

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Alfons Schmid, Silvia Krömmelbein, Wolfgang Klems,
Gerald Gaß, Susanne Angerhausen

Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für
Langzeitarbeitslose

25. Jg./1992

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

Sonderprogramm und Modellvorhaben

*Alfons Schmid, Silvia Krömmelbein, Wolfgang Klems, Gerald Gaß, Susanne Angerhausen, Frankfurt**

Mit dem Sonderprogramm und den Modellvorhaben im Rahmen der „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ hat die Bundesregierung 1989 „neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ für schwervermittelbare Langzeitarbeitslose und weitere schwervermittelbare Arbeitslose beschritten. Mit diesen beiden Programmen wurde auf die mangelnde Wirksamkeit traditioneller arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für diese Problemgruppen reagiert sowie der zunehmenden Verhärtung in der Struktur der schwer- und schwerstvermittelbaren (Langzeit-) Arbeitslosen Rechnung getragen.

Die innovativen Elemente der beiden Programme liegen insbesondere in der Abkehr von der bisher vorherrschenden Individualförderung hin zu einer Projektförderung, um „ganzheitliche“ Maßnahmen zu konstituieren, die darauf zielen, die Wettbewerbsfähigkeit dieser Personengruppen am Arbeitsmarkt zu stärken. Durch die Möglichkeit einer Integration von Sozialbetreuung und die zielgruppenspezifische Kombination von Qualifizierung und Beschäftigung wird intendiert, mittels Förderketten eine Integration der Zielgruppen in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Durch die institutionelle Kooperation von Maßnahmeträgern soll die „ganzheitliche“ Projektförderung effizient umgesetzt werden.

Mit dieser Ausrichtung knüpfen die beiden Programme an internationale und nationale Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik an, die durch angebotsorientierte Maßnahmen auch für Langzeitarbeitslose und Schwerstvermittelbare die Wettbewerbsfähigkeit dieser Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt verbessern wollen.

In einer Begleitforschung wurde die Wirksamkeit dieser „neuen Arbeitsmarktpolitik“ für schwer- und schwerstvermittelbare Langzeitarbeitslose bzw. Arbeitslose unter verschiedenen Fragestellungen untersucht. In diesem Heft wird ein Überblick über Ziele und Schwerpunkte beider Programme gegeben. Im nächsten Heft werden die wichtigsten Ergebnisse der Begleitforschung referiert.

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik (alt)
 - 2.1 Strukturierung der Langzeitarbeitslosigkeit
 - 2.2 Zur Wirksamkeit bisheriger Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose
 - 3 Sonderprogramm und Modellvorhaben
 - 3.1 Sonderprogramm
 - 3.2 Modellvorhaben
 - 3.3 Resümee
 - 4 Konzeptionelle Einordnung
 - 5 Problemgruppenentwicklung und Zielgruppen des Sonderprogramms
 - 6 Zusammenfassung
- Literaturverzeichnis

I Einleitung

1989 hat die Bundesregierung die „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ mit einem Volumen von 1,75 Mrd. gestartet. Diese Aktion umfaßte zwei Teile: Die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose und die Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwerstvermittelbare Arbeitslose (Sonderprogramm). Hintergrund für diese Aktion war der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit bis 1988, die „Verhärtung“ in der Struktur der Langzeitarbeitslosen sowie die geringe Wirksamkeit traditioneller arbeitsmarktpolitischer Instrumente zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Den größten Teil des Programms bilden mit 1,5 Mrd. Lohnkostenzuschüsse an Betriebe, wenn Langzeitarbeitslose unbefristet einstellt werden. Auf diesen Teil des Programms gehen wir hier nicht ein (vgl. Klems, Schmid 1992a, S. 454 ff.).

Mit dem Sonderprogramm (ursprüngliches Volumen 250 Mio.; inzwischen zweimal auf nunmehr 790 Mio. aufgestockt) sollen neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für schwer- und schwerstvermittelbare (Langzeit-)Arbeitslose durch neue Fördermöglichkeiten – Projektförderung, Möglichkeit der Sozialbetreuung, Maßnahmekombinationen, Kooperation der Maßnahmeträger – beschritten werden. Die Entwicklung neuartiger Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wurde ergänzend durch die Einrichtung von acht „Modellarbeitsämtern“ (inzwischen um 18 erweitert) intendiert, die Modellvorhaben entwickeln sollen und aus dem 1,5-Mrd.-Programm mit 50 Mio. (inzwischen aufgestockt auf 200 Mio.) flexibel einsetzbaren Lohnkostenzuschüssen gesondert gefördert werden.

* Dr. Alfons Schmid ist Professor für Polytechnik/Arbeitslehre, Schwerpunkt Ökonomie, an der Universität Frankfurt. Dipl.-Soziologin Silvia Krömmelbein, Dr. Wolfgang Klems, Dipl.-Volkswirt Dipl.-Soziologe Gerald Gaß und Dipl.-Soziologin Susanne Angerhausen sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Institut für Polytechnik/Arbeitslehre. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren und Autorinnen.

Wegen des neuartigen Charakters erfolgte eine wissenschaftliche Begleitforschung schwerpunktmäßig des Sonderprogramms und ergänzend der Model I vorhaben. Die Evaluation umfaßte die Zielebene des Programms, eine Wirkungsanalyse sowie eine Implementationsanalyse. Die Ergebnisse der Begleitforschung werden im nächsten Heft der MittAB zusammengefaßt vorgestellt. In dem vorliegenden Heft erfolgt eine konzeptionelle Einordnung des Sonderprogramms und der Modellvorhaben, ein Überblick über Ziele und Schwerpunkte beider Programme sowie eine Analyse der Ziel- und Problemgruppenstruktur. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf dem Sonderprogramm, auf die Modellvorhaben wird ergänzend eingegangen.

2 Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik (alt)

Den Hintergrund für das Sonderprogramm und die Modellvorhaben bilden die Verhärtung in der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit und die geringe Wirksamkeit der bisherigen Arbeitsmarktpolitik für schwervermittelbare Arbeitslose. Auf beide Aspekte wird im folgenden kurz eingegangen.

2.1 Strukturierung der Langzeitarbeitslosigkeit

Die Massenarbeitslosigkeit seit Anfang der achtziger Jahre hat in den meisten Industrieländern zu einer drastischen Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit geführt. So beträgt z. B. in der EG der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen Anfang der 90er Jahre über 50%. In der Bundesrepublik hat die Langzeitarbeitslosigkeit trotz arbeitsmarktpolitischer und „statistischer“ Maßnahmen von 106000 im Jahr 1980 auf 684000 1988 zugenommen. Anteilsmäßig entspricht dies einem Anstieg von 12,9% auf 32,6%. Seit 1989 sinkt die Zahl der Langzeitarbeitslosen absolut und relativ (vgl. z. B. Bundesanstalt für Arbeit 1991). Mit dem bis 1988 erfolgten Anstieg ging eine Strukturierung innerhalb der Langzeitarbeitslosigkeit einher, die verstärkt Personen betraf, die besonders schwer auf dem Arbeitsmarkt zu vermitteln sind. Anhand ausgewählter Merkmale gibt Tabelle 1 einen Überblick.

