jugendlicher ohne abgeschlossene Berufsausbildung an der Gesamtzahl der jugendlichen Arbeitslosen deutet darauf hin, daß sie weitgehend unter die vorgenannten Problemgruppen subsumiert werden können. Das bedeutet allerdings nicht, daß auf eine gezielte Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Jugendlichen verzichtet werden kann. Die konjunkturelle Komponente bei der Erklärung der Jugendarbeitslosigkeit relativiert diese Aussage etwas, denn sie weist darauf hin, daß die Wiedereingliederungschance bei zunehmender Arbeitskräftenachfrage höher ist als die der Problem-

gruppen, die bei vergleichbarem Ausbildungsgrad älter, länger arbeitslos bzw. behindert sind. Diese Feststellungen stehen im Einklang mit der gegenwärtig beobachtbaren Entwicklung des Niveaus und der Struktur der Jugendarbeitslosigkeit.

### Regionale Dimension

Die Problemgruppendefinition ist aus heutiger Sicht neben anderen Differenzierungen insbesondere um eine regionale Dimension zu ergänzen, wenngleich es nicht erst seit heute regional gezielte Programme gibt. So erklärt die Bundesregierung<sup>8</sup>, daß trotz Verbesserung der allgemeinen Arbeitsmarktlage eine verstärkte Herausbildung arbeitsmarktpolitischer Problemregionen zu beobachten sei, die zur Polarisierung des Arbeitsmarktes beitrage. In einer Reihe von Arbeitsamtsbezirken hat die Arbeitslosenquote nicht entsprechend dem allgemeinen Konjunkturverlauf abgenommen, sondern ist auf hohem Niveau stabil geblieben oder gar angestiegen. Eine regional differenzierte Konjunktur führt bei beschränkter räumlicher Mobilität von Arbeitskräften zu regional unterschiedlichen Ausprägungen der Betroffenheit von Problemgruppen<sup>9</sup>.

Die eingangs besprochene Problemgruppenbestimmung ist situationsbedingt und damit in ihrer Gültigkeit beschränkt. Zu prüfen ist, ob Arbeitsmarktprozesse erkennbar sind, die tendenziell zumindest kurzfristige Prognosen erlauben. Dazu ist es nützlich zu fragen, ob das Arbeitsmarktrisiko, d. h. die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden oder zu bleiben, für die Problemgruppen zu- oder abnimmt. Hierzu reicht ein einfacher Bestandsvergleich für verschiedene Berichtsjahre allerdings nicht aus; es ist nötig, die Abgangs- und Zugangsrechnungen der Gruppen zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, deren Saldo die Bestandsstatistik zu einem Stichtag wiedergibt, zu verfolgen.

Dazu sei nur auf folgende Befunde aus der Untersuchung Karrs<sup>10</sup> hingewiesen:

Der Anteil der Problemgruppen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen hat 1978 gegenüber 1975 zugenommen.

<sup>6</sup> W. Karr, a.a.O., S. 163.

<sup>7</sup> Vgl. H. Werner: Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten Industrieländern, in: MittAB, 2/78, S. 216 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn, Mai 1979.

<sup>9</sup> Vgl. auch F. Egle und G. Apfenthaler: Die regionalen Unterschiede in der Struktur der Arbeitslosen- und Offenen-Stellen-Quoten, in: MittAB 1/79, S. 1 ff.; G. Schmid: Strukturelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland II, Discussion papers des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Nr. 78-13, Berlin 1978.

<sup>10</sup> Vgl. W. Karr, a.a.O., S. 158 ff.

□ Der Anteil der Personen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen, die nach mehreren Merkmalen Problemgruppen zuzurechnen sind, hat zugenommen. Insbesondere das Merkmal „über 55 Jahre“ wirkt ausschlaggebend. Das Merkmal „ohne Ausbildung“ ist dagegen für die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht signifikant.

□ Man darf aus den vorliegenden Daten nicht schließen, daß das Merkmal „ohne Ausbildung“ auch für das Zugangsrisiko zur Arbeitslosigkeit unbedeutend ist.

