

Entwicklung der Erwerbslosigkeit und Problemgruppen des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland: Anzeichen für künftige Differenzierung

Klippenstein, Eva

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klippenstein, E. (1991). Entwicklung der Erwerbslosigkeit und Problemgruppen des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland: Anzeichen für künftige Differenzierung. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 14(1), 7-17. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-35697>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Entwicklung der Erwerbslosigkeit und Problemgruppen des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland

Anzeichen für künftige Differenzierung

Eva Klippenstein

Vorbemerkung

Mit meinem Beitrag verfolge ich das Ziel, die Ausgrenzungsmechanismen und ihre arbeitsmarktpolitischen Bedingungen deutlich zu machen. Ich greife dabei auf meine Erfahrungen als Mitarbeiterin der Bundesanstalt für Arbeit zurück, ohne zugleich zu einer offiziellen Stellungnahme autorisiert zu sein. Ich gebe also meine eigene Meinung wieder.

1. Segmentation und Strukturalisierung, Ursachen und Bedingungen

Im vergangenen Jahr haben die politischen Veränderungen im westlichen Teil der Bundesrepublik eine außergewöhnliche Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktion um fast 4 % gegenüber 1989 und eine Beschäftigungsausweitung um ca. 600.000 Erwerbstätige bewirkt. Dieser Zuwachs ist aber ausschließlich auf die Wanderungsprozesse infolge der deutschen Einigung und die Grenzöffnung zwischen Mittel- und Osteuropa zurückzuführen, während die bislang vorfindliche Struktur der Arbeitslosigkeit kaum verändert wurde. Denn die Erhöhung der Erwerbstätigenzahl beruht auf der Massenzuwanderung von insgesamt rd. 300.000 Übersiedlern aus den neuen Bundesländern, die sich auch in der 2. Jahreshälfte, nach Einstellung des Eingliederungsgeldes, in gleicher Höhe fortsetzte; von Aussiedlern, deren Zahl 1990 die Rekordhöhe von 450.000 erreicht hat, obwohl dies in den Medien kaum mehr eine Nachricht wert ist und ferner auf einer geradezu sprunghaften Zunahme des Pendlersaldos zwischen alten und neuen Bundesländern, der sich auch in absehbarer Zeit nicht normalisieren wird.

Alles in allem ist das Thema Arbeitslosigkeit im Westen kaum mehr eine Schlagzeile wert. Es wird allgemein davon ausgegangen, daß der Wirtschaftsboom das brachliegende Potential der Arbeitslosen in den alten Bundesländern mit sich fortreibt. Das ist aber offensichtlich nicht der Fall.

Denn auch im statistischen Durchschnitt des Jahres 1990 waren knapp ein Drittel aller Arbeitslosen schon über 1 Jahr lang registriert (1989: 33 %). Dabei muß berücksichtigt werden, daß es sich bei den Arbeitslosen von 1990 um andere Personenkreise handelt, als in den Jahren davor: allein schon die zahlreichen Übersiedler haben mit ihrer Registrierung am neuen Wohnort die Arbeitslosenstrukturen neu gemischt und zu einer Verkürzung der gesamten Dauer beigetragen. Und obwohl die Rundumgesundung auch die bislang notleidenden Regionen des Ruhrgebiets erfaßt hat, waren in Dortmund Ende November 1990 noch immer gut 35.000 Menschen ohne Arbeit, nur knapp 5.000 weniger als vor Jahresfrist, und noch immer standen gut 40 % von ihnen schon seit länger als 1 Jahr in der Kartei der Arbeitsämter.

Die üblicherweise auf Bestandsbetrachtungen beruhende Arbeitsmarktanalyse suggeriert, daß es sich bei der Arbeitslosigkeit um einen starren Block handelt, der sich mit den Jahren nur wenig ändert. Es liegt in der Tat an der spezifischen Betrachtung: der Eindruck des starren Blocks entsteht, weil die statistische Bestandszahl eine "dauergewichtete" Größe ist, in der sowohl Fallzahlen wie Verbleibsrisiken repräsentiert sind. Arbeitsmarktforscher des IAB (Cramer, Karr, Rudolph 1986) haben dafür den Ausdruck des Arbeitslosigkeitsvolumens geprägt.