– Bis 1988 wurden auch solche Personen überproportional von Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik betroffen, die keines der einschränkenden Merkmale aufweisen (vgl. hierzu Klems, Schmid 1990). Auf diese Gruppe dürfte, bewußt oder unbewußt, das 1,5-Mrd.-Programm zielen.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als 2 Jahren ist seit 1984 erheblich angestiegen. Besondere Probleme auf dem ersten Arbeitsmarkt haben die Arbeitssuchenden, die mehrere der üblichen vermittlungshemmenden Merkmale aufweisen. Insbesondere der Anteil der Personen mit drei vermittlungshemmenden Merkmalen hat erheblich zugenommen. Zunehmende Probleme auf dem Arbeitsmarkt haben auch die älteren Langzeitarbeitslosen. Eine Ausnahme von dieser Tendenz bildet die Gruppe der Langzeitarbeitslosen mit dem Merkmal „ohne Ausbildung“; in den Problemgruppen, in denen diese Gruppe vertreten ist, nahm der Anteil entweder ab oder der Anstieg war unterproportional¹.

Resümierend bleibt festzustellen, daß eine Verhärtung in der Langzeitarbeitslosigkeit seit Mitte der achtziger Jahre erfolgte, die primär durch die Dauer der Arbeitslosigkeit, das Alter und die Kombination von vermittlungshemmenden Merkmalen gekennzeichnet ist. Bei dieser Strukturierung sind bestimmte Kategorien von Langzeitarbeitslosen nicht berücksichtigt: die nicht registrierten Langzeitarbeitslosen, die Personen in ungesicherter Beschäftigung mit häufigen Arbeitslosigkeitsperioden und die Unterbeschäftigten, die eine Vollzeitbeschäftigung suchen (vgl. Europäische Kommission 1991, S. 6).

Zur Entwicklung seit 1989 möchten wir noch anmerken, daß mit dem absoluten und relativen Rückgang des Anteils der Langzeitarbeitslosigkeit trotz des Beschäftigungsanstiegs und des Sonderprogramms eine weitere Verfestigung in der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit bei den angeführten Problemgruppen zu verzeichnen ist. Die Gründe liegen u. a. darin, daß der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit nicht durch vermehrte Abgänge aus, sondern durch verringerte Zugänge in Langzeitarbeitslosigkeit erfolgte und daß bei den Abgängern eine Selektion der „leichter“ vermittelbaren Langzeitarbeitslosen stattfand (vgl. die Mai/Juni-Sonderuntersuchungen sowie die Statistik über die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose der Bundesanstalt für Arbeit; vgl. auch Klems, Schmid 1992a, S. 454 ff.).

2.2 Zur Wirksamkeit bisheriger Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

Es gehört zu den besonderen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA), für die Eingliederung von Personen und Personengruppen zu sorgen, die Schwierigkeiten auf dem

Tabelle 1: Strukturierung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik (alt) nach ausgewählten Merkmalen, 1984 bis 1991, Anteile in Prozent an der jeweiligen Kategorie

	1984	1986	1988	1989	1991
1 bis unter 2 Jahren	60,0	51,1	49,2	46,8	46,3
2 Jahre und mehr	40,0	48,9	50,8	53,2	53,8
ü. 2 J. + m. 1 M.	78,9	78,1	79,1	80,5	85,1
ü. 2 J. + 55 u. ä.	5,1	7,1	9,6	11,0	13,4
ü. 2 J. + GE	9,0	7,6	8,0	8,4	7,7
ü. 2 J. + OA	25,4	21,9	18,5	15,8	10,3
ü. 2 J. + GE + 55 u. ä.	3,7	3,0	4,7	5,6	8,6
ü. 2 J. + OA + 55 u. ä.	5,3	8,9	10,8	10,5	11,4
ü. 2 J. + OA + GE	17,3	14,4	12,9	14,1	13,1
ü. 2 J. + OA + GE + 55 u. ä.	8,6	7,4	7,5	9,3	13,0
ü. 2 J. u. 3 M.	6,9	7,4	8,6	9,7	14,7
1- u. 2 J. u. 3 M.	4,0	2,5	5,2	6,2	6,9
bis 1 Jahr u. 3 M.	1,8	1,7	2,0	2,4	2,7

ü. 2 J. = über 2 Jahre arbeitslos
m. 1 M. = mit mindestens einem vermittlungshemmenden Merkmal
55 u. ä. = 55 Jahre und älter

GE = gesundheitliche Einschränkungen
OA = ohne Ausbildung
1- u. 2 J. = 1 bis unter 2 Jahre arbeitslos

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Arbeitsmarkt haben. Insbesondere hat sie die berufliche Integration von Behinderten, Frauen, älteren und „anderen“ Erwerbstätigen zu fördern, deren Unterbringung unter den „üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes“ erschwert ist.

Das AFG bietet hierzu eine Reihe von Instrumenten an. Sie reichen von Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) über Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen bis zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und spezifischen Lohnsubventionen für ältere Arbeitnehmer (LKZ). Zur Bewältigung besonderer Probleme legte die Bundesregierung z. T. Sonderprogramme auf und stellte separate Mittel zur Verfügung. Durch spezielle Lohnkostenzuschüsse und andere Anreize soll die zusätzliche Bereitstellung von Arbeitsplätzen angeregt werden.

Wir wollen im folgenden kurz auf die Wirksamkeit des gängigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter zwei Aspekten eingehen: die Erreichung der Langzeitarbeitslosen durch das AFG und die Verbesserung der Vermittlungschancen dieser Problemgruppe in den ersten Arbeitsmarkt.

2.2.1 Fortbildung und Umschulung

Die Langzeitarbeitslosen sind in den FuU-Maßnahmen, dem „Kernstück“ einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, erheblich unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 2). Ihr Anteil ist von 1987 bis 1989 absolut und relativ deutlich zurückgegangen.

Die erhebliche Unterrepräsentanz von Langzeitarbeitslosen an FuU-Maßnahmen wird durch die Mai/Juni-Sonderuntersuchung der Bundesanstalt bestätigt. Danach betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Abgängern aus Arbeitslosigkeit, die in FuU-Maßnahmen einmündeten, 1988 nur 11,5%. Fast 90% der Abgänger in FuU waren demnach weniger als ein Jahr ohne Arbeit. Bis 1991 hat sich dieser Anteil noch weiter auf 9,6% verringert.

Der niedrige Anteil von Langzeitarbeitslosen an FuU-Maßnahmen läßt sich u. a. auf folgende administrative Voraussetzungen der Förderung zurückführen:

- Langzeitarbeitslosen, die in den letzten drei Jahren weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe bezogen haben, oder Frauen nach der Erziehungspause, die eventuell nie berufstätig waren oder mehr als fünf Jahre aus dem

Berufsleben ausgeschieden sind, fehlt der Anspruch auf Unterhaltsgeld bei Teilnahme an einer FuU-Maßnahme.

