

Hardes, Heinz-Dieter

Article — Digitized Version

Langzeit-Arbeitslosigkeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hardes, Heinz-Dieter (1988) : Langzeit-Arbeitslosigkeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 9, pp. 463-469

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136438>

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.

Heinz-Dieter Hardes

Langzeit-Arbeitslosigkeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Das Arbeitsförderungsgesetz sieht zur Bekämpfung der zunehmenden und regional stark konzentrierten Langzeit-Arbeitslosigkeit Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung vor. Welche Mängel weist die bisherige ABM-Praxis auf? Wie lassen sich die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen effizienter gestalten?

Die Langzeit-Arbeitslosigkeit ist in den 80er Jahren zu einem großen Problem der Arbeitsmarktpolitik geworden, da die Zahl der Langzeit-Arbeitslosen mit Fortdauer der allgemeinen hohen Arbeitslosigkeit stark gestiegen ist. Dabei werden in der amtlichen Arbeitslosen-Statistik arbeitslose Personen als Langzeit-Arbeitslose ausgewiesen, wenn sie länger als ein Jahr arbeitslos sind¹. Der Anstieg des Anteils der Langzeit-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen ist ein deutliches Zeichen einer zunehmenden „Verfestigung“ der Arbeitslosigkeit.

Tabelle 1 ist zu entnehmen, daß sich das Problem der Langzeit-Arbeitslosigkeit in besonderer Weise in den Montan-Regionen konzentriert. Die aktuellen Maßnahmen und Programme der regionalen Beschäftigungspolitik zielen daher primär auf eine forcierte Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb des Montanbereichs durch Förderung von privaten Investitionen und durch kommunale Infrastrukturinvestitionen, denen eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung des Strukturwandels im Montanbereich zugeschrieben wird. Es ist jedoch wahrscheinlich, daß eine regionale Beschäftigungspolitik mit forcierter Investitionsförderung die Langzeit-Arbeitslosen nicht in ausreichendem Maße erreichen wird. Zur Flankierung einer investitionsorientierten Beschäftigungspolitik² sind daher regionale Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik erforderlich, die in einem stärkeren Maße als in der Vergangenheit auf Personen mit einem hohen Risiko, langzeit-arbeitslos zu werden, und auf bereits Langzeit-Arbeitslose ausgerichtet sind.

Als Instrument einer an dieser Zielgruppe orientierten Arbeitsmarktpolitik kommen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) (§§ 91 ff. AFG) in Betracht. Vorgeschlagen wird, die Strategien der Investitionsförderung durch gezieltere Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung in den

Regionen mit hoher Langzeit-Arbeitslosigkeit zu ergänzen. Hierzu erscheint es erforderlich, daß eine weitgehende Reorganisation von ABM durchgeführt wird, um die Qualität der Maßnahmen und damit ihre Wirkungen zu verbessern.

Zunächst sind folgende Fragen zu beantworten: Wie ist es zur Konzentration der Langzeit-Arbeitslosigkeit in den Montan-Regionen gekommen? Wie werden sich die Anteile von Langzeit-Arbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt in den Problemregionen entwickeln, wenn mittelfristig von der günstigen Annahme eines allmählichen Rückgangs der allgemeinen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ausgegangen wird?

Auf der einen Seite erhöht sich das Risiko, langzeit-arbeitslos zu werden, wenn es aufgrund einer Häufung von Betriebsstillegungen und sektoralen Strukturproblemen zur Arbeitslosigkeit kommt. Jüngere, qualifiziertere Arbeitnehmer mit hinreichender Mobilität tendieren in einer solchen Situation dazu, frühzeitig den Arbeitsplatz zu wechseln. Massive, sektoral konzentrierte Beschäftigungsverluste führen dazu, daß häufig ältere Arbeitnehmer arbeitslos werden, deren Fähigkeiten am externen Arbeitsmarkt, zumal bei fehlenden Ersatzarbeitsplätzen, nicht sehr gefragt sind.

Auf der anderen Seite hängen die Aussichten eines Arbeitslosen, eine neue Beschäftigung zu finden, davon

¹ Bis einschließlich 1984 erfaßte die amtliche Statistik die Dauer der Arbeitslosigkeit vom Zeitpunkt der Arbeitslosen-Meldung nach einer Beschäftigung von mindestens dreizehn zusammenhängenden Wochen, so daß eine kurzfristige Beschäftigung die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht beeinflusste. Seit 1985 wird die Dauer der Arbeitslosigkeit als Differenz zwischen dem Tag der Arbeitslosen-Meldung und dem jeweiligen Erhebungsstichtag ermittelt. Kurzfristige Beschäftigungen unterbrechen damit die Dauer der Arbeitslosigkeit. Im Vergleich zur vorherigen Regelung werden also weniger langfristig Arbeitslose ausgewiesen.

² Zur investitionsorientierten Beschäftigungspolitik in den betroffenen Regionen zählen u. a. die Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, der sogenannten „Montanprogramme“ sowie die diskutierten Maßnahmen zur „Förderung von Investitionen in strukturschwachen Ländern“ entsprechend der Initiative des Landes Niedersachsen.

