

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Klaus Pester

Maßnahmen zur Bekämpfung von
Langfristarbeitslosigkeit durch die britische
Arbeitsverwaltung (Manpower Services Commission)

19. Jg./1986

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: Heißbrühlstraße 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>

Maßnahmen zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit durch die britische Arbeitsverwaltung (Manpower Services Commission)

Klaus Pester*)

Trotz Verbesserung wichtiger ökonomischer Eckdaten blieben der englischen Wirtschaftspolitik Erfolge am Arbeitsmarkt bislang versagt. Neben dem absoluten Umfang der Unterbeschäftigung – jede siebte Erwerbsperson ist ohne Arbeit – stellt insbesondere das hohe Ausmaß an Dauerarbeitslosigkeit eine wachsende Herausforderung u. a. für die Arbeitsmarktpolitik dar.

Neben die „eingespielten“ Instrumente zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit hat die Regierung mit Jahresbeginn 1986 und in Verbindung mit einer Beratungsaktion aller über 1 Jahr Arbeitslosen zusätzliche Maßnahmen bzw. Hilfen gestellt. Ziel ist es, durch Einmünden in Beschäftigung oder in Alternativrollen Bewegung in den Bestand der Langfristarbeitslosigkeit zu bekommen und die Dauer der Arbeitslosigkeit abzukürzen.

Während durch das Community Programme (neben dem Enterprise Allowance Scheme) zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten in erheblichem Umfang geschaffen werden, gehen von den übrigen Instrumenten keine oder kaum zusätzlichen Beschäftigungseffekte aus; letztere könnten aber das Risiko der Langfristarbeitslosigkeit gleichmäßiger auf alle Arbeitnehmer verteilen und dadurch bewirken, daß per Saldo für mehr Personen die Arbeitslosigkeit weniger lang dauert.

Gliederung

1. Für den eiligen Leser
2. Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik durch die Manpower Services Commission
 - 2.1 Zentrale Eckdaten zur Wirtschaft und zum Arbeitsmarkt
 - 2.2 Zur Bedeutung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
 - 2.3 Regionale Arbeitsmärkte
 - 2.4 Diskussion über das Ausmaß der Unterbeschäftigung
 - 2.5 Zur bildungspolitischen Diskussion
 - 2.6 Zur Bedeutung der Selbsthilfe bei der Jobsuche
 - 2.7 Beschäftigung im öffentlichen Sektor (insbesondere bei der Manpower Services Commission)
 - 2.8 Zur Nutzung der Computertechnik bei der MSC
 - 2.9 Zu den Aufgaben und zur Organisation der MSC
3. Langzeitarbeitslosigkeit und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung (im Überblick)
4. Maßnahmen zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit (im speziellen)
 - 4.1 Vermittlung in Arbeit – spezielle Hilfen für Langzeitarbeitslose
 - 4.2 Arbeitsbeschaffung – Community Programme
 - 4.3 Bildungsmaßnahmen – Training Schemes

- 4.4 Der Weg in die Selbständigkeit – Enterprise Allowance Scheme
- 4.5 Jobclubs
- 4.6 Freiwilligenprojekte – Voluntary Projects Programme
- 4.7 Wiedereinstiegskurse – Restart Course
- 4.8 Lohnzuschuß – Jobstart Allowance
5. Zur Bedeutung und zur Wirksamkeit des Restart Programme
 - 5.1 Das Restart Programme als Klammer
 - 5.2 Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit?
 - 5.3 Erste Ergebnisse
 - 5.4 Auswirkungen für die Arbeitsverwaltung
6. Schlußfolgerungen und Anregungen

1. Für den eiligen Leser

Erfolge am Arbeitsmarkt blieben der englischen Wirtschaftspolitik bislang versagt. Trotz Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsanstieg erhöht sich die Arbeitslosigkeit bislang ungebrochen. Arbeitslosigkeit und insbesondere auch Langfristarbeitslosigkeit haben daher in der öffentlichen und politischen Diskussion eine zentrale und wachsende Bedeutung.