### Zunehmender Bodensatz

Die Befunde deuten darauf hin, daß ein zunehmender Teil der Arbeitslosen nach mehrfacher „Durchsiebung“ in den Status von „Bodensatzarbeitslosigkeit“ absinkt. Für diese ergeben sich zunehmend geringere Abgangswahrscheinlichkeiten aus der Arbeitslosigkeit. Für den immerhin großen Teil der Arbeitslosen ohne Ausbildung scheint insofern eine günstige Prognose zu bestehen, als ihre Qualifizierung die Wiedereingliederungschance erhöhen könnte. Allerdings deutet die Abgangsrechnung aus der Arbeitslosigkeit darauf hin, daß qualifizierende Maßnahmen von geringem Ge-

wicht waren. Das heißt wiederum nicht, daß diese Maßnahmen für das Niveau der Arbeitslosigkeit als Saldo aus Zugang zur und Abgang aus der Arbeitslosigkeit unwirksam sind, wie die Zugangsrechnungen zeigen. Es erscheint daher konsequent, wenn die Bundesanstalt für Arbeit der innerbetrieblichen Qualifizierung von Arbeitskräften ohne oder ohne zureichende Ausbildung als Präventivmaßnahme besondere Bedeutung zumißt<sup>11</sup>. Das gilt insbesondere für die Sektoren und Regionen, in denen die gegenwärtige konjunkturelle Entwicklung einen Facharbeitermangel zur Folge hat.

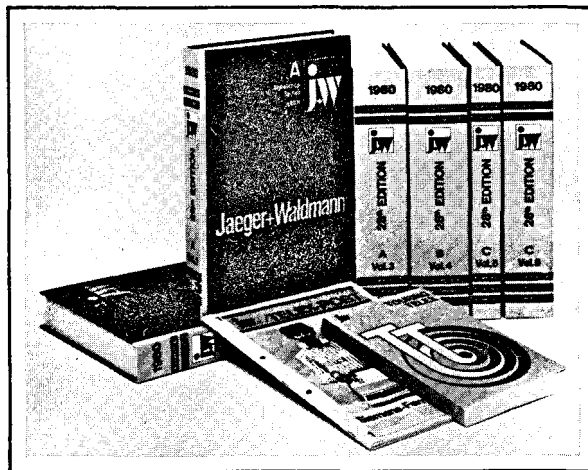
Die bisher behandelte Problemgruppendefinition und ihre Ergänzung war am Vermittelbarkeitskriterium orientiert und schloß erste Ansätze zur Beachtung des Zugangsrisikos zur Arbeitslosigkeit ein. Folgende Anmerkungen sind geboten:

□ Die Problemgruppendefinition verwendet – faute de mieux – unscharfe Begriffe wie „Behinderung“ und „Qualifikation“. Diese Begriffe bilden nicht nur Eigenschaften von Arbeitskräften, sondern auch konjunkturell veränderbare Wertungen von personal-wirtschaftlichen Entscheidungsträgern ab.

□ Die Problemgruppendefinition schließt nur arbeitslos gemeldete, allenfalls noch von einem besonderen Zugangsrisiko betroffene Erwerbstätige ein. Sie vernachlässigt die stille Reserve des Arbeitsmarktes, also erwerbswillige, erwerbsfähige, nicht arbeitslos gemeldete Personen, deren Zahl von der Bundesanstalt für Arbeit für 1979 auf 650 000 Menschen geschätzt wird<sup>12</sup>.

□ Das Vermittelbarkeits- bzw. Risikokriterium hat darüber hinaus den Nachteil, daß es nur von quantitativen, nicht auch von qualitativen Beschäftigungszielen ausgeht. Für die Frage, ob die Arbeitsmarktpolitik an den Problemgruppen vorbeigeht, ist es nicht nur interessant, ob jemand Arbeit findet oder behält, sondern auch, ob er eine vollwertige Beschäftigung ausübt. Die amtliche Statistik behandelt das Kriterium vollwertige Beschäftigung immerhin im Sinne voll- oder teilzeitiger Beschäftigung bzw. Kurzarbeit. Die Messung unterwertiger Beschäftigung und die Bestimmung entsprechender Problemgruppen bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Die Diskussion um die „Zumutbarkeit“ von Vermittlungsangeboten der Arbeitsverwaltung bestätigt das exemplarisch.