Prof. Dr. Heinz-Dieter Hardes, 44, lehrt Volkswirtschaftslehre im Schwerpunkt Arbeit, Personal, Organisation an der Universität Trier.

ab, ob genügend offene Stellen zur Verfügung stehen; auch muß der Arbeitslose von den Betrieben, die Arbeitskräfte suchen, akzeptiert werden. In Phasen eines regional konzentrierten sektoralen Strukturwandels mit beträchtlichem Beschäftigungsabbau wird das Angebot an offenen Stellen gering sein, so daß die Betriebe aus dem Kreis der Arbeitssuchenden die Besten „heraussieben“ können. Arbeitnehmer mit weniger attraktiven Merkmalen — sei es, daß sie für neue Arbeitsplätze nicht ausreichend qualifiziert sind, sei es, daß sie zwar die geforderten Qualifikationen aufweisen, aber wegen ihres Alters eine kurze betriebliche Beschäftigungsdauer erwarten lassen — werden wiederholt an das Ende der „Bewerberliste“ zurückgedrängt. So werden aus freigesetzten Arbeitskräften Langzeit-Arbeitslose. Die subjektive Erfahrung, an das Ende der Bewerberliste zurückgedrängt zu werden, bleibt dann letztlich nicht ohne Einfluß auf das Verhalten der Arbeitslosen. Die Arbeitsmotivation der Langzeit-Arbeitslosen schwindet und Resignation tritt ein, wodurch die Beschäftigungsaussichten noch weiter verschlechtert werden.

Die Annahme, daß die Langzeit-Arbeitslosigkeit in den Regionen mit hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit besonders hoch sein wird, wird durch die Angaben in Tabelle 1 bestätigt. Betroffen sind vor allem die Montan-Regionen. Wird der Anteil der Langzeit-Arbeitslosen in diesen Regionen wieder abnehmen, wenn mittelfristig von der günstigen Annahme eines Rückgangs der Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik ausgegangen wird? Die bisherige Entwicklung läßt den Schluß zu, daß der Anteil der Langzeit-Arbeitslosen im Bundesgebiet insgesamt und insbesondere in den Problem-Regionen

weiterhin ansteigen wird, auch wenn künftig die Arbeitslosenquote leicht rückläufig sein sollte. Denn nach Untersuchungen der OECD³ bestehen systematische Zusammenhänge folgender Art: In einer Anfangsphase steigender Arbeitslosigkeit sinkt zunächst der Anteil der Langzeit-Arbeitslosen. Während einer Phase der Stagnation der Arbeitslosenquote auf hohem Niveau steigt die Langzeit-Arbeitslosigkeit dann stark an. Sie wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter zunehmen, wenn in einer späteren Phase die Arbeitslosenquote wieder zurückgeht.

In den betroffenen Regionen ist somit die Bekämpfung der Langzeit-Arbeitslosigkeit eine vordringliche Aufgabe. Dabei kommen Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung gemäß §§ 91 ff. AFG in Betracht, die sowohl regional gezielt als auch zugunsten von Langzeit-Arbeitslosen ausgerichtet sein sollen. Sie ermöglichen eine gezielte Auswahl von Arbeitslosen durch die Arbeitsämter und damit eine entsprechende Verwendung der Mittel für Langzeit-Arbeitslose in besonders betroffenen Regionen.

In § 91 Abs. 3 AFG heißt es, daß mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) Arbeiten bevorzugt zu fördern sind, die

- die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit schaffen,
- insbesondere die Folgen von Strukturveränderungen oder der technischen Entwicklung ausgleichen, oder

³ Vgl. hierzu OECD: Employment Outlook 1987, Paris 1987, S. 174.

Tabelle 1
Anteile der Langzeit-Arbeitslosen an den Arbeitslosen nach Regionen
(Arbeitsamtsbezirke)¹

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Bundesgebiet insgesamt	12,6	12,8	17,8	23,6	27,3	28,9	29,4	30,1
Nordrhein-Westfalen	15,7	15,7	21,3	28,8	33,5	35,6	36,9	36,7
Saarland	22,4	20,9	23,6	28,4	32,8	35,5	34,5	36,0
AA-Bezirke:								
Bochum	20,8	18,5	24,4	30,4	39,3	41,4	43,3	44,4
Dortmund	18,6	17,3	25,0	34,4	43,0	44,3	44,2	42,6
Duisburg	20,2	20,2	26,4	34,1	41,2	42,5	43,0	42,7
Essen	23,4	22,6	24,6	31,5	38,2	42,9	43,6	43,1
Gelsenkirchen	20,9	18,9	24,7	28,9	36,4	39,4	41,7	42,3
Hagen	14,5	14,9	22,6	30,9	37,2	42,0	39,3	36,3
Hamm	9,7	11,2	17,0	27,1	33,1	33,9	34,1	35,0
Oberhausen	17,4	17,0	20,3	26,6	30,6	36,6	38,1	40,8
Neunkirchen	19,8	18,6	22,0	27,4	31,4	33,8	31,9	34,9
Saarbrücken	24,8	23,9	27,5	32,0	36,7	38,8	38,3	38,8
Saarlouis	20,9	17,9	18,4	23,0	27,3	31,6	30,8	32,6

¹ Zahl der Langzeit-Arbeitslosen mit einer bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit von mehr als einem Jahr (Ende September des Jahres) in Relation zur jahresdurchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

ARBEITSMARKTPOLITIK

- strukturverbessernde Maßnahmen vorbereiten, ermöglichen oder ergänzen oder
- Arbeitsplätze für langfristig arbeitslose Arbeitnehmer schaffen oder
- die soziale Infrastruktur verbessern bzw. der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt dienen.