Schon bislang wurde mit dem Community Programme, aber auch anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zur Entlastung der Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen, ohne aber den Trend kehren zu können. Mit Beginn dieses Jahres wird im Zuge des Restart Programme über die Manpower Services Commission versucht, gezielter die Langfristarbeitslosigkeit zu bekämpfen.

*) Klaus Pester ist Referent für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Landesarbeitsamt Südbayern. Der Beitrag steht in der alleinigen Verantwortung des Autors. Der Autor dankt auf diesem Weg all jenen, die mit seiner Teilnahme am Austauschprogramm für Beamte der Arbeitsverwaltung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft im April/Mai 1986 befaßt waren.

Das Restart Programme beinhaltet die Beratung aller Langfristarbeitslosen bis Ende März 1987; es nutzt hierbei die schon bestehenden und erweitert die Zahl der spezifischen Instrumente und Maßnahmen; es bildet damit eine Klammer um alle Maßnahmen zur Bekämpfung von Dauerarbeitslosigkeit, die ein erhebliches Spektrum an Alternativen bieten, um aus Arbeitslosigkeit auszuschleichen und im Rahmen des begrenzten Stellenangebotes direkt in Arbeit zu kommen oder sich dem Arbeitsmarkt schrittweise wieder zu nähern.

Das Restart Programme scheint aber nicht nur die rein arbeitsmarktliche, sondern auch die soziale Funktion der Arbeitsmarktpolitik (wieder) zu stärken. Mit der Beratungsaktion kehrt man zum direkten, seitens der Arbeitsverwaltung aktiven Kontakt zu den Arbeitslosen zurück, der mit der Aufhebung der Registrierpflicht von Arbeitslosen bei der Arbeitsverwaltung preisgegeben wurde. Arbeitsmarktlich gesehen bringt die Beratung die Langzeitarbeitslosen in die Jobcentres zurück und erhöht über Information und Beratung die Transparenz des Arbeitsmarktes. Unter sozialen Gesichtspunkten wendet man sich aktiv einem Personenkreis zu, der seine berufliche Reintegration teilweise aufgegeben hat bzw. zu einer erneuten Integration vor der Selbsthilfe zunächst ein mehr oder minder großes Maß an Fremdhilfe benötigt.

Mit dem Restart Programme bzw. der gezielten Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit kann nicht so sehr die Hoffnung auf einen deutlichen Beschäftigungsanstieg oder einen deutlichen Niveauabfall der Arbeitslosigkeit verbunden werden. Es leistet aber einen wichtigen Beitrag, das Risiko der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit gleichmäßiger über alle Arbeitnehmer zu verteilen. Jedes wirksame Stimulans bringt Arbeitsmarktbewegung. Wenn diese Bewegung im Bereich der Langfristarbeitslosigkeit wirksam ansetzt, kann die Risikoverteilung auf dem Arbeitsmarkt derart betroffen sein, daß per Saldo mehr Personen eine kürzere Arbeitslosigkeitsdauer haben.

Auch wenn über den Erfolg dieses Maßnahmenpakets aufgrund des Anlaufstadiums im Augenblick erst vorläufige Aussagen bzw. Schlußfolgerungen und Bewertungen möglich sind, so sind doch einige (vorsichtige) Einschätzungen aufgrund bereits vorliegender Erfahrungen machbar. Es zeigt sich, daß in der überwiegenden Zahl der Beratungen Vorstellungen und denkbare Aktivitäten für die berufliche Zukunft entwickelt werden konnten. Einiges konnte bereits eingeleitet werden und damit Bewegung in den Bestand der Langzeitarbeitslosen bringen. Das vorrangige Ziel jeder Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosen – über eine Vermittlung im ersten Schritt, d. h., aus der Beratung heraus in Arbeit zu kommen – ist allerdings nur sehr selten tatsächlich auch realisierbar. Sonstige Alternativrollen zur Arbeitslosigkeit dominieren. Der Anteil derer, deren Leistungsanspruch überprüft wird bzw. die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, ist mit ca. 10% zu veranschlagen.