Problemangemessener als die Bestandsbetrachtung ist die der Arbeitslosigkeit als einer "offenen Masse", die Bewegungen, also Zu- und Abgänge erkennen läßt. Dann sieht man, daß die Arbeitslosigkeit kein fester Block ist, weil bei durchschnittlich 2,038 Mio. im Bestand 1989 3,806 Mio. Zu- und 3,944 Mio. Abgänge gezählt wurden. Diese Betrachtung läßt jedoch nicht die unterschiedliche Verteilung von Risiken erkennen oder die Gründe der fortwährenden Zunahme der Langfrist-Arbeitslosigkeit.

Nach Meinung von Sengenberger (1979) entsteht Langfrist-Arbeitslosigkeit allein aufgrund wirtschaftlicher Interessenlage (Gewinnmaximierung) und Knappheit an Arbeitsplätzen. Er beschreibt sie als Prozeß, in dessen Verlauf "die zunächst von der negativen Selektion beim Personalab- und -aufbau und bei der internen Personalförderung und -entwicklung betroffenen Arbeitskräfte durch wiederholte Arbeitslosigkeit und deren stigmatisierende Wirkung zusehens schlechtere Beschäftigungschancen erlangen, sich damit mehr und mehr von dem Segment stabiler Beschäftigung wegbewegen und langsam zu einem harten Kern von Langzeit-Arbeitslosen sedimentieren" (a.a.O: 27).

Die Theorie des dualen Arbeitsmarkts (Doeringer 1975; Piore 1978) basiert auf der Trennung des ersten vom zweiten Arbeitsmarktsegment mit den Merkmalen: stetige Beschäftigung mit wachsenden Einkommens- und Aufstiegserwartungen, günstigen Arbeitsbedingungen usw. auf dem primären und unstete Beschäftigung mit den entsprechenden Merkmalen von bad-jobs auf dem sekundären Segment.

In der Wirklichkeit hat man sich das so vorzustellen: das primäre Segment besteht aus einer Reihe interner Märkte (z.B. Großbetriebe), während das sekundäre Segment im wesentlichen durch 2 Beschäftigungen beschrieben werden kann: Arbeitsverhältnisse ohne jede Beziehung zu internen Märkten (sog. Jedermanns-Arbeitsplätze) und solche in internen Märkten, die viele Eintrittspositionen, geringe Aufstiegsmöglichkeiten und niedriges Lohnniveau haben, also Arbeitsplätze in den Rand- und Hilfsbereichen von großen Betrieben (Blossfeld, Mayer 1988: 264).

2. Schwierigkeiten der Abgrenzung von Problemgruppen

Die Frage ist: Was ist Kern, was ist Rand auf dem Arbeitsmarkt? Für die meisten Kriterien zur Beschreibung von Problemgruppen: höheres Alter, Jugend, weibliches Geschlecht, fehlende Berufsausbildung, gesundheitliche Einschränkungen, fremde Nationalität, Teilzeitwunsch usw. gibt es zwar erdrückende Belege, sie sind auch objektiv gegeben und doch sind sie nicht "wahr" in dem Sinne, daß sie eine Erklärung der Wiedereinstiegsprobleme geben könnten. Hier laufen Mechanismen der Übertragung und Projektion ab, bei denen man nicht genau weiß, ob die Zuweisung zu Problemgruppen Ursache oder Folge von Marginalisierung ist. Daß sie aber in der Pauschalierung zirkulär wird, ist daran sichtbar, daß einerseits, wie Infratest durch empirische Umfragen bei Betrieben feststellte, Arbeitslosen - und "insbesondere, wenn sie vom Arbeitsamt geschickt sind" - schärfer auf die Finger geschaut wird (Soergel, 1978: 97), während andererseits durch Wiedereinstiegsbarrieren aller Art der harte Kern der Arbeitslosigkeit wächst, was wiederum der Problemgruppendifferenzierung neue Nahrung verschafft. Diesen Vorgang der Übertragung hat Piore (1979: 15) als "statistische Diskriminierung" beschrieben.