§ 91 Abs. 2 AFG läßt eine explizite regionalpolitische Zielsetzung der Förderung von ABM erkennen. Ferner ergibt sich ein expliziter Zuschritt der Förderung zugunsten der langfristig Arbeitslosen aus § 93 Abs. 1 AFG, der die Förderung auf Personen einschränkt, die innerhalb der letzten zwölf Monate vor Beginn der Maßnahmen mindestens sechs Monate beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren.

Kritische Diskussion

In der beschäftigungspolitischen Diskussion werden ABM-Maßnahmen jedoch vielfach kritisiert, weil sie häufig lediglich zu einer vorübergehenden Tätigkeit vor einer erneuten Arbeitslosigkeit führen würden mit der Folge, daß Hoffnungen auf eine Dauer-Beschäftigung bei den Betroffenen zerstört würden. Kritisiert wird fer-

ner oft, daß ABM-Maßnahmen lediglich Arbeiten ermöglichen, bei denen die Fähigkeiten der Arbeitskräfte weitgehend nicht gefordert werden. Auch wenn man dieser recht pauschalen Kritik nicht zustimmt, besteht nach Ansicht vieler Autoren die dringende Notwendigkeit, die Durchführung von ABM-Maßnahmen zu prüfen, um ihre regionalen Wirkungen möglichst zu erhöhen⁴.

Während der letzten Jahre wurden die finanziellen Mittel für ABM-Maßnahmen erheblich ausgeweitet. Das Ausgabenvolumen hat in 1987 eine Größenordnung von ca. 3½ Mrd. DM erreicht; die Zahl der Teilnehmer erhöhte sich im Bundesgebiet auf jährlich insgesamt ca. 115 000⁵. Die anhaltende Diskussion (auch innerhalb der Arbeitsverwaltung) weist jedoch auf bestehende Mängel in der Planung und Durchführung von ABM hin. Kritisiert werden:

⁴ Innerhalb des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit hat es im Verlauf des letzten Jahres eine Diskussion um Änderungen von ABM-Regelungen gegeben. Diese Diskussion führte zu Änderungsvorschlägen der ABM-Anordnung, die die bisherige Grundkonzeption von ABM jedoch nur wenig revidieren. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: arbeit und beruf, 4/1988, S. 129f.

⁵ Die Finanzierungsgespässe der Bundesanstalt lassen allerdings für die Zeit ab 1988 erneute Einschränkungen der für ABM verfügbaren Mittel erwarten.

Tabelle 2
Anteile der ABM-Beschäftigten an den Arbeitslosen und den Langzeit-Arbeitslosen nach Regionen
(Arbeitsamtsbezirke)

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Bundesgebiet insgesamt	(1)	4,65	3,03	1,59	1,98	3,13	3,78	4,60	5,15
	(2)	36,88	23,62	8,93	8,40	11,49	13,06	15,66	17,12
Nordrhein-Westfalen	(1)	3,18	2,56	1,16	1,29	2,29	2,89	3,48	3,78
	(2)	20,27	16,28	5,45	4,49	6,84	8,12	9,44	10,29
Saarland	(1)	7,80	3,99	2,42	2,95	3,93	3,78	4,23	6,64
	(2)	34,77	19,08	10,23	10,41	12,01	10,68	12,28	18,43
Bochum	(1)	10,51	7,88	1,06	1,15	3,47	3,81	4,53	3,90
	(2)	50,55	42,60	4,34	4,84	8,84	9,21	10,47	8,79
Dortmund	(1)	2,73	1,93	0,88	1,16	2,32	2,95	3,44	3,79
	(2)	14,70	11,14	3,53	3,36	5,39	6,66	7,79	8,90
Duisburg	(1)	2,85	3,20	1,91	1,11	2,67	3,90	3,85	3,93
	(2)	14,10	15,85	7,23	3,23	6,49	9,18	8,96	9,20
Essen	(1)	3,42	3,11	0,92	1,54	3,01	3,28	3,70	4,29
	(2)	14,60	13,77	3,75	4,90	7,88	7,64	8,49	9,96
Gelsenkirchen	(1)	11,71	11,96	2,97	3,43	5,43	5,84	6,34	6,55
	(2)	56,03	63,29	10,29	11,85	14,91	14,83	15,19	15,49
Hagen	(1)	1,20	1,40	0,60	1,14	2,67	3,13	3,50	3,53
	(2)	8,25	9,39	2,68	4,01	7,17	7,45	8,91	9,72
Hamm	(1)	7,95	4,38	1,67	1,69	3,42	4,11	5,28	5,73
	(2)	81,97	39,09	9,82	6,25	10,33	12,12	15,48	16,36
Oberhausen	(1)	6,17	5,03	2,40	1,67	1,62	2,55	3,06	3,37
	(2)	35,48	29,60	11,84	6,28	5,29	6,96	8,03	8,25
Neunkirchen	(1)	10,33	5,64	3,32	3,32	4,24	4,53	5,36	7,39
	(2)	52,27	30,28	15,06	12,15	13,49	13,40	16,76	21,17
Saarbrücken	(1)	6,44	3,43	1,93	2,62	3,70	3,81	4,46	5,63
	(2)	26,03	14,35	7,03	8,18	10,08	9,81	11,65	14,51
Saarlouis	(1)	7,81	3,43	2,33	3,15	4,05	4,50	5,69	7,49
	(2)	37,40	19,15	12,63	8,19	14,83	14,27	18,47	22,95