- Die Förderung ist außerdem davon abhängig, ob die Teilnehmer für die Maßnahme geeignet sind und diese voraussichtlich mit Erfolg abschließen können. Hierbei hat die Arbeitsverwaltung zwar einen relativ großen Interpretationsspielraum, aber für bestimmte Problemgruppen fungiert diese Bedingung quasi als Ausschlußkriterium.

- Ein Teil der Langzeitarbeitslosen verfügt über negative Bildungserfahrungen. Daher kann von diesen der Erfolg beruflicher Weiterbildungsaktivitäten teilweise nicht richtig eingeschätzt werden. Teilweise sind sie über Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen und die entsprechenden Fördermöglichkeiten nicht ausreichend informiert oder nur gering motiviert, überhaupt an einer solchen Maßnahme teilzunehmen.

Für die FuU-Maßnahmen läßt sich insgesamt festhalten, daß sie für die Langzeitarbeitslosen von geringer Bedeutung sind, da sie diese kaum erreichen.

2.2.2 Lohnsubventionen

Lohnsubventionen bzw. Lohnkostenzuschüsse nach dem AFG sind Eingliederungsbeihilfen, Einarbeitungszuschüsse und Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer. Hinzu kommen Sonderprogramme der Bundesregierung.

Als Zielgruppe der Lohnkostenzuschüsse fungieren von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen und Arbeitslose, die schwer vermittelbar sind. Die „Unterbringung“ dieser Arbeitskräfte unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes gilt als erschwert, weil sie wegen ihres Alters, der Dauer der Arbeitslosigkeit oder einer gesundheitlichen Einschränkung in ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt eingeschränkt sind.

Den Lohnkostenzuschüssen kam im Zeitablauf unterschiedliche Bedeutung zu. Die Änderungen der gesetzlichen Grundlagen führten zu erheblichen Schwankungen in der Förderhöhe und der Teilnehmerzahl. Konkrete Zahlen über die Beteiligung spezifischer Personengruppen liegen uns nicht vor. Es dürfte aber die Vermutung zutreffen, daß Langzeitarbeitslose bei diesen Instrumenten unterrepräsentiert sind, da private Betriebe Arbeitslose mit kürzerer Dauer der Arbeitslosigkeit bevorzugen.

Nähere Informationen über die Repräsentanz bestimmter Zielpersonen und -gruppen lassen sich Untersuchungen

Tabelle 2: Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (FuU), insgesamt und nach vorheriger Dauer der Arbeitslosigkeit, Jahreszahlen 1987–1989

Stellung des Teilnehmers	1987		1988		1989	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
nicht arbeitslos	213 218	35,8	249 764	44,2	211903	43,3
arbeitslos:						
bis unter 1 Jahr	304 774	51,1	257 062	45,4	221 065	45,1
1 – u. 2 J.	43 580	7,3	34 375	6,1	32 406	6,6
2 Jahre und länger	34 782	5,8	24 410	4,3	24 502	5,0
Arbeitslose gesamt	383 136	64,2	315 847	55,8	277 973	56,7
insgesamt	596 354	100	565 611	100	489 876	100

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

über Sonderprogramme entnehmen. So war das Sonderprogramm von 1979 insbesondere für die Zielgruppe der ungelerten Arbeitnehmer attraktiv. Langfristig Arbeitslose mit gravierenden Vermittlungshemmnissen wurden durch das Sonderprogramm nur bedingt erreicht. Langzeitarbeitslose waren insgesamt erheblich unterrepräsentiert (vgl. Peters, G. Schmid 1981, S. 181).

2.2.3 AB-Maßnahmen

Aus Tabelle 3 läßt sich die Repräsentanz verschiedener Problemgruppen in ABM ersehen: Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen ist in ABM – nach einer Steigerung im Jahre 1988 – zwar absolut kleiner geworden, relativ ist ihr Anteil aber kontinuierlich auf über 52% angestiegen. Die Anteile Älterer, Behinderter und von Frauen haben ebenfalls zugenommen. Deutlich zurückgegangen ist die Gruppe der Schwervermittelbaren, die vom Arbeitsamt mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses genauer definiert werden kann.

Aufgrund der vorliegenden Daten ist zu konstatieren, daß sich ABM eher zu einem Instrument für Personen mit nur einem vermittlungshemmenden Merkmal entwickelt haben. Empirisch hat eine Umorientierung zu den „weniger problematischen“ Problemgruppen hin stattgefunden.

Bei den Langzeitarbeitslosen nimmt der Integrationserfolg durch eine Teilnahme von ABM mit der Dauer der Arbeitslosigkeit ab. So verbleiben etwa ein Viertel der kurzfristig Arbeitslosen (weniger als sechs Monate) nach ABM in Arbeit, bei Langzeitarbeitslosen, die länger als zwei Jahre arbeitslos sind, sinkt der Anteil auf 18%. Das bedeutet, daß für die meisten Langzeitarbeitslosen ABM nur eine Unterbrechung der Arbeitslosigkeit darstellen.

Arbeitslose mit drei vermittlungser schwerenden Merkmalen weisen eine relativ hohe Übernahmequote durch die Träger auf, werden aber selten in andere Arbeit vermittelt und geraten im Verhältnis zu anderen Arbeitslosen nach ABM am häufigsten wieder in Arbeitslosigkeit.

Spitznagel kommt zu einer anderen Bewertung: „Insgesamt zählen somit 84% der ABM-Teilnehmer zu dem Personenkreis, der bevorzugt zugewiesen werden soll. Die Zielgruppen werden mit ABM somit in hohem Maße erreicht. Dies darf als arbeitsmarktpolitischer Erfolg gewertet werden“ (Spitznagel 1989, S. 528). Bei diesem

Urteil hat unseres Erachtens aber die Situation der Schwer- und Schwerstvermittelbaren zu wenig Beachtung gefunden.

Als Fazit ist festzuhalten, daß von den traditionellen Instrumenten ABM die Langzeitarbeitslosen am besten erreichen. Der Integrationserfolg ist eher bescheiden und nimmt mit der Anzahl der auftretenden vermittlungser schwerenden Merkmale ab. Somit besteht die Gefahr einer erneuten „Rotations-Arbeitslosigkeit“ (vgl. Spitznagel 1989, S. 527 ff.; Hades 1988, S.468).

2.2.4 Resümee

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hat eine Verhärtung der Langzeitarbeitslosigkeit stattgefunden, die sich an den Merkmalen „Dauer der Arbeitslosigkeit“, „Alter“ und „Anzahl der vermittlungshemmenden Merkmale“ festmachen läßt. Das traditionelle arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, das, gemessen an der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, schon nicht besonders erfolgreich war, ist für diese Problemgruppen noch weniger wirksam. Zwar konnten mit AB-Maßnahmen gewisse Erfolge hinsichtlich der Beteiligung von Langzeitarbeitslosen erzielt werden, doch der Wiedereingliederungserfolg war auch hier gering. Die anderen Instrumente sind für die Langzeitarbeitslosigkeit und die darin sich herausbildenden Problemgruppen weitgehend unwirksam.

