

Egle, Franz

Article — Digitized Version

Problemgruppen am Arbeitsmarkt

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Egle, Franz (1985) : Problemgruppen am Arbeitsmarkt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 12, pp. 608-613

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136108>

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.

gesamten sozialen Sicherungssystems handelt, kann im Rahmen eines solchen Übersichtsartikels auf diese Frage nicht weiter eingegangen werden.

Die Kumulation führt teilweise zu einer Übersicherung⁵; in vielen Fällen sind aber mehrere Renten notwendig, um bei der heutigen Höhe der einzelnen Leistungen insgesamt eine ausreichende Sicherung zu erreichen. Eine Streichung der zweiten oder weiteren

⁵ Ich habe berechnet, daß durch die Beseitigung der durch die Rentenkumulation bewirkten Übersicherung jährlich mindestens 8 Mrd. DM an Renten eingespart werden können. Vgl. W. A l b e r s : Die Beseitigung der Rentenkumulation – eine dringende sozialpolitische Aufgabe, in: Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission, Bd. 2, Teilband 2, Stuttgart 1983, S. 120 ff.

Rente wäre also sozialpolitisch keine annehmbare Lösung. Aber darin liegt gerade die Schwierigkeit einer Reform; denn ohne tiefe Eingriffe in die Rechtsgrundlagen und die Struktur der sozialen Sicherung läßt sich eine befriedigende Lösung nicht verwirklichen.

Mit den bisherigen punktuellen Eingriffen in das Sozialrecht in Form der jährlichen Rentenanpassungsgesetze und anderer Einzelgesetze sind aber die von der demographischen Entwicklung an die soziale Sicherung gestellten Anforderungen in Zukunft nicht zu bewältigen. Es ist eine grundlegende Strukturreform notwendig, die einen langen Atem der Politiker braucht. Das heißt, sie ist bald in Angriff zu nehmen.

BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

Problemgruppen am Arbeitsmarkt

Franz Egle, Mannheim

Die mangelnden Erfolge der Arbeitsmarktpolitik bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit werden oftmals mit dem pauschalen Hinweis auf den hohen Anteil an „Problemfällen“ unter den registrierten Arbeitslosen zu erklären versucht. Wie hoch ist der Anteil der „Problemgruppen“ tatsächlich? Führt die traditionelle Arbeitsmarktdiagnose zu einem ineffizienten Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums?

Viele Unternehmer, Personalchefs und Politiker, aber auch Fachkräfte in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung finden – wenn sie die Veröffentlichungen der Bundesanstalt für Arbeit lesen – sich in ihrer Auffassung bestätigt, daß „die“ Arbeitslosen „alle“ irgendwelche problematischen Merkmale aufweisen, die sie für eine Einstellung nicht geeignet erscheinen lassen. Und die Öffentlichkeit erfährt z. B. aus der Presse, daß „von je 100 Arbeitslosen im September 1984

- 49 ohne abgeschlossene Berufsausbildung
 - 33 ein Jahr und länger ohne Arbeit
 - 19 gesundheitlich beeinträchtigt und
 - 13 älter als 54 Jahre
- waren“¹.

Aus dieser Verteilung mag tendenziell auf einen hohen Anteil von Problemgruppen am Arbeitsmarkt ge-

schlossen werden, was zu der politischen Aussage verleitet, die Wirtschaftspolitik brauche für diese Arbeitslosigkeit keine und die Arbeitsmarktpolitik nur eine eingeschränkte Verantwortung zu übernehmen². Es ist vermutlich kein Zufall, daß immer dann, wenn die Arbeitslosigkeit trotz konjunktureller Besserung auf einem hohen Niveau zu verharren scheint, die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik einen Teil ihrer Verantwortung dadurch abzugeben versucht, daß sie Zweifel anmeldet

- an der Vermittelbarkeit der Arbeitslosen (Problemgruppenumfang) und/oder
- an der Echtheit der Arbeitslosigkeit (freiwillige Arbeitslosigkeit) und/oder
- an der Effizienz der Arbeitsverwaltung (Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit).