(1) $\frac{\text{ABM-Beschäftigte}}{\text{Arbeitslose}}$

(2) $\frac{\text{ABM-Beschäftigte}}{\text{Langzeit-Arbeitslose}}$

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

- ein weitgehender „Wildwuchs“ der quantitativ ausweiteten Maßnahmen bei unzureichender Programmatik und Organisation;
- eine allzu enge Interpretation der vom AFG geforderten Voraussetzung des öffentlichen Interesses an der Maßnahme;
- Auswirkungen des Kriteriums der Zusätzlichkeit der geförderten Arbeiten;
- eine unzureichende regional- und strukturpolitische Ausrichtung sowie qualitative Steuerung der Maßnahmen.

Mit dem Begriff des „Wildwuchses“ von ABM soll eine mangelhafte, allzu kurzfristige Planung und Steuerung der Maßnahmen und eine unzureichende Organisation charakterisiert werden. Die Arbeitsämter besitzen aufgrund ihrer knappen Personalausstattung kaum die notwendigen Ressourcen für eine mittelfristige Planung der Maßnahmen. Die Zuweisung von ABM-Mitteln seitens der Bundesanstalt schwankt überdies in Abhängigkeit von der Finanzsituation der Bundesanstalt von Jahr zu Jahr erheblich. Die Arbeitsämter entscheiden oft kurzfristig über die Durchführung von weiteren ABM-Maßnahmen entsprechend der jeweils vorhandenen Mittel. So hat sich eine diffuse Struktur von Maßnahmen und Trägerorganisationen herausgebildet. Den beteiligten Organisationen geht es vielfach primär um einen schnellen Zugriff auf ABM-Mittel.

Gerade die Regionen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an den Langzeit-Arbeitslosen führten im Vergleich zu anderen Regionen weniger ABM-Maßnahmen durch, obwohl sie nach den Zielsetzungen des AFG sehr viel stärker hätten beteiligt sein müssen. Tabelle 2 weist den Anteil der ABM-Beschäftigten in Relation zu den Arbeitslosen (Indikator 1) und zu den Langzeit-Arbeitslosen (Indikator 2) während der 80er Jahre aus. Nach dem ersten Indikator stiegen die ABM-Aktivitäten von 1,6 % (1982) auf 5,2 % (1987) im gesamten Bundesgebiet, nach dem zweiten von 8,9 % (1982) auf 17,1 % (1987). Die Werte der saarländischen Bezirke beliefen sich beim ersten Indikator auf 2,4 % (1982) bzw. 6,6 % (1987), beim zweiten Indikator auf 10,2 % (1982) bzw. 18,4 % (1987). Diese Anteile lassen somit auf eine relativ durchschnittliche Beteiligung der saarländischen Arbeitsamtsbezirke an den ABM-Aktivitäten schließen. Die Werte der Indikatoren für Nordrhein-Westfalen lagen demgegenüber unterhalb der Anteile für das Bundesgebiet insgesamt; beim ersten Indikator beliefen sie

sich auf nur 1,2 % (1982) bzw. 3,8 % (1987), beim zweiten Indikator auf lediglich 5,5 % (1982) bzw. 10,3 % (1987). Die meisten Arbeitsamtsbezirke des Ruhrgebiets blieben noch unter diesen Werten. Offenkundig hat demnach die bisherige Steuerung der ABM-Aktivitäten nur unzureichend auf die regionalen Probleme reagiert.

Die Arbeitsverwaltung bemühte sich zwar seit 1980, die regionale Verteilung der ABM-Mittel stärker an objektiven Indikatoren, wie dem Anteil schwer vermittelbarer Arbeitsloser, auszurichten. Seit 1986 soll die Verteilung der Mittel ausdrücklich entsprechend den jeweiligen Anteilen der längerfristig Arbeitslosen an den Arbeitslosen erfolgen⁶. Die nach diesem Kriterium angestrebte regionale Verteilung der ABM-Aktivitäten wurde jedoch in den Gebieten von Nordrhein-Westfalen mit hohen Anteilen an längerfristig Arbeitslosen bisher nicht erreicht. Dies läßt nach wie vor auf offenkundige Mängel bei der regionalen Steuerung der ABM-Aktivitäten schließen.