3 Sonderprogramm und Modellvorhaben

An der skizzierten Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit und der geringen Wirksamkeit des AFG-Instrumentariums zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit setzen das Sonderprogramm und die Modellvorhaben an. Ziel ist es, mittels neuer instrumenteller und institutioneller Fördermöglichkeiten die Wiedereingliederungschancen von schwer vermittelbaren (Langzeit-)Arbeitslosen zu erhöhen. Wir beschreiben wegen ihres neuartigen Charakters im folgenden kurz die wesentlichen Aspekte der beiden Programme.

3.1 Sonderprogramm

Das Sonderprogramm soll die dauerhafte Wiedereingliederung von besonders beeinträchtigten Langzeitarbeitslosen und weiteren Schwerstvermittelbaren Arbeitslosen in das Arbeitsleben erleichtern.

Tabelle 3: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung nach ausgewählten Merkmalen, Jahresdurchschnitte 1987–1989

Geförderte Arbeitnehmer/ lauf. Maßnahmen	1987		1988		1989	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Männer	70 887	61,8	68 200	59,4	57 291	59,1
Frauen	43 812	38,2	46 687	40,6	39 619	40,9
unter 25 Jahren und ohne Ausbildung	27 168	23,7	25 293	22,0	20 871	21,5
über 50 Jahren	13 952	12,2	14 049	12,2	12 682	13,1
Langzeitarbeitslose	52 409	45,7	55 348	48,2	50 793	52,4
Schwerbehinderte gesundheitl. Eingeschränkte (ohne Schwerbehinderte)	7 140	6,2	7 918	7,9	6 791	7,0
Schwervermittelbare	8 311	7,2	7 594	6,6	6 331	6,5
	20 647	18,0	20 979	18,3	14 588	15,1
Teilnehmer insgesamt	114 699		114 888		96 911	
laufende Maßnahmen	50 505		52 465		43 685	

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Diese Zielsetzung wird nicht mehr mit der bisher in der Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund stehenden Individualförderung, sondern durch eine Projektförderung angestrebt. Damit sollen für die spezifischen Zielgruppen des Sonderprogramms entwickelte Maßnahmen als Gesamtprojekte gefördert werden, d. h. (fast) die gesamten damit anfallenden Aufwendungen sind förderungsfähig. Konkret beziehen sich die im Rahmen des Sonderprogramms möglichen Zuwendungen auf Investitionszuschüsse, Betriebsmittelzuschüsse und auf Zuschüsse für Lehr-, Anleitungs- und Betreuungspersonal.

Eine Zielgruppe des Sonderprogramms sind Langzeitarbeitslose, die mindestens zwei Jahre arbeitslos sind und ein zusätzliches Merkmal schwerer Vermittelbarkeit aufweisen. Bestimmte Ausnahmen von dieser Bestimmung sind zugelassen (vgl. die Richtlinien und Durchführungsanweisungen des 250-Mio. -Sonderprogramms). Unter die Bestimmung „schwere Vermittelbarkeit“ fallen die üblichen Merkmale: Alter, gesundheitliche Beeinträchtigung, ohne Berufsausbildung. Zusätzlich können weitere, in der Person liegende Vermittlungshemmnisse ein solches Merkmal bilden; diese werden aber nicht näher spezifiziert². Hier entscheidet der zuständige Arbeitsvermittler im Einzelfall.

Die zweite Zielgruppe, deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert werden soll, sind schwerstvermittelbare Arbeitslose. Schwerstvermittelbarkeit besteht, wenn mindestens drei der oben genannten Vermittlungshemmnisse bei einer Person vorliegen. In Einzelfällen kann bereits das Vorhandensein eines Merkmals, (Straffälligkeit, Suchtgefährdung, psychische Erkrankung etc.) Schwerstvermittelbarkeit bedingen.

Bei der traditionellen Arbeitsmarktpolitik stehen Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen im Vordergrund. Das Sonderprogramm erweitert diese beiden Maßnahmenarten um zwei Aspekte: Sozialbetreuung und Kombination verschiedener Maßnahmen. Mit der Möglichkeit der Sozialbetreuung sollen explizit die besonderen Probleme der Zielgruppen des Sonderprogramms berücksichtigt werden. Sozialbetreuungsmaßnahmen dienen der Stabilisierung der Persönlichkeit mit dem Ziel der Verbesserung der Vermittlungschancen am Arbeitsmarkt.

Mit der Möglichkeit der Kombination der drei im Sonderprogramm vorgesehenen Maßnahmenteilen soll im Sinn einer „ganzheitlichen“ Orientierung die Entwicklung von Maßnahmen gefördert werden, die auf die spezifischen Probleme von Personen und Personengruppen abstellen. Gefördert werden damit Maßnahmen der Sozialbetreuung, der Beschäftigung und der Qualifikation, die entweder eigenständig oder in Kombination durchgeführt werden können. Bei kombinierten Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsmaßnahmen muß der Qualifizierungs- und Betreuungsanteil im angemessenen Verhältnis zur Beschäftigung stehen. Insgesamt sind sieben verschiedene Maßnahmenteile förderungsfähig³.

² Solche weiteren vermittlungshemmenden Merkmale sind u. a.: mangelnde berufliche Praxis, Ausländer, Aussiedler, Übersiedler, Berufsrückkehrer, Schulden-, Alkohol- oder Drogenprobleme, Straftaten, Analphabetismus, psychische Probleme.

³ Die sieben Maßnahmenteile sind: Beschäftigung, Qualifikation, Sozialbetreuung, Beschäftigung und Qualifizierung, Beschäftigung und Sozialbetreuung, Qualifizierung und Sozialbetreuung, Qualifizierung und Beschäftigung und Sozialbetreuung.

Als Maßnahmeträger kommen sowohl einzelne Träger als auch ein Trägerverbund in Betracht. Maßnahmeträger können sein:

- juristische Personen des öffentlichen Rechts,
- Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts, die gemeinnützige Zwecke verfolgen und
- Unternehmungen oder Einrichtungen des privaten Rechts, die für die Durchführung der Maßnahme aufgrund ihrer Struktur und ihrer bisherigen Erfahrung besonders geeignet erscheinen, die Wiedereingliederung des betreffenden Personenkreises in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Besondere Bedeutung kommt der Kooperation von Maßnahmeträgern zu, um die „ganzheitliche“ Orientierung der Maßnahmen auch institutionell zu gewährleisten und eine adäquate Durchführung der einzelnen Maßnahmenteile bei den jeweiligen dafür kompetenten Maßnahmeträgern durchzuführen.

Auf die Förderrichtlinien wird hier nicht eingegangen. Dazu verweisen wir auf die Richtlinien und Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt und auf den Endbericht der Begleitforschung.

Die Spezifika des Sonderprogramms lassen sich in vier Schwerpunkten zusammenfassen:

- a) Projektförderung,
- b) Möglichkeit der Sozialbetreuung,
- c) Maßnahmekombinationen und
- d) Kooperation der Maßnahmeträger.