Dieses Verhalten ist nicht neu. So beschäftigte die Politiker bereits 1952 die Frage, „ob und inwieweit die von der Arbeitsverwaltung erstellten Arbeitslosenzahlen

Prof. Dr. Franz Egle, 38, lehrt an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Arbeitsverwaltung – in Mannheim. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

¹ Vgl. z. B. Globus Nr. 5547 und Mannheimer Morgen, Nr. 234 vom 9. 10. 1985.

² Siehe z. B. B. H o f : Arbeitsmarktstrukturen im Wandel, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 137/1985, S. 55 ff.

„echt“ sind; denn es erscheint unverständlich, daß einerseits die Arbeitslosenzahl im Bundesgebiet die Milliongrenze selbst zur Zeit des saisonmäßig günstigsten Beschäftigungsstandes bisher niemals unterschritten hat, während andererseits für die Wirtschaft geeignete Arbeitskräfte oft nur schwer oder gar nicht zu beschaffen sind“³.

Auch die Problemgruppenanteile der Arbeitslosen wurden schon 1953 zur Relativierung des Arbeitslosenproblems verwendet. So ermittelte die damalige Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, daß 41,3 % der arbeitslosen Frauen nicht oder nur beschränkt „arbeitsverwendbar“ seien. Als Behinderungsursachen wurden von der Arbeitsverwaltung genannt⁴:

- 59 % körperliche Behinderung und gesundheitliche Schäden,
- 44 % Überalterung,
- 26 % geringe berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten,
- 14 % mangelnder Arbeitswille,
- 9 % Charaktermängel und
- 8 % eingeschränkter Arbeitswille.

Nur wenige Jahre später waren vermutlich die meisten dieser „nicht oder nur beschränkt arbeitsverwendbaren“ Personen im Zuge der starken Belegung der Wirtschaft wieder in Beschäftigung, und die Arbeitslosenzahlen näherten sich der Vollbeschäftigungsmarke.

Auch in der zweiten Hälfte der 70er Jahre gab es eine Kontroverse – diesmal jedoch mit starker Beteiligung der Wissenschaft –, ob und inwieweit die existierende Arbeitslosigkeit aufgrund von Sucharbeitslosigkeit, versicherungsbedingter und Mindestlohnarbeitslosigkeit zu relativieren sei⁵. Im Vordergrund dieses Beitrages steht nun die Frage, wie hoch gegenwärtig der Umfang der Problemgruppen ist und welche Schlußfolgerungen sich insbesondere für die Ausgestaltung der (regionalen) Arbeitsmarktpolitik ergeben.

Geht man einmal – wie eingangs geschehen – von den immer wieder genannten vier Problemgruppenmerkmalen und ihrer gegenwärtigen prozentualen Verteilung aus, so ergeben sich erste Zweifel an der Richtigkeit dieser Darstellung und Interpretation, wenn man berücksichtigt, daß Arbeitslose gleichzeitig mehrere der angegebenen Merkmale aufweisen können. Der Fall eines älteren, leistungsgeminderten Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist nämlich bei der einfachen Aufzählung der Merkmale in mindestens drei der angegebenen vier Prozentzahlen enthalten.

Aber auch bei Berücksichtigung dieser Überschneidungen bzw. Mehrfachzählungen zeigt sich nach einer

Untersuchung des IAB, daß 1984 rund 70 % der Arbeitslosen am Stichtag Ende September mindestens eines der oben angegebenen vier chancenmindernden Merkmale aufwiesen. Können jedoch 70 % von 2,1 Mill. Arbeitslosen Ende September 1984, also rund 1,5 Mill., zu den Problemgruppen am Arbeitsmarkt gehören und dennoch 1984 über 2,5 Mill. zuvor arbeitslos gemeldete Personen neu eingestellt worden sein⁶?