Notwendige Reorganisation

Die gegenwärtige Verteilung der ABM-Aktivitäten läßt die Notwendigkeit einer grundlegenden Reorganisation von Planung und Steuerung von ABM deutlich werden. Das AFG enthält zwar eine regional- und strukturpolitische Zielkomponente⁷, die jedoch im Laufe der praktischen Umsetzung seit den 70er Jahren weitgehend vernachlässigt wurde. Die verschiedenen Akteure der regionalen Beschäftigungspolitik haben ihre Handlungsfelder zudem weitgehend voneinander abgegrenzt. So setzten die kommunalen Behörden verstärkt auf eine Wirtschaftsförderung durch Steigerung der Attraktivität der Gemeinden als Standort für neue Betriebe; Mittel der Städtebauförderung wurden vorrangig zur Wohnraumverbesserung und Bausanierung in den Städten eingesetzt; die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wurden primär zur Förderung der privaten Investitionstätigkeit in den Fördergebieten verwendet. Es fehlen institutionelle Partnerschaften und Organisationen, die „eine“ regionalisierte Beschäftigungspolitik entwickeln und untereinander abstimmen. Institutionelle Partnerschaften beispielsweise könnten – basierend auf einer Analyse der regionalen (kommunalen) Defizite bzw. Entwicklungsziele – als übergreifende regionale (kommunale) Organisationen die Gestaltung und Förderung von Maßnahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung koordinieren.

In der neueren regionalwissenschaftlichen Diskussion ist die Bedeutung korporatistischer Organisationen für die lokale Struktur- und Beschäftigungspolitik erkannt worden. Vorausgesetzt, daß eine aktive Einbin-

⁶ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: *arbeit und beruf*, 1/1986, S. 18.

⁷ Vgl. die Zielsetzungen in § 2, Ziff. 7 sowie mit ausdrücklichem Bezug auf die ABM-Förderung § 91, Abs. 3 und § 96 AFG.

derung der relevanten privaten und öffentlichen Akteure erfolgt⁸, eröffnet sich hier die Möglichkeit, entsprechende beschäftigungspolitische Maßnahmen regional effektiver zu gestalten und zu koordinieren. Hierzu bedarf es einer privat-/öffentlich-rechtlichen Trägerorganisation (unter Beteiligung von Betrieben, Verbänden und Kommunen), die ähnlich einer „Konzertierten Aktion“ die aktive Koordination von regionalen beschäftigungspolitischen Initiativen und Maßnahmen übernimmt, um eine isolierte Förderung zu verhindern. Auf diese Weise ließe sich die regionale Struktur- und Beschäftigungspolitik verbessern und eine verstärkte Integration von ABM erreichen. Dabei ist eine mittelfristige Ausrichtung und Steuerung von ABM unerlässlich.

Zwar hat es in der Vergangenheit eine Vielzahl von Initiativen und Forderungen zur Reorganisation von ABM gegeben, die Neuerungen zielten jedoch stärker auf die Akquisition und Kumulation zusätzlicher Finanzmittel sowie auf die Einbeziehung von Personen ab, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben. Programm und Verwaltung solcher Initiativen blieben hingegen eher mangelhaft und waren zum Teil ABM-finanzierten Mitarbeitern lokaler Projektgruppen überlassen. Der kurzfristige Charakter von ABM führt einerseits oftmals zu Ad-hoc-Maßnahmen mit geringem Planungs- und Bearbeitungsaufwand. Auf der anderen Seite bemüht sich die Arbeitsverwaltung, den Planungs- und Bearbeitungsaufwand von ABM möglichst gering zu halten; deshalb betraut sie in der Regel diejenigen ABM-Trägerorganisationen mit der Durchführung weiterer Maßnahmen, mit denen sie bereits in der Vergangenheit positive Erfahrungen gemacht hat⁹.

Eine umfassende Reorganisation von ABM erfordert auch eine Revision der herrschenden Interpretation der gesetzlichen Förderungsvoraussetzungen. Nach § 91, Abs.2 AFG werden ausschließlich Arbeiten gefördert, die im öffentlichen Interesse liegen. Dieses Kriterium stellt jedoch einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, der den praktischen Vollzug von ABM nicht erleichtert hat.