Dagegen ist Langfrist-Arbeitslosigkeit ein geeigneteres Kriterium zur Charakterisierung von Problemgruppen. Es ist ja auch an sich schon alarmierend zu erfahren, daß, wie eingangs gesagt, fast jeder dritte

Arbeitslose, in absoluten Zahlen knapp unter 600.000, in den alten Bundesländern über 1 Jahr arbeitslos gemeldet sind, und zwar ununterbrochen. Mißverständlich ist aber auch das Langzeit-Arbeitslosigkeitskonzept, auch wenn es, wie Sengenberger sagt, an ökonomischen Gegebenheiten festmacht. Denn seit einigen Jahren werden als Langzeit-Arbeitslose nur diejenigen Personen gezählt, die ohne Unterbrechung länger als 1 Jahr arbeitslos waren. Kurze Beschäftigungen, wie auf dem sekundären Arbeitsmarktsegment üblich, führen regelmäßig zu einer Neuberechnung. Bis 1984 galt die sogenannte 13-Wochen-Regelung, d.h. Unterbrechungen durch Krankheit, Beschäftigung usw. wurden, wenn sie nicht mehr als 13 Wochen dauerten, zwar nicht zur Arbeitslosigkeit hinzugerechnet, aber sie führten nicht zu einer neuen Berechnung der Arbeitslosigkeit. Erwartungsgemäß gab es 1985 weniger Langfrist-Arbeitslose, der Unterschied zwischen alter und neuer Berechnung betrug damals rd. 100.000 (Brinkmann 1989: 4). Seit Inkrafttreten der 9. Novelle zum AFG dürfte die Differenz noch größer geworden sein. Auch wenn es sich nicht um wahr oder falsch handelt, dann ist es doch wichtig zu erfahren, mit welchen Methoden soziale Problemlagen beschrieben werden.

3. Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit als sozialwissenschaftliche Kategorie

Das letzte Beispiel zeigt die Probleme, die den Sozialwissenschaften bei der Interpretation von Geschäftsstatistiken gelegentlich begegnen. Zwischen den Begriffen "arbeitslos" und "erwerbslos" gibt es nicht nur semantische Unterschiede, auf die vor allem die Frauenbewegung immer wieder verwiesen hat. Ihnen liegen auch unterschiedliche statistische Konzepte zugrunde.

Wer ist arbeitslos? Nach dem AFG (§ 101) ist arbeitslos, wer als Arbeitnehmer vorübergehend nicht beschäftigt ist (oder nur eine kurzfristige Beschäftigung ausübt). Arbeitslosmeldung und Verfügbarkeit sind Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld (§ 100 AFG). Offenbar ging der Gesetzgeber davon aus, daß sich in erster Linie Personen arbeitslos melden, die Lohnersatzansprüche geltend machen, was im Hinblick auf die enge institutionelle Verknüpfung der Arbeitsvermittlung mit der Arbeitslosenversicherung logisch ist (sonst allerdings nicht).

Inzwischen gibt es einen Erlaß (RdErl 37/89) der Bundesanstalt für Arbeit, der sich mit der Abgrenzung des Arbeitslosigkeitsbegriffs befaßt und festlegt, daß Arbeitslose, die wiederholt eine zumutbare Arbeit ablehnen, Ausländer, die erstmalig im Bundesgebiet eine Beschäftigung suchen, Arbeitslose, die Sozialhilfe beziehen und ältere Arbeitslose über 58 Jahre, die nicht bereit sind, jede zumutbare Arbeit zu übernehmen, nicht mehr als Arbeitslose, sondern als "nicht arbeitslos Arbeitssuchende" statistisch erfaßt werden. Diese Änderungen werden mit der Diskussion begründet, die im politischen Raum um die Arbeitslosenstatistik geführt wird. Zu Recht verweist Lenze (1989) auf die mißverständliche und widersprüchliche Formulierung des Wortungetüms "nicht arbeitsloser Arbeitssuchender" (a.a.O.: 170). Dieselbe Prozedur wurde schon einmal mit der Regelung der Verfügbarkeit insbesondere von Teilzeitkräften praktiziert (Zumutbarkeitsanordnung von 1982).

Ein Versuch, der Wahrheit möglichst nahezukommen, ist, von der Selbsteinschätzung der Betroffenen auszugehen. Dann ist der Begriff der Erwerbslosigkeit dem der Arbeitslosigkeit, auch wenn er weniger gebräuchlich ist, deswegen vorzuziehen, weil er die Selbsteinschätzung von Individuen wiedergibt und weniger durch die Zeitläufe und Gesetzesänderungen gebeutelt und gebeugt wurde. Nach dem Mikrozensus-Konzept ist erwerblos, wer als Erwerbsperson (selbständig, mithelfend oder abhängig) in der Berichtswoche weniger als 1 Stunde beschäftigt war und in beliebiger Weise Arbeit sucht. Unschärfen bestehen auch hier: Erhebungseinheit ist der Haushalt, befragt wird eine Person, die früher Haushaltsvorstand, heute 1. Bezugsperson genannt wird.