Im übrigen erweisen sich die einzelnen, schon länger greifenden Maßnahmen als wirkungsvoller Beitrag zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit. Insbesondere ist hier das Community Programme (4.2) mit einer Viertel Million Plätzen zu nennen, aber auch Caseload (4.1); das Jobclub-Konzept (4.5) könnte im Endausbau eine beachtliche Entlastung

bei der Langfristarbeitslosigkeit und zu deren Verhinderung erzielen. Obwohl nicht langfristarbeitslosenspezifisch, gehen vom Enterprise Allowance Scheme (4.4) erhebliche Entlastungseffekte gerade für diesen Personenkreis aus.

Die mit dem Restart Programme neu geschaffenen Instrumente sind unterschiedlich schlagkräftig. Die Motivations- und Orientierungskurse (Restart Course) finden bei den Langfristarbeitslosen sehr guten Anklang, während sich die befristeten Zuschüsse für Niedriglohnarbeitsplätze (Jobstart Scheme) bislang wenig durchsetzen konnten (4.7 und 4.8). Sowohl aus dem „Instrumentenkasten“ insgesamt wie auch aus Einzelaspekten des jeweiligen Instruments ergeben sich vielfältige Anregungen bzw. Überlegungen für die Arbeitsmarktpolitik anderen Orts, um Langfristarbeitslosigkeit abzubauen oder gar nicht erst (in so großem Umfang) eintreten zu lassen.

2. Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik durch die Manpower Services Commission

2.1 Zentrale Eckdaten zur Wirtschaft und zum Arbeitsmarkt

Die Wirtschaft- und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen lassen sich folgendermaßen umschreiben¹⁾:

- Der wirtschaftliche Aufschwung in Großbritannien befindet sich im fünften Jahr. Es ist die bisher längste Aufschwungsperiode. Der Zuwachs des Bruttosozialprodukts betrug 1985 gut 3%; er ist – gemessen am Bedarf an Arbeitsplätzen – jedoch zu gering.
- Die Inflationsrate ist stark zurückgegangen. Von Spitzenwerten bis zu 22% (Mitte 1980) hat sie sich auf rd. 5% in 1985 zurückgebildet und beträgt derzeit rd. 3%.
- Das Wachstum der Erwerbsbevölkerung hält an; die Arbeitsmarktsituation wird, ähnlich wie in anderen westeuropäischen Staaten, maßgeblich durch die demographische Entwicklung mitbeeinflusst, d. h. durch einen Anstieg der Erwerbsbevölkerung.
- Einem Rückgang der Erwerbstätigen um knapp 2 Mio. zwischen 1979 und 1983 steht nunmehr ein Zuwachs an Arbeitsplätzen um rd. drei Viertel Mio. innerhalb von zwei Jahren gegenüber; rd. 0,45 Mio. davon entfallen auf Selbstständige; Arbeitsplatzzuwächse für abhängig Beschäftigte gab es ausschließlich im privaten Dienstleistungssektor (+ 0,5 Mio.), wobei diese Zunahme etwa zur Hälfte durch Beschäftigungsverluste in den anderen Sektoren verbraucht wurde.
- Die ausgewiesene Arbeitslosigkeit beträgt derzeit ca. 3,3 Mio. bzw. rund 13%. Gegenüber 1979 hat sich die Arbeitslosigkeit – geht man von der damaligen Zählweise aus – von 1,2 Mio. auf ca. 3,7 Mio. mehr als verdreifacht²⁾. Aufgrund mehrfacher Änderungen in der statistischen Erfassungsweise (u. a. werden ausschließlich Leistungsbezieher gezählt, Arbeitslose über 60 Jahre fallen weitgehend aus der Erfassung) ergibt sich heute ein vergleichsweise etwas niedrigeres Niveau der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitslosenquote von Frauen liegt im Gegensatz zu den meisten anderen westeuropäischen Ländern niedriger als die der Männer; die Ursachen hierfür liegen in der statistischen Erfassungsweise der Arbeitslosigkeit und der überdurchschnittlichen Erwerbsbeteiligung von Frauen³⁾.