Diese Schwierigkeiten sind nicht nur meßtechnischer Art. Ihnen ist ebenso wie der theoretischen Ana-



**SEIT 28 JAHREN  
DER WELT FÜHRENDES  
INTERNATIONALES TELEX-VERZEICHNIS**



**TELEX-VERLAG JAEGER + WALDMANN**  
Holzhofallee 38 · 6100 Darmstadt  
Tel. (06151) 84036 · Tx 419389 tlx d · 419253 telex d

<sup>11</sup> Vgl. ANBA, a.a.O., S. 217.

<sup>12</sup> Vgl. Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1979, in: MittAB 1/79, S. 25.

lyse der Bestimmungsgründe der Arbeitslosigkeit insgesamt ein grundlegender politisch-ökonomischer Dissens vorgelagert, den Rothschild m. E. zutreffend beschrieben hat<sup>13</sup> und der in der Auseinandersetzung um die lohn- und beschäftigungspolitischen Voten des Sachverständigenrates zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage in den letzten Jahren eine bedeutsame Rolle gespielt hat. Der Hinweis auf die Diskussion um „freiwillige“ oder „natürliche“ Arbeitslosigkeit muß an dieser Stelle genügen, um zu zeigen, daß die Problemgruppendiagnose aus der Sicht der einen oder anderen theoretischen und auch ideologischen Position unterschiedlich ausfällt.

### Problemgruppenbezogene Arbeitsmarktpolitik

Im folgenden sollen die Ansatzpunkte problemgruppenbezogener Arbeitsmarktpolitik, ihre Einbettung in global- und allgemein beschäftigungspolitische Maßnahmen, die wichtigsten Programme der Bundesanstalt für Arbeit und die Sonderprogramme von Bund und Ländern kurz referiert werden.

Problemgruppenbezogene Arbeitsmarktpolitik hat vier Ziele:

- die Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit (die Vermittlungschance) zu erhöhen,
- die Zugangswahrscheinlichkeit zur Arbeitslosigkeit (das Beschäftigungsrisiko) zu senken,
- unterwertige Beschäftigung zu vermeiden und
- das Entstehen von Merkmalen der Zugehörigkeit zu Problemgruppen zu verhindern.

Der letzte Punkt wird insbesondere deshalb genannt, um auf die Wechselwirkung von Arbeits- und Arbeitsmarktprozessen und persönlichen Eigenschaften der Angehörigen von Problemgruppen hinzuweisen. Diese Wechselwirkung wird am ehesten im Fall der Dauerarbeitslosigkeit, aber auch der Behinderung augenfällig. „Die hohe Zahl von Frühinvaliden zeigt die besondere Bedeutung des Arbeitsprozesses für die Genese der Behinderung“<sup>14</sup>. Das Argument zeigt, daß Arbeitsschutzpolitik ein grundsätzlich ebenso wichtiger Bestandteil problemgruppenbezogener Arbeitsmarkt-

politik ist wie Qualifizierungs- und Arbeitsmarktordnungspolitik.

Ein weiteres Argument dafür, daß die Problemgruppenzugehörigkeit nicht nur von persönlichen Merkmalen der Betroffenen abhängig ist, läßt sich am Fehlen von Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere für Personen mit Alternativrollen (Frauen/stille Reserve), demonstrieren. Problemgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik muß deshalb auch auf die Bedürfnisse von Arbeitswilligen ausgerichtet sein.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat in einem zukunftsweisenden Versuch zur Begründung einer „integrierten Arbeitspolitik“ die Notwendigkeit entsprechender Verbindungen arbeitsmarktpolitisch bedeutsamer Einzelpolitiken dargelegt<sup>15</sup>.

Arbeitsmarktpolitische Programme zugunsten von Problemgruppen sind im Sinne integrierter Arbeitsmarktpolitik nicht ohne Bezugnahme auf beschäftigungswirksame Maßnahmen insgesamt zu beurteilen. Wie einleitend betont und bei der Darstellung von spezifischen Arbeitsmarktrisiken der Problemgruppen mehrfach unterstrichen, trägt eine auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik maßgeblich dazu bei, die Beschäftigungsrisiken der Problemgruppen zu begrenzen.

Angesichts der „Polarisierung“ des Arbeitsmarktes mit dem Ergebnis zunehmender „Bodensatzarbeitslosigkeit“ kann auf eine komplementäre problemgruppenbezogene Arbeitsmarktpolitik nicht verzichtet werden.