Angesichts der Unterschiedlichkeit der Konzepte muß es eher überraschen, daß die Differenz in den statistischen Größen nicht höher ist: im Durchschnitt ist die Zahl der Erwerbslosen nur zwischen 6 und 10 % höher als die der Arbeitslosen. Dafür gibt es beträchtliche Abweichungen bei bestimmten Personengruppen. Mayer (1987: 456) vermutet, daß zwischen Mikrozensus und zeitgleicher Arbeitslosenerhebung ca. 75 % Personenidentität bei Frauen und ca. 90 % bei Männern vorliegt. Differenzen gibt es nicht nur nach dem Geschlecht. Darüber hinaus werden auch Jugendliche und Ausländer im Mikrozensus stärker erfaßt. Dagegen haben ältere männliche Arbeitslose in der BA-Statistik ein deutliches Übergewicht.

Obwohl vor allem verschiedene Stichtage Vergleiche nicht ohne weiteres zulassen, ist die Vermutung begründet, daß auch Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfe-Bezieher in der BA-Statistik übererfaßt sind (vgl. Mayer a.a.O.: 463). Der Anteil der Leistungsbezieher an den Arbeitslosen betrug Ende der 60er Jahre zwischen 70 und 80 % und liegt seit Mitte der 80er Jahre bei ca. 60 - 70 %. Langzeit-Arbeitslose bekommen dagegen in geringerem Umfang Leistungen, vor allen Dingen weniger häufig Arbeitslosengeld.

4. Problemgruppen unter Berücksichtigung von Überschneidungen

Nach empirischen, zum Teil auf Stichprobenbasis durchgeführten Untersuchungen, gehören zu den Arbeitslosen mit besonderen Wiedereingliederungsschwierigkeiten Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die älter als 55 Jahre sind und Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. In diesen Gruppen konzentriert sich die Arbeitslosigkeit. Durch die überlange Dauer müssen sie einen überproportionalen Anteil des Arbeitslosigkeitsvolumens tragen. Unter den Abgängen aus Arbeitslosigkeit hatten 1988 48 % keines der problematischen Merkmale. Auf diese Gruppe entfielen aber nur 37 % der Arbeitslosigkeit und die durchschnittliche Dauer betrug dort ca. 23 Wochen (für alle Arbeitslose: 29 Wochen).

Mehr als jeder dritte Abgänger aus Arbeitslosigkeit (36 %) hatte keine abgeschlossene Berufsausbildung, sonst aber weder gesundheitliche noch altersbedingte Probleme. Auf diese Gruppe entfiel ca. 32 % der Arbeitslosigkeit. Daran, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit hier in etwa dem Durchschnitt entspricht, ist zu ersehen, daß eine fehlende Ausbildung für sich allein im allgemeinen nicht zu vermehrten Eingliederungsschwierigkeiten führt. Gesundheitliche Einschränkungen oder fortgeschrittenes Lebensalter bedingen dagegen eine deutlich höhere durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer, insbesondere wenn auch eine abgeschlossene Berufsausbildung fehlt. Die Arbeitslosen in dieser Gruppe hatten einen Anteil von 31 % an der Arbeitslosigkeit, aber nur 16 % der Abgangsfälle.

Die Untersuchung der Zu- und Abgänge von Arbeitslosen durch die Bundesanstalt hat erneut ergeben, daß rd. 2/3 (68 %) der Abgänge von Arbeitslosen Wiedereingliederungen in den Arbeitsprozeß sind. Ferner erweist sich, daß auch Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 66 % einen fast dem Durchschnitt entsprechenden Wiedereinglie-

rungserfolg aufweisen. Wichtig ist auch, daß Personen, bei denen sich Problemmerkmale häufen (über 55 Jahre, gesundheitliche Einschränkungen und fehlende Berufsausbildung) mit nur 22 % die niedrigste Eingliederungsquote erreichen, zu der allerdings die fehlende Ausbildung am wenigsten beiträgt. Daraus ergibt sich einerseits, daß selbst Angehörige von Problemgruppen noch gewisse Chancen haben, Arbeit zu finden, andererseits, daß fehlende Ausbildung (als solche) nicht, wie von der Forschung meistens behauptet, Arbeitsmarktbarrieren errichtet.