3.2 Modellvorhaben

Acht Arbeitsämter sind als Modellarbeitsämter ausgewählt worden. Sie sollen neue Wege in der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschreiten. Zu den Aufgaben der Modellarbeitsämter gehört die Konstitution eines lokalen Handlungszusammenhangs zwischen den relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren. Die Arbeitsämter sind von daher aufgefordert, einen regionalen Arbeitskreis („runder Tisch der sozialen Verantwortung“) zu bilden.

Die Arbeitskreise bilden den institutionellen Rahmen für die Erarbeitung neuer Ideen und Konzepte zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Realisierung neuer und effektiver Wege zur Eindämmung dieses Problems beinhaltet folgende Aufgaben, denen sich die eingerichteten Arbeitskreise widmen sollen:

- Koordinierung von Trägern, Maßnahmenteilen und Finanzierungsmöglichkeiten
- inhaltliche Ausgestaltung geplanter Maßnahmen
- Entwicklung individueller Förderpläne
- Erarbeitung neuer Finanzierungsstrategien (Zusammenführung und gemeinsame Nutzung von Ressourcen)
- Institutionalisierung eines „regionalen arbeitsmarktpolitischen Netzwerks“.

Die globale Zielsetzung für die Aktivitäten der Modellarbeitsämter besteht in dem Aufbau eines „Regionalwerks“, das in entsprechenden Kooperationsbeziehungen institutionalisiert werden soll, und wodurch die Möglichkeiten einer Integration und Aufeinanderfolge von Maßnahmen geschaffen werden können. Die unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten entstehenden, aufeinander aufbauenden Fördermöglichkeiten sollen es idealer erlauben, daß die Langzeitarbeitslosen Maßnahmekombinationen

nen durchlaufen, die auf ihre spezifische Lage zugeschnitten sind. Zur Realisierung einer solchen Aufgabe spielt die Kombination und Bündelung bestehender Finanzierungsmöglichkeiten und Instrumente eine wesentliche Rolle⁴.

Zur Unterstützung dieser Aufgaben stehen den Modellarbeitsämtern 50 Mio. aus dem 1,5-Mrd.-Programm zusätzlich zur Verfügung, die abweichend von den Richtlinien der Gewährung der Bundesanstalt (§ 9, Abs. 4) eingesetzt werden können. Einzige Bedingung der Verwendung dieses „Sondertopfes“ ist, daß es sich um Lohnkostenzuschüsse handeln muß. Die Zielgruppe sollen Arbeitslose sein, die mindestens ein Jahr arbeitslos gewesen sind. Somit erlaubt die Gewährung nach den Bestimmungen des 50-Mio.-Topfes einen flexiblen Einsatz der Mittel wie z. B. eine 100%ige Lohnkostenbezuschung (inkl. Arbeitgeberanteile) sowie die Förderung von befristeten Arbeitsverträgen und eine Erhöhung der Förderungsdauer.

3.3 Resümee

Das Sonderprogramm und die Modellvorhaben gehen über bisherige Begrenzungen des AFG hinaus. Zwar bestand auch bisher bereits die Möglichkeit der Projektförderung, der Kombination von Maßnahmen und der Kooperation von Maßnahmeträgern. Aber diese Möglichkeiten waren aspekthaft und begrenzt; es dominierte die Individualförderung, Förderketten wurden kaum praktiziert und Kooperationen lokaler arbeitsmarktpolitischer Akteure waren eher selten. Insofern werden durch das Sonderprogramm und die Einrichtung von Modellarbeitsämtern neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik beschritten.

4 Konzeptionelle Einordnung

Die neuen Wege in der Arbeitsmarktpolitik für schwervermittelbare Langzeitarbeitslose und weitere schwervermittelbare Arbeitslose knüpfen an internationale Entwicklungen und Erfahrungen an. Diese werden im folgenden kurz beschrieben und beide Programme anschließend konzeptionell eingeordnet.

Die erhebliche Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit hat in den meisten Ländern zu einer Vielzahl an Maßnahmen und Programmen geführt, um die Höhe und die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren bzw. zu beeinflussen (vgl. als Überblick OECD 1990, S. 97 ff.; PA Cambridge Economic Consultants 1990, S.7 ff.; Irwin 1987, S. 241 ff.). Obwohl Abgrenzungen und Einordnungen schwierig sind, lassen sie sich in fünf Maßnahmenteilen zusammenfassen (vgl. OECD 1988, S. 30):

- a) Intensivierung der Vermittlungs- und der Beratungsaktivitäten
- b) Qualifizierungsmaßnahmen
- c) Lohnsubventionen

- d) direkte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
- e) sonstige Aktivitäten zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit.

Diese Maßnahmenteile entsprechen in etwa denen, die auch in der Bundesrepublik überwiegend zur Bekämpfung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit eine Rolle spielen. In den einzelnen Ländern werden sie aber teilweise mit unterschiedlicher Priorität eingesetzt. Dafür sind sowohl die differierenden Problemgruppen als auch die unterschiedliche Funktionsweise der Arbeitsmärkte in den einzelnen Staaten ursächlich.

Die OECD kommt in einer zusammenfassenden Bewertung der Maßnahmen für Langzeitarbeitslose in den Mitgliedsländern zu folgenden Aussagen (vgl. ebenda, S. 53 ff.):

- Die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ist ohne unterstützende Maßnahmen kaum möglich.
- Vermittlungs- und Beratungsaktivitäten ohne zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen sind ineffizient.
- Über die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose gibt es bisher keine empirische Evidenz: In den meisten Ländern sind die Langzeitarbeitslosen in solchen Qualifizierungsmaßnahmen unterrepräsentiert.
- Mit den Lohnsubventionen liegen gemischte Erfahrungen vor. Eine Erhöhung des Beschäftigungsniveaus ist durch Lohnsubventionen nicht zu erwarten; werden sie für bestimmte Problemgruppen gezielt eingesetzt, dann haben diese benachteiligten Personen und Gruppen teilweise bessere Beschäftigungschancen. Allerdings begünstigen Lohnsubventionen wegen der Arbeitgeberpräferenzen die „better equipped long-term unemployed“. Daher besteht die Notwendigkeit, Lohnsubventionen mit anderen Maßnahmen zu verbinden.
- Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden eher positiv eingeschätzt, da sie direkt wirken. Obwohl nur geringe empirische Informationen vorliegen, belegen diese nach Ansicht der OECD „that the effectiveness of employment-creation schemes in achieving reintegration of disadvantaged groups into employment is significant but limited“ (ebenda, S. 60).

Die z.T. geringe Wirksamkeit dieser Maßnahmen, gemessen an der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt, hat zu einem „shift“ in der grundlegenden Orientierung der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose geführt. Im Vordergrund stehen inzwischen angebotsorientierte Vorschläge und Maßnahmen, die auf die Verbesserung oder Wiederherstellung der „Wettbewerbsfähigkeit“ der Langzeitarbeitslosen zielen: „There was a shift of emphasis after 1984 in member states (der EG; d. Verf.) away from efforts to stimulate demand for labor through job-creation measures to efforts to improve the quality of labour supply through vocational guidance and training“ (Johnstone 1989, 59)⁵.