### Aktivitäten der BfA

Die Bundesanstalt für Arbeit berichtet über die Erfolge der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der letzten Jahre in den „Überlegungen II . . .“<sup>16</sup> und regelmäßig in den im ersten Heft jedes Jahrgangs der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung veröffentlichten Wertungen zur Arbeitsmarktentwicklung<sup>17</sup>. Die dort mitgeteilten Einschätzungen und Berechnungen leiden daran, daß die Bestimmung der effektiven Inzidenz arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen theoretisch und methodisch noch große Schwierigkeiten bereitet. Im Zusammenhang mit der Inzidenzdiskussion spielt der Begriff „Mitnahmeeffekte“ (auch „Mitnehmereffekte“) eine auch politisch brisante Rolle. Das Auftreten von Mitnahmeeffekten

<sup>13</sup> Vgl. K. W. Rothschild: Arbeitslose – gibts die?, in: *Kyklos*, Heft 1/1978, S. 21 ff; vgl. zur Darstellung der konkurrierenden ökonomischen Paradigmen und zum „Glaubensstreit“ in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch H. Pfriem: Arbeitsmarktpolitik: Politische Optionen und theoretische Begründungen, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 59. Jg. (1979), H. 5, S. 230 ff.

<sup>14</sup> R. G. Heinzer: Sozialökonomische und politische Konstitutionsbedingungen von Randgruppen, in: P. Runde und R. G. Heinze (Hrsg.): *Chancengleichheit für Behinderte*, Neuwied 1979, S. 41.

<sup>15</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühn, A. G. Paul, D. Blunk): *Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik*, Nürnberg 1978, S. 129 ff.

<sup>16</sup> Vgl. ebenda, a.a.O., S. 30 ff.

<sup>17</sup> Zuletzt: *Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1979*, MittAB 1/79, a.a.O.

bedeutet, daß öffentliche Förderungsmaßnahmen ganz oder teilweise leerlaufen, weil die geförderten Maßnahmen ohnehin durchgeführt worden wären. Richtigerweise sind die Angaben der Bundesanstalt daher regelmäßig so zu lesen: „Sieht man von gewissen 'Mitnehmereffekten' ab, so wäre . . .“<sup>18</sup>.

Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit richten sich nach dem Arbeitsförderungs-gesetz (AFG). Für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen sind insbesondere die Maßnahmen nach § 49 (Einarbeitungszuschuß) und § 54 (Eingliederungsbeihilfe) zahlenmäßig bedeutsam<sup>19</sup>. Die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung nach §§ 40 ff. AFG sprechen alle vier Ansatzpunkte der problemgruppenbezogenen Arbeitsmarktpolitik an. Leistungen der Arbeitslosenversicherung zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen gemäß §§ 63 ff. dieses Gesetzes, nämlich Kurzarbeitergeld und Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, darunter insbesondere Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer, gehören ebenso in diesen Bereich wie die Vermittlungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsverwaltung.

### Sonderprogramme

Die Bundesregierung und die Landesregierungen haben daneben seit Beginn der Beschäftigungskrise im Jahr 1974 eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen aufgelegt, von denen die folgenden (in chronologischer Reihenfolge) problemgruppen- bzw. problemregionenbezogen waren<sup>20</sup>:

- Sonderprogramme des Bundes und der Länder vom Februar und September 1974 für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen bzw. zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung;
- Sonderprogramm der Bundesregierung vom Dezember 1974 betreffend Lohnkostenzuschüsse; Zielgruppen: längerfristig arbeitslose Personen in Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote;
- Sonderprogramm vom Februar 1976 für besondere Personengruppen des Arbeitsmarktes; Zielgruppen: Jugendliche und ältere Arbeitnehmer, Schwervermittelbare; Ansatzpunkte: Förderung der beruflichen Bildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen;
- Sonderprogramm des Bundes und der Länder vom November 1976 zur verstärkten Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Schwerbehinderte;
- Sonderprogramm für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit vom Mai 1977, darunter insbesondere für an Teilzeitarbeit interessierte Frauen;

□ Sonderprogramm betreffend Zuschüsse an Arbeitgeber bei der Einstellung von Behinderten 1978;

□ arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen vom Mai 1979; Schwerpunkte: berufliche Qualifizierung, Wiedereingliederung ungelerner sowie längerfristig Arbeitsloser, Förderung sozialer Dienste und der sozialen Infrastruktur; Zielgruppen u. a.: Randbelegschaften in Betrieben, ungelernete bzw. längerfristig Arbeitslose, arbeitslose an einer Teilzeitbeschäftigung interessierte Frauen; regionale Dimension: 23 Arbeitsamtsbezirke mit stagnierend hoher oder zunehmender Arbeitslosenquote.