Offensichtlich muß man klar unterscheiden zwischen den Arbeitslosen und ihren Strukturmerkmalen an einem bestimmten Stichtag (Bestandszählung) und allen Fällen von Arbeitslosigkeit (Zu- und Abgänge) über den gesamten Jahreszeitraum. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß Aussagen über die Arbeitslosen zu einem bestimmten Zeitpunkt auch repräsentativ sind für alle Fälle von Arbeitslosigkeit im gesamten Zeitraum.

Außerdem ist der Begriff „Problemgruppe“ im Hinblick auf den effizienten Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente danach zu differenzieren, ob die Erwerbspersonen als Erwerbstätige ein hohes Zugangsrisiko (hohe „Betroffenheit“ von Arbeitslosigkeit) oder als Arbeitslose ein hohes Verbleibsrisiko („harter Kern“ der Arbeitslosen) aufweisen. Aussagen über Problemgruppen am Arbeitsmarkt sind solange unzulänglich und irreführend, und die darauf basierende Arbeitsmarktpolitik bleibt ineffizient, solange diese Differenzierungen nicht vorgenommen werden⁷.

Eine effiziente Arbeitsmarktpolitik setzt also die Kenntnis der

- Überschneidungen (Mehrfachnennungen) bei den Problemgruppenmerkmalen,
- Unterscheidung des Problemgruppenbegriffs nach Zugangs- und Verbleibsrisiko sowie
- bislang zu wenig beachteten Bewegungsgrößen am Arbeitsmarkt voraus.

³ Zitiert nach M. Rademacher: Wie echt sind die Arbeitslosenzahlen? Unveröffentlichtes Manuskript, Augsburg 1985.

⁴ Vgl. die Statistik der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung: Die Schichtung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in West-Berlin. Nürnberg 1953.

⁵ Siehe z. B. K. W. Rothschild: Arbeitslose: Gibt's die?, in: *Kyklos*, Vol. 31, 1978, S. 21 ff.; H. Gerfin: Arbeitsmarktpolitische Kontroversen im Lichte neuerer theoretischer Erkenntnisse und empirischer Befunde, in: Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 10, Baden-Baden 1981.

⁶ Bei insgesamt 5-6 Mill. Neueinstellungen im Jahre 1984, vgl. IAB-Kurzbericht vom 14. 7. 1985: Zur Dynamik des Arbeitsmarktes, S. 2.

⁷ Die folgende Darstellung basiert auf den Ergebnissen des IAB-Kurzberichts vom 19. 8. 1985 sowie auf W. Karr: Überlegungen zu der Verwendung von Bestands- und Bewegungsdaten der Arbeitslosenstatistik, in: F. Buttler u. a. (Hrsg.): Statistik zwischen Theorie und Praxis, Göttingen 1985, S. 131 ff.; W. Karr: Zielgruppen am Arbeitsmarkt, in: *BeitrAB* 70, 1982, S. 346 ff.; F. Egle: Ansätze für eine systematische Beobachtung und Analyse der Arbeitslosigkeit, in: *BeitrAB* 36, 1979.

Tabelle 1
Besondere Personengruppen am Arbeitsmarkt
 (Anteile an den Fällen (Abgänge) im Mai/Juni 1984)

Besondere Personengruppen	Anteile in %
Problemgruppe 1:	
Personen mit überdurchschnittlich hohem Verbleibsrisiko:	14,0
Ältere (> 55 J.) Arbeitslose und/oder Leistungsgeminderte	
Problemgruppe 2:	
Personen mit überdurchschnittlich hohem Zugangsrisiko:	36,4
Jüngere (≤ 55 J.) Arbeitslose ohne gesundheitliche Einschränkung, ohne abgeschlossene Berufsausbildung	
Kerngruppe:	
Personen mit unterdurchschnittlich hohem Zugangs- und Verbleibsrisiko:	49,6
Jüngere (≤ 55 J.), „leistungsstarke“ Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung	
Alle Arbeitslosenfälle	100,0