Aus der Schwerpunktverlagerung der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose von der Nachfrage- zur Angebotsseite ergeben sich u. a. folgende Orientierungen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. OECD 1990, S. 81 ff.):

- Die meisten OECD-Länder geben mehr für passive Maßnahmen und mehr für „the social treatment of

⁴ Die zu kombinierenden Finanzierungsarten sind: Förderinstrumente der BA (wie ABM, LKZ, FuU, EB, EZ), Förderungen aus dem BSHG, kommunale Finanzmittel, Mittel der Bundesländer, Finanzierungen aus dem privaten Bereich (Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände u. ä. m.), Mittel aus den europäischen Sozialfonds, 250-Mio.-Programm, 1,5-Mrd.-Beschäftigungshilfen und davon der „50-Mio.-Sondertopf“.

⁵ Diese Aussage steht nicht im Widerspruch dazu, daß die (aktive) Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG angebotsorientiert ist. Die zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzten Instrumente des AFG waren schwerpunktmäßig nachfrageseitig: ABM und Lohnkostensubventionen. FuU-Maßnahmen spielten für die Langzeitarbeitslosen nur eine untergeordnete Rolle.

unemployment“ aus als für Programme, die die Wettbewerbsfähigkeit der Langzeitarbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt verbessern; daher soll nicht nur der Anteil der Ausgaben für die Einkommenssicherung sinken, sondern auch eine Abkehr von öffentlichen „job-creation-programmes“ erfolgen; die Langzeitarbeitslosen sollen auf vorhandene „Job vacancies“ hin qualifiziert werden.

- Die Funktionsweise und Flexibilität des Arbeitsmarktes soll erhöht werden; Priorität haben eine Deregulation und Programme zur Erhöhung der Flexibilität: „... labour market policies have to be viewed as a key element in an overall strategy to improve the functioning of product and factor markets.“ (Ebenda, 82)
- Notwendig können aber auch zusätzliche Regulierungen sein, um die Arbeitsmarktflexibilität zu erhöhen, so z. B. Qualifizierungs- und Arbeitszertifikate, um die Transferierbarkeit der Fähigkeiten und die Mobilität zu erhöhen: „... there must be a permanent concern that the regulatory framework is compatible with the evolving socio-economic Situation in each individual country.“ (Ebenda)
- Diese Qualifikationsmaßnahmen sollen mit der beruflichen Bildung und mit Qualifikationserwerb in privaten Unternehmen verbunden werden.
- Mit diesen Orientierungen wird eine größere Markteffizienz und eine Veränderung der Prioritäten von der Einkommenssicherung zu aktiven Beschäftigungsmaßnahmen erreicht: „... from a ‚social treatment of unemployment‘ to a more economic one.“ (Ebenda)

Um die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen, ist nach Einschätzung der OECD eine sozial verantwortliche Arbeitskraftangebotspolitik notwendig. Eine solche Politik beinhaltet eine koordinierte Arbeitsmarktpolitik, die Ausbildung, Sozialpolitik, „equal opportunity policy“ sowie eine regionale und lokale Politik umfaßt. Die Kooperation sollte dabei nicht nur die Regierung und andere öffentliche Institutionen, sondern auch den privaten Sektor mit Arbeitgebern und Gewerkschaften einbeziehen und auf eine internationale Kooperation der Arbeitsmarktpolitik abzielen. Oberstes Ziel einer solchen Angebotspolitik bildet der Zugang für alle potentiellen Arbeitskräfte in den (ersten) Arbeitsmarkt.

Auf dem Hintergrund dieser Einschätzung werden von der OECD folgende Orientierungen für Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen erreicht werden soll (vgl. OECD 1988, S. 71 ff.):

- a) zielgruppenorientierter Ansatz mit Konzentration auf die Langzeitarbeitslosen;
- b) aktive Rolle des nationalen Vermittlungsdienstes in Kooperation mit den relevanten Arbeitsmarktakteuren und mit adäquaten institutionellen Regelungen;
- c) „Ermutigung“ des privaten Sektors zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen durch „enterprise-based recruitment subsidies“;
- d) spezifische Qualifizierungs- und Orientierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Langzeitarbeitslosen;
- e) Entwicklung von „ganzheitlich“ orientierten Maßnahmen;
- f) weiterhin Bedeutung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Außer diesen internationalen Entwicklungen liegen auch teilweise Erfahrungen mit den Zielgruppen und Schwerpunkten des Sonderprogramms im Rahmen von Maßnahmen und Programmen des Bundessozialhilfegesetzes vor. In diesen „Hilfe zur Arbeit“-Programmen wurden Sozialbetreuungsmaßnahmen für spezifische Problemgruppen durchgeführt und Ansätze für „ganzheitliche“ Maßnahmen entwickelt. Auch lokale Beschäftigungsinitiativen, Erfahrungen mit der Etablierung eines „zweiten“ Arbeitsmarktes und die Diskussion und Einrichtung von Beschäftigungsgesellschaften beinhalten Aspekte, Instrumente und Maßnahmen, die für das Sonderprogramm teils direkt, teils indirekt von Bedeutung sind (vgl. hierzu Klems, Schmid 1992b). Dies zeigt sich z. B. bei den Maßnahmeträgern des Sonderprogramms, die großenteils aus diesen Bereichen kommen.

In diese Entwicklungen und Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik ist das Sonderprogramm einzuordnen. Im Mittelpunkt stehen zielgruppenorientierte Maßnahmen, die mit einer individuellen und gleichzeitig „ganzheitlichen“ Ausrichtung die „abbaubaren Defizite“ von Langzeitarbeitslosen am Arbeitsmarkt zu beseitigen intendieren. Durch diese an den Arbeitskräften orientierte Politik soll die „Wettbewerbsfähigkeit“ der schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen und weiterer schwervermittelbarer Arbeitsloser wieder hergestellt werden und die Integration in den (ersten) Arbeitsmarkt erfolgen. Diese Ziele werden primär mittels einer Projektförderung, der expliziten Möglichkeit der Sozialbetreuung, der Kombination verschiedener, auf den einzelnen abgestellter Maßnahmen (Förderketten) und der Kooperation von Maßnahmeträgern angestrebt.

Die Einrichtung der Modellarbeitsämter zielt mittels einer flexiblen Handhabung der Instrumente, der Einbettung der Projekte in ein regionales Gesamtkonzept und durch eine Intensivierung der Kooperationsbeziehungen von ihrer Grundorientierung her in die gleiche Richtung.

Sonderprogramm und Modellvorhaben stehen somit im Kontext einer internationalen Diskussion über eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose sowie bisheriger Erfahrungen mit Maßnahmen und Programmen des „zweiten Arbeitsmarktes“, die auf die Arbeitskraftangebotsseite ausgerichtet sind. Durch eine koordinierte Arbeitsmarktpolitik mit Förderketten und institutionellen Kooperationen sollen die Qualifikations- und Arbeitsmarktdefizite von Langzeitarbeitslosen mit besonderen Problemen beseitigt und dadurch die Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöht werden.