Nach § 7 der ABM-Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom Dezember 1984 liegen Arbeiten im öffentlichen Interesse, wenn „das Ergebnis der Maßnahme der Allgemeinheit unmittelbar oder mittelbar dient“. Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt fügte in einer kürzlich beschlossenen Anordnung hinzu: „... und der Nutzen des Maßnahmenergebnisses für die Allgemeinheit offensichtlich gegeben ist“¹⁰. Dieser Zusatz des Verwaltungsrates trägt kaum zu einer weiteren Klärung bei, da das Kriterium eines „offensichtlichen Nutzens für die Allgemeinheit“ lediglich als Synonym für den Begriff des öffentlichen Interesses verwendet wird. Die herrschende

ergebnisorientierte Interpretation nach der ABM-Anordnung bezieht das öffentliche Interesse ausschließlich auf den Charakter der Maßnahmen bzw. der Projekte. Das Merkmal einer vorübergehenden Beschäftigung von Langzeit-Arbeitslosen allein gilt als nicht hinreichend. Ausgeschlossen werden lediglich Maßnahmen, die speziellen Interessen einzelner Personen oder Gruppen zu Lasten allgemeiner Ziele und Interessen dienen.

Die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs des öffentlichen Interesses kann beim Vollzug von ABM faktisch dazu führen, daß eine weitgehende Bindung an die in den Statuten festgelegten Ziele von ABM-Trägerorganisationen erfolgt. Das würde bedeuten, daß bei gemeinnützigen Organisationen ohne Erwerbscharakter und bei Trägerorganisationen des öffentlichen Rechts das Kriterium des öffentlichen Interesses aufgrund ihrer Rechtsform generell vorausgesetzt werden könnte. Eine solche vereinfachende Interpretation führt dann zum Ausschluß von privatwirtschaftlichen Aktivitäten, denn das Merkmal der privaten Gewinnorientierung schließt Tätigkeiten im öffentlichen Interesse aus. Die faktische Trägerstruktur von ABM läßt vermuten, daß im Vollzug von ABM vielfach so verfahren wird.

Die enge Interpretation des öffentlichen Interesses mag mit dazu beitragen, daß ABM im gewerblichen Bereich stark unterrepräsentiert ist, obwohl gerade in der Gruppe der gewerblichen Arbeitnehmer mit relativ schlechter Berufsqualifikation der Anteil der langfristigen Arbeitslosen besonders hoch ist. Wenn private Trägerorganisationen faktisch von der ABM-Förderung ausgeschlossen sind bzw. nur selten berücksichtigt werden, dann entspricht dies nicht den arbeitsmarktpolitischen Intentionen, denn die ABM-Anordnung formuliert ausdrücklich, daß das öffentliche Interesse unbeschadet der Rechtsnatur des Trägers zu bestimmen sei (§ 7 der ABM-Anordnung).

Arbeitsmarktpolitische Sicht

Eine ausschließlich an allgemeinen Kriterien von Maßnahmenteilen und -ergebnissen orientierte Interpretation birgt außerdem die Gefahr, daß aus allgemein positiv beurteilten öffentlichen Aufgaben ein speziell öf-

⁸ „Localities need planning institutions and procedures that will further the central objectives (i.e., creating new jobs and new goods and services). During the last several years much of the discussion in the United States about local economic development has revolved around the concept of a public-private partnership between local government and other organized groups within the community: business, labor, universities, and citizens. ...“. Einführung zum Symposium Economic Development and the Public-Private Partnership von C. Weaver und M. Dennert, in: APA-Journal, 4/1987, S. 433.

⁹ Zu dieser Einschätzung gelangten kürzlich G. Bosch u. a.: Beschäftigungspolitik in der Region, Köln 1987, S. 289.

¹⁰ Bundesanstalt für Arbeit: arbeit und beruf, 4/1988, S.130.

fentliches Interesse abgeleitet wird. So liegen Arbeiten zur Beseitigung von Unrat und Papier an öffentlichen Plätzen, in Parks und in der Forstwirtschaft unzweifelhaft im öffentlichen Interesse, da es sich hierbei um Maßnahmen des Umweltschutzes handelt, auch wenn die qualitativen Anforderungen dieser Tätigkeiten eher gering sind. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht erscheinen Maßnahmen dieser Art eher negativ, weil die geringen qualitativen Anforderungen dieser Tätigkeiten den Zugang zu qualitativ anspruchsvolleren Stellen quasi versperren und deshalb die Gefahr einer erneuten „Rotations-Arbeitslosigkeit“ besteht.

Konkretisiert man das öffentliche Interesse, dann sollten die arbeitsmarktpolitischen Ziele stärker gewichtet werden als die Abgrenzung der Maßnahmebereiche bzw. die allgemeine Bewertung des Produkts der Tätigkeit. Das bedeutet, daß die qualitativen Merkmale der Tätigkeiten aus der Sicht der Langzeit-Arbeitslosen betrachtet werden sollten. Darüber hinaus sollten die Maßnahmen verstärkt den arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten entsprechen. So sollten z.B. Tätigkeiten in Klein-/Mittelbetrieben, die nach dem Urteil der Berufsbildungsfachleute der Kammern geeignet sind, fachliche und betriebliche Berufsqualifikationen zu vermitteln, stärker gefördert werden. Auch durch prozessuale Regelungen könnte das öffentliche Interesse als erfüllt betrachtet werden, so z.B. wenn der Verwaltungsausschuß der Arbeitsämter einstimmig bei einer bestimmten ABM-Tätigkeit ein solches Interesse bejaht. Denn nicht allein allgemeine inhaltliche Kriterien scheinen für eine Abgrenzung des öffentlichen Interesses bedeutsam zu sein, sondern auch die Beteiligung relevanter regionale Akteure bei der Entscheidung darüber, was im öffentlichen Interesse liegt.