Die Liste ist nicht vollständig, sie wäre um Einzelprogramme der Länder, z. B. zur Förderung der beruflichen Ausbildung weiblicher Jugendlicher in sogenannten typischen Männerberufen, zu ergänzen.

Die Hinweise auf die Maßnahmen nach dem AFG bzw. auf die Sonderprogramme zeigen, daß die Arbeitsmarktpolitik die Problemgruppen im Visier hat. Die Frage, ob die Arbeitsmarktpolitik an den Randgruppen vorbeigeht, ist damit indessen nicht zureichend beantwortet, es ist zu prüfen, ob und inwieweit die bisherige Arbeitsmarktpolitik erfolgreich war.

### Unzureichende Erfolge

Die Sensibilisierung der Arbeitsmarktpolitik für die Lage der Problemgruppen findet ihren Niederschlag in spezifischen Erfolgskontrollen. Einige Ergebnisse der Erfolgskontrollen seien kurz zusammengefaßt:

G. Schmid und K. Semlinger ziehen aus ihrer quantitativen Wirkungsanalyse den Schluß, „daß die Mitnehmereffekte, oder die Verdrängungseffekte, oder die Rotationseffekte im Zusammenhang mit den Eingliederungsbeihilfen erheblich sein müssen. Das gilt insbesondere bei den Lohnkostenzuschüssen für jugendliche Arbeitslose. Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitslose und für Dauerarbeitslose haben dagegen einen deutlichen Entlastungseffekt im Hinblick auf den Abbau von Arbeitslosigkeit.“<sup>21</sup> Die Untersuchung ergibt für Frauen eine unterdurchschnittliche Zielerreichung. Schmid spricht allgemein von einer Benachteiligung der Frau durch die Arbeitsmarktpolitik: „Gemessen an der Arbeitslosigkeit sind die Frauen bei allen

<sup>18</sup> Ebenda, S. 27.

<sup>19</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II. . . , a.a.O., S. 34; G. Schmid und K. Semlinger: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen; Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, in: Discussion papers des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, 79-55, Berlin 1979.

<sup>20</sup> Vgl. u.a. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II. . . , a.a.O., S. 41 ff.

<sup>21</sup> G. Schmid und K. Semlinger, a.a.O., S. 169.

nennenswerten Maßnahmen unterrepräsentiert, wofür teils systematische, teils diskriminierende Gründe angeführt werden können"<sup>22</sup>.

Die Bundesanstalt für Arbeit<sup>23</sup> analysiert kritisch und selbstkritisch: „Bei den vielfältigen Spezialprogrammen der Arbeitsmarktpolitik hat es . . . bei Entwurf, Planung, Einführung und Durchführung auch Schwierigkeiten gegeben. So traten einerseits die Programmeffekte nicht oder nur verzögert ein, andererseits zeigten sich unerwünschte Mitnahmeeffekte . . . So richtig neben direkten Beschäftigungshilfen für die sogenannten Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes auch die Förderung ihrer beruflichen und regionalen Mobilität ist, . . . besteht die Gefahr, daß eine Fülle von arbeitsmarktpolitischen Einzelhilfen . . . in den üblichen Arbeitsmarktbewegungen untergeht, ohne per Saldo erwünschte Zusatzeffekte zu haben.“ Die Arbeitsmarktpolitik war also durchaus gezielt, aber sie traf nicht ins Schwarze.

Das belegt auch eine vorläufige qualitative und quantitative Erfolgskontrolle aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, die sich auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bezieht<sup>24</sup>. Danach sind Langfristige Arbeitslose, ältere Arbeitnehmer, Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen und Frauen verglichen mit ihren Anteilen an der Arbeitslosigkeit zu wenig erreicht worden. Allerdings wurden Personengruppen mit mehreren Problemgruppenmerkmalen überdurchschnittlich gut erreicht. Der eigentliche Erfolg von ABM liegt indessen erst in der Wiedereingliederung in nicht geförderte Arbeitsverhältnisse. Die Wiedereingliederungsquote betrug für den Untersuchungszeitraum 1975/76 unmittelbar im Anschluß an die ABM im Durchschnitt 30 %, bei einer späteren Kontrolle im Durchschnitt 42 %. Langfristig Arbeitslose konnten nur weit unterdurchschnittlich wiederingegliedert werden; die Quote der älteren Arbeitnehmer lag leicht unter dem Durchschnitt.