5 Problemgruppenentwicklung und Zielgruppen des Sonderprogramms

Mit der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit hat eine Verhärtung in der Struktur der Langzeitarbeitslosen stattgefunden (vgl. Abschnitt 2). Damit stellt sich als erstes die Frage, inwieweit die Zielgruppen des Sonderprogramms dieser Problemgruppenstruktur in der Bundesrepublik entsprechen.

Aufgrund der Datenlage bestehen teilweise Schwierigkeiten, die Zielgruppen des Sonderprogramms quantitativ zu erfassen. Aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt sind zwar die schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen mit den üblichen vermittlungshemmenden Merkmalen und die weiteren schwervermittelbaren Arbeitslosen mit min-

destens drei vermittlungshemmenden Merkmalen herauszurechnen. Für die Schwerstvermittelbaren mit einem besonders schwerwiegenden vermittlungshemmenden Merkmal (Alkohol, Drogen, Haft etc.) liegen u. W. keine Angaben vor (vgl. hierzu die Schätzung im Endbericht).

Bei der empirischen Erfassung der Zielgruppen des Sonderprogramms haben wir die Bestimmungen in den Durchführungsanweisungen (DA) so interpretiert, daß bei den schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen das Zusatzkriterium „ein zusätzliches Merkmal schwerer Vermittelbarkeit“ (vgl. § 1 der Richtlinien 1989) als mindestens ein zusätzliches Merkmal zu verstehen ist, d. h. daß auch Langzeitarbeitslose über zwei Jahre mit mehr als einem vermittlungshemmenden Merkmal darunter fallen. Schwerstvermittelbare umfassen die Arbeitslosen mit mindestens drei vermittlungshemmenden Merkmalen, ausgenommen die Langzeitarbeitslosen über 2 Jahre mit mindestens zwei zusätzlichen Merkmalen. Die Schwerstvermittelbaren bestehen danach aus Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von bis zu einem Jahr, die über 55 Jahre, ohne Ausbildung und gesundheitlich eingeschränkt sind sowie Langzeitarbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 1 bis 2 Jahre, die zusätzlich mindestens zwei der drei sonstigen einschränkenden Merkmale haben. Hinzu kommen die Schwerstvermittelbaren Arbeitslosen mit einem besonderen vermittlungshemmenden Merkmal.

Die schwer- und Schwerstvermittelbaren (Langzeit-) Arbeitslosen strukturiert nach den üblichen vier Merkmalen – ohne Ausbildung, gesundheitliche Einschränkungen, Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit – haben in den achtziger Jahren anteilmäßig zugenommen (vgl. Tabelle 4). Insofern wird mit dem Sonderprogramm auf die Verhärtung in der Arbeitslosigkeit zutreffend reagiert.

Werden die beiden Hauptgruppen des Sonderprogramms in die nach den Vorgaben möglichen 12 Strukturgruppen unterteilt, dann verdeutlicht Tabelle 5, daß die Anteile der Problemgruppen, auf die das Sonderprogramm zielt, sich unterschiedlich entwickelt haben. Absolut und relativ

zurückgegangen sind die Gruppen mit dem Kriterium „ohne Ausbildung“, obwohl diesen weiterhin quantitativ große Bedeutung zukommt. Zugenommen haben die Gruppen mit mehreren vermittlungshemmenden Merkmalen, hier insbesondere die mit drei Merkmalen.

Aufgrund der Angaben in der amtlichen Statistik ergaben sich für die insgesamt 12 Gruppen, auf die das 250-Mio.-Programm zugeschnitten ist, bundesweit (alte Bundesländer) die in Tabelle 5 angeführten Grundgesamtheiten.

Für die Zielgruppen des Sonderprogramms lassen sich folgende Entwicklungen aus Tabellen 4 und 5 nachzeichnen:

- Die Zielgruppen erfassen über die Hälfte der Langzeitarbeitslosen sowie alle Schwerstvermittelbaren Arbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von bis zu einem Jahr.
- Den größten Anteil an den Problemgruppen, auf die das Sonderprogramm zielt, haben die schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen über zwei Jahre.
- Zwischen 1984 und 1988 haben – cum grano salis – keine gravierenden Veränderungen in der Struktur der Zielgruppen des Sonderprogramms stattgefunden.
- Von 1988 bis 1991 sind dagegen erhebliche Veränderungen in der Problemgruppenstruktur des Sonderprogramms feststellbar. Diese Strukturveränderung läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß sich die Beschäftigungschancen der schwer- und Schwerstvermittelbaren Langzeitarbeitslosen bzw. Arbeitslosen mit den Merkmalen „Alter“ und „gesundheitliche Einschränkungen“ in diesem Zeitraum gegenüber anderen Problemgruppen verschlechtert haben, während die Anteile der Gruppen mit dem Merkmal „ohne Ausbildung“ überwiegend und z. T. beträchtlich zurückgegangen sind.
- Absolut und relativ zugenommen haben die Schwerstvermittelbaren Arbeitslosen mit drei Merkmalen und darunter vor allem diejenigen, die noch nicht langzeitarbeitslos sind. Eine Ausnahme bilden die Langzeitarbeits-

Tabelle 4: Entwicklung der schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen und der weiteren schwerstvermittelbaren Arbeitslosen, Bundesrepublik Deutschland (alt), 1984–1991, absolut und Anteile, Bestand September

Personengruppen	1984	1988	1989	1991
LZA insgesamt	617 462	684 670	591 306	454 894
– Schwervermittelbare LZA	239 930	274 856	253 187	207 553
Anteil an allen LZA	38,9%	40,1%	42,8%	45,6%
– Schwerstvermittelbare AL (unter 2 Jahre)	112 636	116 622	112 391	110 713
– Schwerstvermittelbare LZA				
von 1 Jahr bis unter 2 Jahre	87 018	87 104	81 462	75 509
Anteil dieser LZA an allen LZA	14,1%	12,7%	13,8%	16,6%
Schwer- und schwerstvermittelbare LZA insgesamt	326 948	361 960	334 649	283 062
Anteil an allen LZA	53,0%	52,9%	56,6%	62,2%
Schwervermittelbare LZA und schwerstvermittelbare AL insgesamt	352 66	391 478	365 578	318 266
Anteil an allen LZA + schwerstvermittelbaren AL (unter 1 Jahr)	54,8%	54,8%	58,8%	64,9%

LZA = Langzeitarbeitslose

AL = Arbeitslose

schwervermittelbare LZA = Langzeitarbeitslose über 2 Jahre mit mindestens einem vermittlungshemmenden Merkmal

schwerstvermittelbare AL = Arbeitslose bis zu einem Jahr mit drei vermittlungshemmenden Merkmalen und Langzeitarbeitslose von 1 bis unter 2 Jahre mit mindestens zusätzlich zwei vermittlungshemmenden Merkmalen

schwer- und schwerstvermittelbare LZA = Langzeitarbeitslose über 2 Jahre mit mindestens 1 vermittlungshemmendes Merkmal und Langzeitarbeitslose von 1 bis unter 2 Jahren mit mindestens 2 zusätzlichen vermittlungshemmenden Merkmalen