Tabelle 2
Besondere Personengruppen am Arbeitsmarkt
 (Anteile am Bestand zum Stichtag Ende September 1984)

Besondere Personengruppen	Anteile in %
Problemgruppe 1:	
Personen mit überdurchschnittlich hohem Verbleibsrisiko:	25,8
Ältere (> 55 J.) Arbeitslose und/oder Leistungsgeminderte	
Problemgruppe 2:	
Personen mit überdurchschnittlich hohem Zugangsrisiko:	35,0
Jüngere (≤ 55 J.) Arbeitslose ohne gesundheitliche Einschränkung, ohne abgeschlossene Berufsausbildung	
Kerngruppe:	
Personen mit unterdurchschnittlich hohem Zugangs- und Verbleibsrisiko:	39,2
Jüngere (≤ 55 J.), „leistungsstarke“ Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung	
Alle Arbeitslosen am Zähltag	100,0

Zerlegt man eine Bestandsgröße⁸ (z. B. die Arbeitslosenquote) in ihre Bewegungskomponenten: Zugangsrisiko und Verbleibsrisiko bzw. Betroffenheit und Dauer der Arbeitslosigkeit⁹, so erkennt man leicht, daß die Bestandsgröße um so höher ist, je mehr Fälle in einem Zeitraum vorkommen und je länger der einzelne Fall im jeweiligen Status verbleibt.

Übertragen auf die Analyse der Problemgruppen bedeutet das, daß selbst bei gleicher Zugangshäufigkeit der Anteil derjenigen Personengruppen am Gesamtbestand höher ist, die länger arbeitslos sind. Konzentriert sich die Dauer der Arbeitslosigkeit auf ganz bestimmte Personengruppen, so ergibt sich für diese ein überdurchschnittlich hoher Anteil, selbst wenn deren Anteil

den Fällen (Zu- oder Abgängen) nach viel geringer wäre.

Will man also wissen, wieviele Fälle von Arbeitslosigkeit zu den Problemgruppen zu rechnen sind, so muß man sich an der Struktur der Zugänge bzw. Abgänge, also der Bewegungen, orientieren. Nach der Abgangserhebung von Mai/Juni 1984 ergibt sich die in Tabelle 1 wiedergegebene Personenstruktur der Arbeitslosen¹⁰. Danach gehören lediglich 14 % der gesamten Arbeitslosigkeitsfälle zum „harten Kern“ der Arbeitslosen mit geringen Wiedereingliederungschancen; oder anders ausgedrückt: bei 86 % aller Arbeitslosigkeitsfälle gibt es von den persönlichen Merkmalen Alter und Gesundheit aus gesehen keine Vermittlungshemmnisse.

Die drei in Tabelle 1 aufgeführten – sich gegenseitig nicht überschneidenden – Personengruppen weisen unterschiedliche Verbleibsrisiken auf. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Dauer der Arbeitslosigkeit ergeben sich somit die in Tabelle 2 wiedergegebenen Anteile für die Bestände¹¹.

Es muß also bei der Analyse der Problemgruppen am Arbeitsmarkt klar sein, welche Anteilswerte (von den Fällen oder dem Bestand) man verwendet und wie man sie korrekt interpretiert. Da der Bestand – als Produkt aus Fällen und Dauer – auch als Arbeitslosigkeitsvolumen interpretiert werden kann, gibt der Anteil einer bestimmten Personengruppe im Bestand an, welcher Teil der Gesamtbelastung durch Arbeitslosigkeit auf die betreffende Gruppe entfällt.

Somit lassen sich die Ergebnisse in Tabelle 1 und 2 so interpretieren, daß zwar

- lediglich jeder siebte registrierte Arbeitslosigkeitsfall die oben angegebenen Problemmerkmale aufweist, aber
- genau diese Gruppe ein Viertel des gesamten Volumens an Arbeitslosigkeit zu tragen hat.