Zur Erreichung des Ziels vollwertiger Beschäftigung für Angehörige von Problemgruppen liegen bisher nur sehr punktuelle Ergebnisse von Wirkungsanalysen vor<sup>25</sup>. Sie dürfen mangels Aussagefähigkeit nur sehr zurückhaltend interpretiert werden. Zu denken gibt, daß im bisher beurteilbaren Bereich die durch ABM ge-

schaffenen Stellen eine niedrigere Qualifikation erforderten als die Stellen, die von den geförderten Arbeitnehmern vor der Arbeitslosigkeit besetzt waren.

### Elastisches Gesamtkonzept

Die langanhaltende Beschäftigungskrise in der Bundesrepublik Deutschland mit der Folge einer auf Problemgruppen und Problemregionen zugespitzten „Strukturierung“ der Arbeitslosigkeit hat dazu geführt, daß sich die Träger der Arbeitsmarktpolitik zunehmend für die bezeichneten Problemlagen einsetzen. Strukturierte Arbeitslosigkeit darf nicht mit struktureller Arbeitslosigkeit verwechselt werden, der differentialdiagnostische Unterschied ist therapeutisch wichtig: strukturierte Arbeitslosigkeit ist gruppen- und regionsspezifisch unterschiedliches Ergebnis der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, gleichwohl kann deren Bekämpfung nicht auf Maßnahmen der Globalsteuerung verzichten. Sie sind durch gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu ergänzen.

Die Arbeitsmarktpolitik hat die Problemgruppen bisher nur ungenügend erreicht. Ihre Steuerungssysteme und ihre Verbindung mit allgemeinen beschäftigungswirksamen Maßnahmen, mit sektoraler und regionaler Strukturpolitik, mit inner- und außerbetrieblicher Qualifizierungspolitik und mit der Sozialpolitik bedürfen der Weiterentwicklung. Insbesondere sind Ergebnisse neuerer Arbeitsmarkttheorien zu berücksichtigen, die Kriterien der Verteilung von Zutrittschancen zu betrieblichen Arbeitsmärkten – seien sie von Arbeitgebern, oder seien sie von Arbeitnehmervertretern formuliert – behandeln<sup>26</sup>. Insgesamt kommt es darauf an, ein der Entwicklung der Problemstruktur entsprechendes elastisches Förderungssystem zu schaffen. Dazu bedarf es im diagnostischen und im wirkungsanalytischen Bereich intensiver wissenschaftlicher Vorarbeit. Ein in bezug auf Problem- und Programmstruktur einschließlich der Implementations- und Finanzierungsstruktur elastisches Gesamtkonzept im Sinne integrierter Arbeitsmarktpolitik könnte im Anschluß an diesbezügliche Überlegungen der Bundesanstalt für Arbeit<sup>27</sup> und im Zusammenhang mit gegenwärtigen Sonderprogrammen des Bundes und der Länder entwickelt werden. Kurzfristig orientierte Legitimationsbedarfe der Träger der Arbeitsmarktpolitik sollten diese Perspektive nicht aus dem Auge verlieren.

<sup>22</sup> G. Schmid: Frauenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Discussion papers des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Nr. 78-83, Berlin 1978, Zusammenfassung.

<sup>23</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II. . . , a.a.O., S. 44 ff.

<sup>24</sup> Vgl. E. Spitznagel: Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: MittAB, 2/79, S. 198 ff.

<sup>25</sup> Vgl. z. B. E. Spitznagel, a.a.O., S. 213 ff.

<sup>26</sup> Vgl. z. B. die Beiträge in W. Sengenberger (Hrsg.): Der gespaltene Arbeitsmarkt, Frankfurt/New York 1978, und O. E. Williamson, M. L. Wachter und J. E. Harris: Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange, in: The Bell Journal of Economics, Vol. 6 (1975), S. 250-278.

<sup>27</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II. . . , a.a.O., S. 127 ff.