5. Individuelle Risikofaktoren

Aus repräsentativen Verlaufsuntersuchungen weiß man, daß nicht nur die formalen, sondern auch außerfachliche oder soziale Qualifikationen von den Arbeitnehmern gefordert werden, die sich als Einstellungen, Motivation usw. artikulieren. Blaschke (1986) hat empirische Zusammenhänge zwischen Merkmalen der formalen, der sozialen Qualifikation und dem beruflichen Erfolg nachgewiesen. Bildet man Merkmalskombinationen und fragt nach dem Wiedereingliederungsergebnis, so zeigt sich, daß vor allem jüngere qualifizierte Männer, die nicht aus persönlichen, sondern aus betrieblichen Gründen gekündigt wurden, relativ gute Wiedereingliederungschancen hatten. Umgekehrt konnten nur wenige ältere Arbeitslose, die gesundheitliche Einschränkungen, personenbezogene Kündigungsgründe und - in der Einschätzung der Arbeitsvermittler - schlechte Vermittlungsaussichten hatten, tatsächlich in Arbeit einmünden.

Auch wenn festgestellt werden kann, daß bei der Verteilung und Strukturisierung der Langzeit-Arbeitslosigkeit individuelle und soziale Merkmale eine wichtige Rolle spielen, so ist doch nicht von der Hand zu weisen, daß wirtschaftliche Gründe überwiegen, da in den Regionen der Bundesrepublik mit der höchsten Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich viele Langzeit-Arbeitslose gezählt werden. Auf die 3 Landesarbeitsamtsbezirke Schleswig-Holstein/Hamburg, Niedersachsen/Bremen und Nordrhein-Westfalen beispielsweise entfielen im September 1989 44 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, aber 60 % der Arbeitslosen und 67 % der Langzeit-Arbeitslosen. In den vergleichsweise begünstigten Landesarbeitsamtsbezirken Hessen, Baden-Württemberg, Nord- und Südbayern hingegen lebten ebenfalls 45 % der Beschäftigten, aber nur 29 % der Arbeitslosen und 23 % der Langzeit-Arbeitslosen. Daher ist der Feststellung einer bei der Bundesanstalt gebildeten Projektgruppe, daß Langzeit-Arbeitslosigkeit primär eine Folge fehlender Arbeitsplätze ist

und höchstens bei der Verteilung und Strukturalisierung individuelle und soziale Merkmale eine Rolle spielen, zuzustimmen.

6. Zielkonflikte der Arbeitsmarktpolitik

Aus zahlreichen Arbeitslosenuntersuchungen ist bekannt: Arbeitnehmer mit niedrigem Erwerbseinkommen und schlechter Absicherung im Arbeitsleben, das sind vor allem junge Menschen, Arbeiter und Frauen, werden häufiger und bleiben länger arbeitslos. Sie erhalten auch in geringerem Umfang oder gar keine Lohnersatzleistungen.

Büchtemann (1985) verweist im Zusammenhang mit Defiziten bei der Absicherung von Arbeitslosen auf die Risikophilosophie der Arbeitslosenversicherung, die vor allem auf qualifizierte, männliche Arbeitnehmer mit Vollerwerbstätigkeit zugeschnitten ist. Die Konstruktionsprinzipien dieser Versicherung: insbesondere das Anwartschaftsprinzip und das Prinzip der Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen, sind vor allem auf Personen zugeschnitten, für die Arbeitslosigkeit eine einmalige, relativ kurzfristige Unterbrechung einer ansonsten kontinuierlich verlaufenden Berufslaufbahn ist. Die Verlängerung der Anspruchsdauer für das Arbeitslosengeld, die für ältere Arbeitnehmer mit längeren Beitragszeiten eingeführt wurde, bestätigt diese Feststellungen. Die durch Leistungsverbesserungen bedingte stärkere Repräsentanz älterer Arbeitnehmer unter den Arbeitslosen bedeutet demnach keine Verschärfung ihrer Problemlage, sondern sichtbare Hervorhebung ihrer Bevorzugung und die Option, die 58jährige Leistungsbezieher bezüglich ihrer Verfügbarkeit seit der 8. Novelle zum AFG haben, führt zwar wieder zu einer gewissen Reduzierung des Anteils älterer Problemgruppen, an der Privilegierung dieses Personenkreises an sich hat das aber nichts geändert. Die neueren Bestimmungen zur gesonderten statistischen Erfassung bestimmter Arbeitsloser als "nicht arbeitslos Arbeitsuchende" fördert die weitere "statistische" Diskriminierung der Personengruppen mit den schlechten Versicherungs- und Arbeitsmarktrisiken.