Frage der Zusätzlichkeit

Weiter fordert das Gesetz für ABM die Zusätzlichkeit der geförderten Tätigkeit. Regelaufgaben und -tätigkeiten sollen nicht gefördert werden (vgl. § 91 Abs. 2 AFG). Diese Bedingung zielt primär darauf ab, eine Verdrängung von regelmäßigen Tätigkeiten durch ABM-Arbeiten sowie einen subventionierten Austausch von Festangestellten durch ABM-Kräfte zu vermeiden. Folglich lautet § 6 der ABM-Anordnung: Durch die Förderung darf die Einrichtung zusätzlicher oder die Wiederbesetzung bestehender Dauerarbeitsplätze nicht verhindert werden. Dennoch klagten in jüngster Zeit Handwerksbetriebe des öfteren über Fälle, in denen eine Substitution von öffentlichen Aufträgen durch subventionierte ABM-Arbeiten in Eigenregie erfolgte. Handwerkskam-

mern beklagen einen durch Subventionen verzerrten Wettbewerb zu Lasten von Betrieben. Klagen von seiten der Gewerkschaften deuten ebenfalls darauf hin, daß eine Substitution von Belegschaftsmitgliedern durch ABM-Arbeitskräfte nicht vermieden wurde. Die befürchteten Mißbrauchsmöglichkeiten von ABM in Verbindung mit einem Abbau von Dauerarbeitsplätzen führten in verschiedenen Kommunen dazu, daß sich Personalräte und Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes gegen eine expansive ABM-Politik aussprachen¹¹.

Allerdings sind Mitnahme- und Substitutionseffekte ein generelles Problem staatlicher Subventionen und Förderungsmaßnahmen. Effekte dieser Art können auch durch weitgehende inhaltliche Einschränkungen der zulässigen ABM-Maßnahmen nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Würde man versuchen, das Kriterium der Zusätzlichkeit durch inhaltliche Regelungen weiter zu verschärfen, bestünde die Gefahr, daß die möglichen Maßnahmen und Projekte einen noch stärker „marginalen“ Charakter mit geringerer Qualität erhielten. Bei der Kritik am Subventionscharakter der Maßnahmen sollte man berücksichtigen, daß Mitnahme- und Substitutionseffekte um so stärker werden, je dauerhafter die Subventionszahlungen fließen. Im Gegensatz zu anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik haben die Subventionen im Rahmen von ABM einen prinzipiell vorübergehenden Charakter, d.h. die Mitnahme- und Substitutionseffekte dürften im Vergleich zu anderen Subventionen eher geringer sein.

Die Frage, ob die entsprechenden Arbeiten auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, läßt sich in Einzelfällen nicht mit Sicherheit beantworten. Regelaufgaben und -tätigkeiten, die bisher aus kommunalen Haushaltsmitteln bzw. von entsprechenden Organisationen finanziert wurden oder werden, sollen auch weiterhin ausgeschlossen bleiben. Regelungen, die es der Arbeitsverwaltung in Zweifelsfällen ermöglichen, Organe der Personalvertretungen bzw. externe Fachgutachter von Verbänden oder Aufsichtsbehörden zu gezielten Stellungnahmen über die Förderungswürdigkeit von Arbeiten aufzufordern, sind grundsätzlich weitergehenden inhaltlichen Abgrenzungen der Zusätzlichkeit von ABM-Maßnahmen vorzuziehen.

Ein Charakteristikum der Arbeitsbeschaffungspolitik ist die Kopplung zwischen Maßnahmenförderung und der Zuweisung von Arbeitslosen durch die Arbeitsämter. Die Zuweisung durch die Arbeitsämter ermöglicht die direkte und gezielte Steuerung der personellen Zusammensetzung der ABM-Beschäftigten. Denn nach allgemeiner Überzeugung rechtfertigen primär arbeitsmarktpolitische Gründe, d.h. die Förderung von schwer ver-

¹¹ Vgl. G. Bosch u. a., a.a.O., S. 224, 287.

mittelbaren und langfristig Arbeitslosen, eine öffentliche Subventionierung über ABM, während allokatonspolitische Kriterien wie der öffentliche Bedarf an bestimmten Maßnahmen eher sekundär sind. Nach dem AFG und der ABM-Anordnung ist die Förderung auf Arbeitslose begrenzt, die im Regelfall einen Leistungsanspruch auf Lohnersatzleistungen oder Unterhaltsgeld haben und im Jahr vor der Förderungsmaßnahme mindestens sechs Monate arbeitslos waren (§ 93, Abs.1 AFG). Bevorzugt werden sollen schwer vermittelbare oder längerfristig Arbeitslose, d.h. Personen, deren Vermittlung unter den jeweils herrschenden Arbeitsmarktbedingungen problematisch ist. Die bevorzugten Gruppen werden anhand personenbezogener Kriterien abgegrenzt (§ 2, Abs. 2 ABM-Anordnung):

- arbeitslose Schwerbehinderte,
- Arbeitslose, die 50 Jahre und älter sind,
- arbeitslose Jugendliche ohne beruflichen Abschluß,
- längerfristig Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet sind, sowie
- schwer vermittelbare Arbeitslose nach regionalen oder gruppenspezifischen Abgrenzungskriterien.