- Das Stellenangebot beträgt ca. 0,5 Mio., ca. ein Drittel davon ist bei der Arbeitsverwaltung gemeldet⁴⁾.

¹⁾ Vgl. u. a. „Das britische Experiment nach sechs Jahren“, in: IFO-Schnelldienst 8/86

²⁾ Unemployment Unit (März 1986)

³⁾ Purkiss, C, UK Unemployment, in: The Future of Work, Challenge and Opportunity

⁴⁾ Unemployment Unit (April 1986)

- An arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nehmen knapp 0,7 Mio. Arbeitnehmer teil. Hierdurch wird die registrierte Arbeitslosigkeit um rd. 0,5 Mio. bzw. rd. 13% reduziert. Bringt man die Bildungsmaßnahmen für Jugendliche in Abzug, beträgt der Entlastungseffekt unter 0,3 Mio. bzw. gut 7%⁵⁾.

2.2 Zur Bedeutung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik der Regierung Thatcher sieht als zentrale wirtschaftspolitische Regierungsverantwortung die Bekämpfung der Inflation und die Herstellung von wachstumsfreundlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Stärkung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten. Eine unmittelbare beschäftigungspolitische Verantwortung seitens der Regierung wird zurückgewiesen⁶⁾.

Anders als 1983 dürfte bei der kommenden Parlamentswahl das Thema Arbeitslosigkeit sehr viel mehr in den Mittelpunkt rücken. Konnte 1983 auf das nur langfristig wirksame wirtschaftspolitische Konzept verwiesen werden, dürften nach Ablauf von dann 8 Jahren die Resultate stärker in den Mittelpunkt rücken. Wie in anderen westeuropäischen Industriestaaten gelingt es trotz Wirtschaftswachstum und zunehmender Beschäftigung nicht, die Arbeitslosigkeit essentiell abzubauen; vielmehr steigt die Arbeitslosigkeit in England, auch saisonbereinigt, weiter an. Der Corporate Plan 1985–1989 der Manpower Services Commission (MSC) beurteilt die Arbeitsmarktperspektiven folgendermaßen: „Over the medium term, total employment is likely to grow at a rate broadly matching the continuing rise in the labour force. The prospects for unemployment remain uncertain, but the best assumption for planning purposes is for a continuing high level of unemployment throughout the period“⁷⁾. Insbesondere wegen der hohen und in der zeitlichen Dauer zunehmenden Langfristarbeitslosigkeit wird der Arbeitsmarktdiskussion ein wachsender Stellenwert beigegeben.

Angesichts der Aussichten auf dem Arbeitsmarkt wird nicht nur zwischen den Parteien, sondern auch innerhalb der Regierungspartei kontrovers diskutiert. Insbesondere die Ergebnisse diverser Wahlen in den Frühjahrsmonaten dieses Jahres (Kommunalwahlen, Nachwahlen) verstärken die Diskussion und die Forderung der Verwendung öffentlicher Mittel für beschäftigungsfördernde Impulse statt geplanter steuerpolitischer Maßnahmen. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik geht man zwischenzeitlich davon aus, daß ein Ausbau der aktiven Elemente auch mit einer restriktiven Finanzpolitik vereinbar ist, da die Nettokosten der Maßnahmen relativ gering sind⁸⁾.

2.3 Regionale Arbeitsmärkte

Die Arbeitslosigkeit ist regional unterschiedlich verteilt. Die Verteilung hängt auch mit dem jeweiligen bzw. vormaligen Gewicht des produzierenden Sektors zusammen. Das Verarbeitende Gewerbe trägt derzeit nur noch rd. ein Viertel zum

⁵⁾ Unemployment Unit (März und April 1986)

⁶⁾ Vgl. z. B. Hennings, K. H., „Ist ‚Thatcherism‘ angebotsorientierte Wirtschaftspolitik?“ in: Staat und Beschäftigung, Beitr AB 88, Nürnberg 1985

⁷⁾ MSC Corporate Plan 1985–1989

⁸⁾ Vgl. Wissenschaftszentrum Berlin, Internationale Arbeitsmarktchronik Nr. 25, Berlin 1986

⁹⁾ Vgl. u. a. „Das britische Experiment nach sechs Jahren“, a.a.O.