Zwar ist im Arbeitsförderungsgesetz die Verpflichtung verankert, daß die vorgenommenen Maßnahmen insbesondere auf die Personengruppen auszurichten sind, deren berufliche Eingliederung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist (§ 2 AFG). Zielkonflikte sind aber überall dort erkennbar, wo die Arbeitsvermittlungs- und Förderungspolitik der Segmentierung des Arbeitsmarkts nicht durch eine ent-

schiedene Bevorzugung der Problemgruppen begegnet. Dies ist aber durch eine eindeutige Prioritätensetzung auf die Stellenbesetzung (sogenannte Vermittlungsoffensive) sowie bei der beruflichen Förderung (Qualifizierungsoffensive) nicht möglich. In den vergangenen Jahren ist eine Tendenz erkennbar, daß die Arbeitsämter zunehmend jüngere, leistungsfähige und männliche Arbeitnehmer überdurchschnittlich häufiger vermitteln und auch beruflich fördern und qualifizieren, und daß die Personengruppen, die vor allen Dingen Hilfe brauchen, an der Arbeitsförderung nur unterdurchschnittlich beteiligt sind. Dagegen werden bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen derzeit mehr Arbeitslose mit längerfristiger Dauer berücksichtigt als in früheren Jahren. Eine Selektion der günstigen Risiken ist jedoch auch bei den ABM-Kräften gegeben, da Personen ohne Leistungsansprüche kaum mehr gefördert werden können.

7. Strategien gegen Langzeit-Arbeitslosigkeit

Im Sommer 1989 hat die Bundesregierung ein neues Sonderprogramm zur Bekämpfung der Langzeit-Arbeitslosigkeit aufgelegt. Dieses Programm sieht Beschäftigungshilfen und gestaffelte Lohnkostenzuschüsse für Arbeitslose vor, die mindestens 1 Jahr arbeitslos sind. Zunächst wurden für die Laufzeit von 3 Jahren 1,5 Milliarden DM bereitgestellt. Inzwischen wurde das Programm um 500 Mio. DM aufgestockt und die Laufzeit bis Mitte der 90er Jahre verlängert.

In den ersten 12 Monaten wurden knapp unter 33.000 Beschäftigungshilfen für neu eingestellte Arbeitslose bewilligt. Gefördert werden auch gemeinnützige Träger und Betriebe, die Betreuungs- und Qualifizierungsmaßnahmen durchführen. Bei diesen Vorhaben werden vor allen Dingen neue Wege zur Integration von Problemgruppen gesucht.

Trotz der positiven Aspekte dieses Sonderprogramms darf nicht vergessen werden, welche drastischen, auch finanziellen Einschnitte die 9. Novelle zum AFG insbesondere für Arbeitslose mit Eingliederungsschwierigkeiten gebracht hat!

8. Ausblick auf die Entwicklung in den kommenden Jahren

Das Phänomen der Langzeit-Arbeitslosigkeit kann nur im Kontext mit der Gesamtentwicklung des Arbeitsmarktes und vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Perspektiven analysiert werden.

Anfang der 70er Jahre lag die Zahl der Arbeitslosen in den alten Bundesländern zwischen 150.000 und 250.000 im Jahresdurchschnitt. Nach der Rezession 1974/75 schnellte die Arbeitslosenzahl auf über 1 Million hoch. Der starke Beschäftigungsanstieg um rd. 800.000 Personen in den Jahre 1978 bis 1980 ging an der registrierten Arbeitslosigkeit weitgehend vorbei, weil das Erwerbspersonenpotential in fast gleichem Maße stieg.

Die Rezession Anfang der 80er Jahre traf auf einen Sockel von fast 900.000 Arbeitslosen, der nachfolgende Aufschwung und der Beschäftigungsanstieg fielen schwächer aus als Ende der 70er Jahre, das Erwerbspersonenpotential stieg aber weiterhin an. Im Ergebnis gab es 1984 und 1985, trotz des Beschäftigungsanstiegs, noch leichte Zuwächse der Arbeitslosigkeit, 1986 erstmals wieder einen leichten Rückgang, der vergleichsweise bescheiden ausfiel, weil weiterhin Zuwächse im Angebot an Arbeitskräften zu verzeichnen sind. Bis 1990 hat sich bei stetigem Wirtschaftswachstum der Beschäftigungszuwachs beschleunigt, die Arbeitslosenzahl ist aber nur ganz gering zurückgegangen.