Unabhängig von der jeweiligen Zielgruppe sollen arbeitslose Personen bevorzugt werden, die mehrere der vorstehenden Risikomerkmale in kumulierter Form aufweisen (§ 2, Abs.1 ABM-Anordnung).

Die Liste der Zielgruppen basiert zum Teil auf bestimmten personenbezogenen Risikomerkmale, die aus empirischen Analysen zur Struktur der Arbeitslosigkeit ermittelt wurden¹². Die Aussichten für eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen verschlechtern sich beträchtlich, wenn mehrere der vorgenannten Risikomerkmale bei einzelnen Personen zusammentreffen. Diese Personen bilden nach Ansicht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) den harten Kern unter den Arbeitslosen, der mit großer Wahrscheinlichkeit mit Dauerarbeitslosigkeit rechnen muß¹³.

Zielkonflikte

Die Zielgruppenorientierung von ABM ist zentraler Gegenstand von Wirkungsanalysen. Dabei ist in der Vergangenheit deutlich geworden, daß in der Praxis trotz der Zuweisungsmöglichkeiten der Arbeitsämter gerade die Gruppen mit besonders schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen nicht ausreichend berücksichtigt worden sind. Hier gibt es deutliche arbeitsmarktpolitische Zielkonflikte zwischen einer höheren Priorität der Förderung besonders benachteiligter Gruppen und dem arbeitsmarktpolitischen Ziel einer Eingliederung in den

Arbeitsmarkt sowie den qualitativen Anforderungen an die ABM-Träger. Diese Zielkonflikte zeigen sich vor allem in Regionen mit hohen Anteilen von Langzeit-Arbeitslosen. Wie soll die Arbeitsverwaltung darauf reagieren? Eine einfache administrative Anordnung, die Quote für längerfristig Arbeitslose zu erhöhen, erscheint nicht adäquat, da die arbeitsmarktpolitischen Ziele und die qualitativen Merkmale von ABM-Tätigkeiten gänzlich abgewertet würden.

Weil in Problemregionen das Risiko einer drohenden Entlassung oder wiederholter kurzfristiger bzw. längerfristiger Arbeitslosigkeit größer ist als in anderen Regionen, sollten die Zuweisungskriterien für ABM-Kräfte großzügiger gehandhabt werden. Sie sollten sich nicht ausschließlich auf das Merkmal einer langfristigen Arbeitslosigkeit beschränken. Personen, die nach Einschätzung der Arbeitsämter in absehbarer Zeit damit rechnen müssen, langfristig arbeitslos zu werden – eine Gruppe, die in Problemregionen relativ groß sein wird –, sollten entsprechend der ursprünglichen Idee des AFG frühzeitig in ABM-Förderungen einbezogen werden. Die Entscheidungsmöglichkeiten der regionalen Arbeitsämter, langfristig arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen in ABM zu integrieren, sollten ebenfalls ausgedehnt werden¹⁴.

Die Kompetenzen, die die Arbeitsämter bei der Zuweisung haben, verlangen ihre aktive Beteiligung bei der Steuerung und Durchführung der unterschiedlichen Maßnahmen bzw. Projekte. Prinzipielles Ziel ist in diesem Zusammenhang, die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, weil die betreffenden Arbeitskräfte in der Regel subjektive Nachteile im Wettbewerb um Arbeitsplätze aufweisen bzw. zu erwarten haben. Wenn diese Nachteile mit Hilfe der ABM-Förderung kompensiert werden sollen, dann ist eine differenzierte personenbezogene Förderung erforderlich. Neben der differenzierten finanziellen Förderung mittels unterschiedlicher Personalkostenzuschüsse, die bereits in die Praxis umgesetzt wird, sind weitere differenzierte Leistungen im Bereich der nicht-finanziellen Unterstützung, der Beratung und Betreuung, erforderlich, die von den Arbeitsämtern oder von deren Beauftragten zugunsten der zugewiesenen Arbeitskräfte erbracht werden müssen.

¹² Vgl. hierzu die empirische Untersuchung von W. Karr: Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit. Umfang der Zielgruppen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung von Mehrfachbeeinträchtigungen und Doppelzählungen, in: MittAB, 2/1979, S. 153. Karr definierte lediglich die Zielgruppe der älteren Arbeitslosen einschränkender.

¹³ Vgl. u. a. E. Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – eine empirische Analyse, in: BeitrAB 45, S. 115 f.

¹⁴ Diese Ausrichtung der Zuweisungsvoraussetzungen ist bereits in § 2, Abs. 2, Ziff. 5 der ABM-Anordnung festgelegt.