¹⁰⁾ Vgl. Handelsblatt v. 4. 11. 1985

¹¹⁾ Daily Telegraph 14. 5. 1986

Bruttoinlandsprodukt bei. Die Zahl der dort Beschäftigten hat innerhalb von 12 Jahren um rd. ein Drittel auf 5,5 Mio. abgenommen. Von der stark verringerten realen Wertschöpfung sind traditionelle industrielle Zentren (Schwerindustrie, Schiffbau, Kohle) stark betroffen. Es wird von einem „De-Industrialisierungsprozeß“ gesprochen⁹⁾. Gleichzeitig gibt es – insbesondere auch stärker dienstleistungsorientierte – Regionen mit relativ günstigeren Arbeitsmarktbedingungen. Der Süden Englands weist unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf, während der Norden und Nordwesten überdurchschnittlich betroffen ist. Einen Brennpunkt der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgeprobleme stellt hierbei im Nordwesten ohne Zweifel Liverpool dar. Im Stadtgebiet ist dort rd. jeder vierte ohne Arbeit.

2.4 Diskussion über das Ausmaß der Unterbeschäftigung

Es gibt eine sehr intensive Diskussion über das tatsächliche Volumen der Arbeitslosigkeit. Auf der einen Seite gibt es offizielle Schätzungen des Arbeitsministeriums, nach denen sich rd. 940 000 Arbeitslose nicht mehr um eine neue Stelle bemühen. Dem stehen geschätzte 870 000 gegenüber, die sich um Arbeit bemühen, aber wegen fehlender Leistungsansprüche nicht in der Arbeitslosenstatistik erscheinen¹⁰⁾. Hierbei ist anzumerken, daß die Angaben über die registrierte Arbeitslosigkeit über den dem Department of Employment unterstehenden Arbeitslosenunterstützungsdienst (Unemployment Benefit Service UBS) – und nicht über die Manpower Services Commission (MSC) – erfolgen; erfaßt werden also nur die Leistungsbezieher, die sich 14tägig bei den Arbeitslosenunterstützungsbehörden (Unemployment Benefit Office UBO) zu melden haben. Die Diskussion über diese sogenannte echte bzw. unechte Arbeitslosigkeit wird kontrovers, aber auch sehr offen geführt. Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dienen gleichzeitig dazu, die sogenannte Schattenwirtschaft (black economy) bzw. Schwarzarbeit (moonlighting) zu bekämpfen und unberechtigten Leistungsbezug aufzudecken¹¹⁾. Neben der Frage einer mangelnden Motivation bei der Arbeitssuche gibt es eine Diskussion über fehlende Bereitschaft zur regionalen Mobilität. Teilaspekte hierzu sind, daß zum einen in der Regel ein Wohnortwechsel nur für gut Qualifizierte die Arbeitslosigkeit beenden könnte, zum anderen aber ist in Großbritannien das Wohnungseigentum sehr viel mehr verbreitet als etwa in der Bundesrepublik Deutschland, so daß bei regional sehr stark differierenden Hauspreisen ein Arbeitssuchender aus dem Norden oder Nordwesten kaum damit rechnen kann, vom Erlös seines Hauses im Süden auch nur etwas annähernd Gleichwertiges zu erwerben.

2.5 Zur bildungspolitischen Diskussion

Ein weiterer Kernpunkt der arbeitsmarktpolitischen Diskussion rankt sich um (mangelnde) Qualifikation und (aus-) bildungspolitische Erfordernisse. Diese Erörterung setzt bei der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Schulen an, unterstreicht die Notwendigkeit der Qualifizierung der Schulabgänger und mißt der Erwachsenenbildung ein stärkeres Gewicht bei. Eine Abteilung der MSC hat 1981 begonnen, in Modellversuchen durch Kooperation von Schule, Hochschule und/oder Technologiezentren ein besseres berufliches Fundament zu schaffen. Der quantitative und qualitative Ausbau des Youth Training Schemes mit rd. 450 000 Plätzen unterstreicht die gewachsene Bedeutung der beruflichen Qualifizierung der Schulabgänger.