Die Beseitigung dieser ungleichen Verteilung der Belastung durch Arbeitslosigkeit bei einzelnen Personengruppen ist eine zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik und erfordert eine gezielte Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungsbeihilfe und

⁸ Genaugenommen handelt es sich hierbei um die Zerlegung einer Volumengröße (Zeit-Mengen-Bestand) in die beiden Komponenten Zeit (=Dauer) und Menge (=Zugänge).

⁹ Vgl. H.-D. H a r d e s: Arbeitslosendynamik – Zugangs- und Verbleibsrisiko von Arbeitslosen, in: WISU 9/1982, S. 447 ff.; F. E g l e: Zerlegung der Arbeitslosenquote in die Komponenten Dauer und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, MittAB 2/1977.

¹⁰ Vgl. IAB-Kurzbericht vom 19. 8. 1985, S. 2.

¹¹ Vgl. ebenda.

Eingliederungshilfe) auf die Problemgruppen am Arbeitsmarkt mit hohem Verbleibsrisiko.

Um die von den einzelnen Gruppen zu tragende Belastung durch Arbeitslosigkeit vergleichend analysieren zu können, sind in Tabelle 3 die Strukturanteile der besonderen Personengruppen im Bestand der Arbeitslosen angegeben.

Danach ist der Anteil der Personen mit überdurchschnittlich hohem Verbleibs- oder Zugangsrisiko („Problemgruppenumfang“) im Bestand der Arbeitslosen Ende September 1984 mit 60,8 % deutlich niedriger als zum gleichen Zeitpunkt 1979 (69,3 %) und 1975 (67,7 %).

Personen mit überdurchschnittlich großen Wiedereingliederungsproblemen (Ältere und/oder Leistungsgeminderte) umfassen bei 25,8 % gut ein Viertel des zum Stichtag Ende September 1984 gezählten Arbeitslosenbestandes. Die Struktur des Arbeitslosenbestandes ist damit heute wesentlich günstiger als vor fünf Jahren, als noch 40,5 % diese chancenmindernden Merkmale aufwiesen.

Dies deutet darauf hin, daß in Zeiten guter Konjunkturlage – wie 1979 – der Arbeitslosenbestand sehr stark „durchgesiebt“ wird mit der Folge, daß diese Selektion bei der Einstellung von Arbeitslosen eine äußerst ungünstige Arbeitslosenstruktur hinterläßt. Man kann demnach vermuten, daß auch bei der gegenwärtig anziehenden Kräftenachfrage ältere und/oder leistungsge-

minderte Arbeitslose von Dauerarbeitslosigkeit betroffen bleiben.

Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung haben, insbesondere wenn sie jünger und nicht leistungsgemindert sind, dagegen bei günstiger Konjunkturlage erheblich bessere Chancen, der Arbeitslosigkeit zu entinnen. Ihre Arbeitsplätze sind jedoch in sehr hohem Maße konjunkuranfällig, wie der Vergleich der Prozentanteile für das Rezessionsjahr 1975 (42 %) und die Aufschwungsjahre 1979 (28,8 %) und 1984 (35 %) zeigte. Bei diesem Personenkreis kommt es also darauf an, jetzt verstärkt durch Qualifizierung das Risiko einer erneuten Arbeitslosigkeit in der nächsten Rezessionsphase zu reduzieren.

Das Gegenstück zu beiden Problemgruppen, also denen mit überdurchschnittlich hohem Verbleibs- und überdurchschnittlich hohem Zugangsrisiko, bilden die „Kerngruppen“ am Arbeitsmarkt: Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung, ohne gesundheitliche Einschränkungen und jünger als 55 Jahre. Ihr Anteil liegt 1984 mit 39,2 % deutlich höher als 1979 mit 20,7 und 1975 mit 32,3 %.