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 5: Entwicklung der Problemgruppen des Sonderprogramms, Sept. 1984 bis Sept. 1991

Personengruppen	1984	1988	1989	1991
1. ü. 2 J. LZA + OA	94 980	91 272	72 140	36 094
2. ü. 2 J. LZA + GE	27 500	27 560	26 884	22 316
3. ü. 2 J. LZA + 55uÄ	11 908	24 978	25 907	25 590
4. ü. 2 J. LZA + OA + GE	53 590	48 702	44 377	33 419
5. ü. 2 J. LZA + OA + 55uÄ	17 820	35 350	34 644	31 852
6. ü. 2 J. LZA + GE + 55uÄ	13 050	17 215	18 614	22 517
7. ü. 2 J. LZA + OA + GE + 55uÄ	21 082	29 779	30 621	35 765
8. OA + GE + 55uÄ, bis 1 Jahr	25 618	29 518	30 929	35 204
9. 1- u. 2 J. LZA + OA + 55uÄ	20 772	21 978	20 345	17 462
10. 1- u. 2 J. LZA + GE + 55uÄ	12 272	12 866	13 426	14 524
11. 1- u. 2 J. LZA + OA + GE	39 328	35 962	30 795	25 618
12. 1- u. 2 J. LZA + GE + OA + 55uÄ	14 646	16 298	16 896	17 905

ü. 2 J. LZA = 2 Jahre und länger arbeitslos
 1- u. 2 J. LZA = 1 bis unter 2 Jahre arbeitslos
 OA = ohne Ausbildung

GE = mit gesundheitlichen Einschränkungen
 55uÄ = 55 Jahre und Ältere

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

losen zwischen ein und zwei Jahren mit gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Ausbildung.

Die Zielgruppen des Sonderprogramms stimmen mit der Problemgruppenstruktur der schwer- und schwerstvermittelbaren (Langzeit-)Arbeitslosen somit relativ gut überein. Die Zielgruppen umfassen ca. die Hälfte der Langzeitarbeitslosen und Schwerstvermittelbaren und, was noch bedeutsamer ist, das Sonderprogramm zielt auf die Problemgruppen, für die sich im Verhältnis zu anderen Problemgruppen die Beschäftigungschancen vor allem seit 1988 weiter erheblich verschlechtert haben. Auch die Bestimmung des Programms, daß mindestens 50% der Maßnahmeteilnehmer schwervermittelbare Langzeitarbeitslose sein sollen, entspricht den Anteilen der Problemgruppen sowohl untereinander als auch bezogen auf die Gesamtheit der schwer- und Schwerstvermittelbaren Problemgruppen.

Die festgestellte weitgehende Übereinstimmung zwischen Ziel- und Problemgruppenstruktur ist aber aus mehreren Gründen einzuschränken. Nur teilweise berücksichtigt sind die Schwerstvermittelbaren Arbeitslosen mit einem besonders schweren vermittlungshemmenden Merkmal. Nicht berücksichtigt sind auch die bereits genannten nicht registrierten Langzeitarbeitslosen, Personen in ungesicherter Beschäftigung mit häufigen Arbeitslosigkeitsperioden und die Unterbeschäftigten, die eine Vollzeitbeschäftigung suchen. Künftig sollte bei Programmen, die auf schwer- und schwerstvermittelbare Arbeitslose zielen, diesen Gruppen ein größerer Stellenwert zukommen als bisher.

Die Frage, ob die Zielgruppen des Sonderprogramms die besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes „treffen“, kann unter Berücksichtigung der angeführten Einschränkungen überwiegend mit Ja beantwortet werden.

6 Zusammenfassung

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hat in der Bundesrepublik eine Verhärtung in der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit dergestalt stattgefunden, daß zunehmend Personen mit langer Dauer der Arbeitslosigkeit, Alter und der Kombination mehrerer vermittlungshemmender Merkmale von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen wurden. Das traditionelle arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ist für die Bekämpfung dieser Gruppen von schwer- und Schwerstvermittelbaren Arbeitslosen weitgehend unwirksam. Diese beiden Aspekte dürften der Grund für die

Verabschiedung des Sonderprogramms und der Modellvorhaben 1989 gewesen sein.

Mit diesen beiden Programmen sollen neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik beschritten werden, um die Wiedereingliederungschancen der schwer- und Schwerstvermittelbaren (Langzeit-)Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern. Mit dem Sonderprogramm und den Modellvorhaben wird an internationale und nationale Erfahrungen und Entwicklungen angeknüpft. Diese können konzeptionell dahingehend zusammengefaßt werden, daß nun auch für die Bekämpfung der besonderen Problemgruppen in der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit angebotsorientierte Maßnahmen dominieren, die eine Wiederherstellung der „Wettbewerbsfähigkeit“ dieser Problemgruppen am regulären Arbeitsmarkt intendieren. Das Sonderprogramm hat mit den Zielgruppen die vorherrschende Problemgruppenstruktur in der Bundesrepublik insgesamt relativ gut getroffen.

Literaturverzeichnis

- Bundesanstalt für Arbeit (1991): Längerfristig Arbeitslose, September 1991. Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (1989): Richtlinien zur Förderung von „Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwervermittelbare Arbeitslose“ mit Durchführungsanweisungen (DA). Nürnberg
- Europäische Kommission (1991): ERGO-Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Langzeitarbeitslosen, Auswertungsansätze. Brüssel, Cambridge
- Hardes, H.-D. (1988): Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. In: Wirtschaftsdienst IX, S. 463 ff.
- Irwin, P. (1987): European Policies to Help Long-Term Unemployed People. In: Employment Gazette, Vol. 95, S. 241 ff.
- Johnstone, D. (1989): The European Commission and Long-Term Unemployment. In: Dyson, K. (1989), Combating Long-Term Unemployment: Local/E.C. Relation. London

- Klems, W.; Krömmelbein, S.; Schmid, A. (1992): Betriebliches Einstellungsverhalten gegenüber Langzeitarbeitslosen, (erscheint demnächst)
- Klems, W.; Schmid, A. (1992a): Langzeitarbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen, 45. Jg., S. 448 ff.
- Klems, W.; Schmid, A. (1992b): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik am Beispiel von Frankfurt am Main. Frankfurt
- OECD (1988): Measures to Assist the Long-Term Unemployment. Paris
- OECD (1990): Labour Market Policies for the 1990's. Paris
- PA Cambridge Economic Consultants (1990): Evaluation Pack Document 2, Recent Developments in Long-Term Unemployment and the Policy Response. Cambridge, S. 7 ff.
- Peters, K.; Schmid, G. (1981): Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Wissenschaftszentrum Berlin
- Spitznagel, E. (1989): Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). In: MittAB 4, S. 523 ff.