Auch in den 90er Jahren wird das Angebot an Arbeitskräften im bisherigen Bundesgebiet steigen, allerdings mit einer gegenüber 1990 abflachenden Tendenz, einerseits aus demografischen Gründen, andererseits weil die Wanderungssalden zurückgehen werden.

Eine Einschätzung der künftigen Entwicklung im neuen Teil des Bundesgebiets ist nach wie vor schwierig. Sicher ist nur, daß die Abwanderung von DDR-Bürgern schon vor der Einigung das Erwerbspotential von 400.000 reduziert hat und danach noch weiterging. So rechnet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit für 1991 mit einem Abstrom zwischen 110.000 und 150.000 Arbeitskräften, nach (1990) 320.000. Wegen des bestehenden Lohngefälles sind außerdem Auspendlerüberschüsse zwischen 200.000 und 300.000 zu erwarten. Nachdem die Arbeitsverträge für rund 90.000 ausländische Arbeitskräfte von der ehemaligen DDR annulliert und die Vietnamesen, Mosambikaner, Angolaner und Chinesen zur Abwanderung gezwungen wurden, verstärkt die z. Z. drastisch zunehmende Arbeitslosigkeit die Verdrängungstendenzen, vor allem gegenüber den Frauen. Wie es scheint, sind sie vor allem von der Entlassungswelle betroffen, während Männer beim Vorruhestand die Mehrheit haben. Erste Anzeichen einer Verringerung der Erwerbsbeteiligung aus dem sozioökonomischen Panel,

das Mitte Juni 1990 in der DDR durchgeführt wurde, sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß selbst bei einer Reduzierung des Arbeitskräftepotentials um 500.000 die Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern noch immer gut 10 %-Punkte über der in den alten Bundesländern liegt.

Literatur:

- Blaschke, Dieter, Soziale Qualifikation am Arbeitsmarkt und im Beruf, in: MittAb 4/1986 S. 536 ff
- Blossfeld, Hans-Peter und K.U. Mayer, Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland, eine empirische Überprüfung von Segmentationskriterien aus der Perspektive des Lebenslaufs, in: KZSS 2/1988 S. 262 ff
- Brinkmann, Christian, Neue arbeitsmarktpolitische Hilfen für den "harten Kern" von Langzeit-Arbeitslosen, Arbeitspapiere für den Arbeitskreis SAMF 8/1989
- Büchtemann, Christoph, F., Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit, Datenlage und neue Befunde, in: MittAB 4/1985 S. 450 ff
- Cramer, Ulrich; Karr, Werner u. Helmut Rudolph, Über den richtigen Umgang mit der Arbeitslosenstatistik, in: MittAb 3/1986 S. 409 ff
- Doeringer, Peter, B., Unemployment and "Dual Labor Market" in: The Public Interest 38, N 1975, S. 67 ff
- Lenze, Anne, Die "bereinigte" Arbeitslosenstatistik als Indikator des wirtschaftlichen Erfolgs der Bundesregierung, in: Sozialer Fortschritt 8/1989, S. 169 ff
- Mayer, Hans-Ludwig, Definition und Struktur der Erwerbslosigkeit, in: WiSta 6/1987, S. 453 ff
- Piore, Michael, J., Lernprozesse, Mobilitätsketten und Arbeitsmarktsegmente, in: W. Sengenberger (Hg), Der gespaltene Arbeitsmarkt, Frankfurt 1978, S. 67 ff
- Sengenberger, Werner, Zur Dynamik der Arbeitsmarktsegmentierung, in: Beiträge zur ABF 33, 1979, S. 1 ff
- Soergel, W., Motivation von Arbeitssuchenden, Hemmnisse für die Einstellung von Arbeitslosen, Effektivität von Vermittlung und Beratung, Fortbildungs- und Mobilitätsbereitschaft von Beschäftigten, Infratest 1978

Eva Klippenstein
Landesarbeitsamt NRW
Josef-Gockeln-Str. 7
4000 Düsseldorf 1
Tel.: (0211/4306-1)