Wenn also nahezu 40 % des Arbeitslosenbestandes von den persönlichen Merkmalen her so gute Voraussetzungen aufweisen wie gegenwärtig, dann sollte eigentlich der Aufschwung nicht am Arbeitsmarkt vorbeigehen; anderenfalls liegt es nicht an der Arbeitslosenstruktur, wenn die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau verharrt.

Tabelle 3
Besondere Personengruppen am Arbeitsmarkt
(Strukturanteile der Bestandsmassen Ende September in %)

	Jahr	1975	1979	1984
Besondere Personengruppen				
Problemgruppe 1:				
Personen mit überdurchschnittlich hohem Verbleibsrisiko:	Anteil an allen Arbeitslosen	25,7	40,5	25,8
Ältere (> 55 J.) Arbeitslose und/oder Leistungsgeminderte	Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen	19,5	32,7	48,4
Problemgruppe 2:				
Personen mit überdurchschnittlich hohem Zugangsrisiko:	Anteil an allen Arbeitslosen	42,0	28,8	35,0
Jüngere (≤ 55 J.) Arbeitslose ohne gesundheitliche Einschränkung, ohne abgeschlossene Berufsausb.	Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen	6,8	11,9	31,8
Summe Problemgruppen mit überdurchschnittlich hohem Verbleibs- oder Zugangsrisiko	Anteil an allen Arbeitslosen	67,7	69,3	60,8
	Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen	11,6	24,0	38,8
Kerngruppe:				
Personen mit unterdurchschnittlich hohem Zugangs- und Verbleibsrisiko:	Anteil an allen Arbeitslosen	32,3	30,7	39,2
Jüngere (< 55 J.), leistungsstarke Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung	Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen	5,4	10,4	23,2
Alle Arbeitslosen am Stichtag	Insgesamt	100	100	100
	Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen	9,6	17,0	32,7

Vergleicht man die Anteile der am Bestandszähltag bereits über ein Jahr arbeitslosen Personen, so stellt man fest, daß auch unter den sogenannten Kerngruppen am Arbeitsmarkt gegenwärtig rund ein Viertel (23,2 %) länger als ein Jahr arbeitslos war. Fünf Jahre zuvor (1979) hatten erst die Problemgruppen insgesamt einen derart hohen Anteil; die Kerngruppe dagegen einen von lediglich 10,4 %.

Die starke Rezession der frühen 80er Jahre hat somit auch unter den Personen mit günstigen persönlichen Merkmalen so tiefe Spuren hinterlassen, daß ohne einschneidende arbeitsmarktpolitische Hilfestellung auch für die im Arbeitslosenbestand verbliebene „Kerngruppe“ die Chancen einer raschen Wiedereingliederung gering bleiben. Auch hier hat die lange Dauer der Arbeitslosigkeit sich oftmals zu einem eigenständigen Faktor entwickelt, an dem auch qualifizierte Arbeitslose häufig scheitern.

Somit bleibt die Arbeitsmarktpolitik gerade auch in Zeiten günstiger konjunktureller Entwicklung verstärkt gefordert: Zielgruppen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Eingliederungsbeihilfen bleiben die Personen mit mehreren chancenmindernden Merkmalen, aber auch diejenigen, die aufgrund der langanhaltenden Rezession und/oder des Strukturwandels in der Wirtschaft eine überdurchschnittlich lange Arbeitslosigkeit hinnehmen müssen. Für Bildungsmaßnahmen kommen diejenigen in Frage, die ein überdurchschnittlich hohes Zugangsrisiko aufweisen, also insbesondere jüngere Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Wie sieht nun auf der Grundlage der obigen Diagnose die konkrete arbeitsmarktpolitische Umsetzung aus? Betrachten wir dazu in Tabelle 4 einmal die hypothetische Arbeitsmarktstruktur der beiden Arbeitsamtsbezirke B und V¹²:

Die traditionelle regionale Arbeitsmarktpolitik setzt vor allem bei folgenden aus Tabelle 4 ableitbaren Größen an:

- der Arbeitslosenquote,
- der Relation Arbeitslose zu offene Stellen und
- dem Gesamtanteil der Problemgruppen an allen Arbeitslosen.

Mit diesen drei Größen ergibt sich dann die in Tabelle 5 wiedergegebene Arbeitsmarktdiagnose für die beiden Arbeitsamtsbezirke. Die arbeitsmarktpolitische Konsequenz aus dieser traditionellen Bestandsgrößen-Di-

Tabelle 4
Regionale Arbeitsmarktstrukturen
(hypothetisch)

Hypothetische Arbeitsmarkt-Daten 1985	Arbeitsamtsbezirk	
	B	V
Einstellung (in 1000)	30	20
Erwerbspersonen (in 1000)	200	100
Arbeitslose (in 1000)		
– Jahresdurchschnitt	20	10
– Zugänge (= Abgänge) ¹	80	12
Offene Stellen (in 1000)		
– Jahresdurchschnitt	1	1
– Zugänge (= Abgänge) ¹	12	4
Vermittlungen (in 1000)	9	2
Struktur der Arbeitslosen (in % aller Arbeitslosen)		
– über 55 Jahre und/oder gesundheitliche Einschränkungen	20	40
– Jünger oder höchstens 55 Jahre, ohne gesundheitliche Einschränkungen, ohne abgeschlossene Berufsausbildung	40	20
– Jünger oder höchstens 55 Jahre, ohne gesundheitliche Einschränkungen, mit abgeschlossener Berufsausbildung	40	40

¹ Der Einfachheit halber wird hier ein stationärer Zustand angenommen, bei dem die Summe der Arbeitslosenmeldungen mit der Summe der beendeten Arbeitslosigkeitsfälle übereinstimmt.

Tabelle 5
Traditionelle Arbeitsmarktdiagnose auf der
Grundlage von Bestandsdaten

Kennziffern	Arbeitsamtsbezirk	
	B	V
Arbeitslosenquote (%)	10	10
Arbeitslose zu offene Stellen	20 : 1	10 : 1
Problemgruppenumfang (%)	60	60

Tabelle 6
Arbeitsmarkt-Diagnose auf der Grundlage
von Bewegungsgrößen¹

Kennziffern	Arbeitsamtsbezirk	
	B	V
Dauer der (abgeschlossenen) Arbeitslosigkeit (in Monaten)	3	10
Laufzeit von offenen Stellen (in Monaten)	1	3
Einschaltungsgrad (in %)	40	20
Vermittlungsquote (in %)	75	50
„Marktanteil“ der Bundesanstalt für Arbeit (in %)	30	10
Problemgruppen mit		
– hohem Verbleibsrisiko (in %)	20	40
– hohem Zugangsrisiko (in %)	40	20

¹² Eine Studie über die tatsächliche regionale Arbeitsmarktstruktur ist gegenwärtig an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, in Arbeit.

¹ Zu den spezifischen Kennziffern Einschaltungsgrad und Vermittlungsquote siehe H. R u d o l p h : Die Entwicklung der Vermittlungen in Arbeit, in: MittAB 2/1984, S. 168 ff.

BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

Tabelle 7
Differenzierte regionale Arbeitsmarktpolitik
 (Maßnahmeschwerpunkte)

Zielsetzung	B	Arbeitsamtsbezirk	V
Verringerung des hohen Verbleibsrisikos			Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Lohnkostenzuschüsse Eingliederungsbeihilfen Mobilitäts- und Anpassungsförderung (Umschulung) Verstärkte Nutzung der computerunterstützten Arbeitsvermittlung Überbezirkliche Arbeitsvermittlung Effizienzsteigernde Maßnahmen zur Erhöhung der Vermittlungsquote Verstärkter Außendienst der Vermittler zur Erhöhung des Einschaltungsgrades
Verringerung des hohen Zugangsrisikos	Qualifizierungsoffensive (Fortbildung, Weiterbildung, Einarbeitungszuschüsse) Berufliche Bildung kombiniert mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Qualifizierung während der Kurzarbeitszeit Förderung der ganzjährigen Beschäftigung		

gnose ist dann ein quantitativ wie auch qualitativ gleichartiger Mitteleinsatz in beiden Arbeitsamtsbezirken¹³.

Ist dieser Instrumenteneinsatz jedoch effizient? Wohl kaum, denn bei Berücksichtigung der differenzierenden Kennziffern unter Verwendung der Bewegungsgrößen kommt man zu einer völlig anderen Lagebeurteilung und damit auch zu einem sowohl quantitativ als auch qualitativ anders gearteten Mitteleinsatz. Das zeigt sich bei Betrachtung der ebenfalls aus Tabelle 4 ableitbaren „Bewegungs“-Kennziffern (vgl. Tabelle 6).

Während danach die Bewegungsgrößen Dauer, Laufzeit, Einschaltungsgrad und Vermittlungsquote im Arbeitsamtsbezirk B trotz einer Arbeitslosenquote von 10 % und einem Verhältnis von „20 Arbeitslosen pro offene Stelle“ eher einen „funktionierenden“, in jedem Fall einen bewegungsintensiven Arbeitsmarkt anzeigen, sieht es im Arbeitsamtsbezirk V gerade umgekehrt aus: Strukturdiskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage scheinen sowohl den Arbeitslosen bei der Wiedereingliederung als auch den Unternehmern bei der Besetzung ihrer offenen Stellen im Wege zu stehen.

Hinzu kommt, daß in V lediglich jede zweite gemeldete Stelle mit Arbeitssuchenden besetzt werden konnte, was auch an dem mit 40 % sehr hohen Anteil an Arbeitslosen mit hohem Verbleibsrisiko („harter Kern“) liegen mag. Hierbei besteht die Gefahr, daß sich die Situation noch weiter verschlechtert, wenn sich bei derart ungün-

stigen „Umschlagsdaten“ negative Rückkopplungen auf den mit 10 % ohnehin äußerst niedrigen „Marktanteil“ der Bundesanstalt für Arbeit ergeben.

Arbeitsmarktpolitisch ergibt sich aus dieser Diagnose zwingend ein sowohl quantitativ stärkerer als auch qualitativ anders gearteter Instrumenteneinsatz in den beiden Arbeitsamtsbezirken. Wie die Maßnahmeschwerpunkte in den beiden Bezirken im einzelnen aussehen könnten, ist in Tabelle 7 dargestellt.

Eine kritische Analyse der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage und -politik kommt somit zu folgendem Ergebnis:

- Die traditionelle Arbeitsmarktdiagnose auf der Grundlage von Bestandsgrößen und eines undifferenzierten Problemgruppenbegriffs kann zu einer ineffizienten Verteilung der Mittel für die regionale Arbeitsmarktpolitik führen.
- Die Struktur der Arbeitslosigkeit ist derzeit günstiger als aus einschlägigen Veröffentlichungen zu entnehmen ist: Gemessen an den Fällen (nicht Beständen) von Arbeitslosigkeit haben 86 % der Personen, die die Arbeitsvermittlung in Anspruch genommen haben, den persönlichen Merkmalen Alter und Gesundheit nach keine Wiedereingliederungsprobleme.
- Insgesamt bleibt die Arbeitsmarktpolitik gerade in Zeiten günstiger konjunktureller Entwicklung verstärkt gefordert, da ohne arbeitsmarktpolitische Hilfestellung der Aufschwung am Arbeitsmarkt zumindest für die Problemgruppen mit hohem Verbleibsrisiko vorbeigeht.

¹³ Allenfalls hätte der Arbeitsamtsdirektor in B wegen der ungünstigeren Relation Arbeitslose zu offenen Stellen etwas bessere Chancen, noch mehr Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu erhalten.