Der Anteil der Ausgaben für Erwachsenenbildung seitens der MSC bleibt mittelfristig auf dem derzeitigen Niveau. Allerdings sieht die Kommission hierbei für sich auch nur eine flankierende Rolle: Hauptträger der beruflichen Erwachsenenbildung seien die Betriebe, sie sollten der Erwachsenenbildung einen höheren Wert beimessen¹²⁾.

2.6 Zur Bedeutung der Selbsthilfe bei der Jobsuche

Der politisch gewünschten Förderung privater (nicht nur privatwirtschaftlicher) Aktivitäten entsprechen die starke Orientierung an und die Betonung der Selbsthilfe, d. h. der einzelne soll eine aktive Rolle einnehmen. 1982 wurde auf die Registrierpflicht der Arbeitslosen bei den Dienststellen der britischen Arbeitsverwaltung (Jobcentres) verzichtet. Seitdem besteht nur noch eine freiwillige Registrierung, die alle 3 Monate erneuert werden muß. Dies bringt für die Dienststellen erhebliche Entlastungen, da dieser begrenzte und aktivere Personenkreis in den Jobcentres sich vom Durchschnitt aller Arbeitslosen unterscheidet. Somit kann die Erfüllung der Hauptaufgabe, nämlich die Besetzung offener Stellen in Form einer halboffenen Arbeitsvermittlung, leichter, schneller und erfolgreicher sein. Nicht zuletzt schafft diese Form der Registrierung eine ganz erhebliche Entlastung von Papier- bzw. Verwaltungsarbeit. Aufgrund der freiwilligen Meldung nimmt also nur ein Teil der Arbeitslosen die Dienststellen in Anspruch; ein ganz erheblicher Teil der Arbeitslosen kennt die Jobcentres und deren Dienstleistungsangebot nicht oder nur rudimentär. Dies gilt insbesondere für Langzeitarbeitslose, die häufig aktiver Hilfe bedürfen, bevor sie sich selbst helfen können.

2.7 Beschäftigung im öffentlichen Sektor (insbesondere bei der Manpower Services Commission)

Die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Sektor ist – politisch gewollt – rückläufig. Die Reduzierung des relativen Umfangs staatlicher Aktivitäten gehört ebenso wie die Bemühung um mehr Effizienz im öffentlichen Bereich zum wirtschaftspolitischen Programm der Regierung. Dies geschieht zum einen durch Privatisierung öffentlicher Unternehmen (British Petrol, Sealink, British Aerospace, Telecom), zum anderen durch den Abbau der Beschäftigten im öffentlichen Dienst – begleitet von einer zunehmenden Nutzung der Computertechnik.

Der Beschäftigungsrückgang bei der MSC, der auch im Zusammenhang mit der Einführung der freiwilligen Registrierung zu sehen ist, betrug allein zwischen 1982-1985 rd. 2500 bzw. gut 10% (auf knapp 21 000)¹³⁾. Die Personalreduzierung erfolgte „schmerzlos“, also über die Nutzung der Fluktuation. Bis 1989 waren weitere Einschnitte um rd. 4% auf knapp 20 000 geplant. Im Zusammenhang mit einem im weiteren noch anzusprechenden Programmpaket zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit sind nunmehr erstmals wieder Personalmittel für 2000 zusätzliche Mitarbeiter zugeteilt.

2.8 Zur Nutzung der Computertechnik bei der MSC

Unter dem Blickwinkel der Personaleinsparung bei Effizienzsteigerung ist auch die Nutzung von Computertechnik

innerhalb der MSC zu sehen. Computertechnik soll zum einen die Arbeit der Mitarbeiter erleichtern bzw. effektiver machen. Man ist im Begriff, die Erfassung des Stellenangebots, das bisher durch Fernschreiber an die in Frage kommenden Jobcentres geht, dahingehend umzustellen, daß künftig die Stellenangebote nicht mehr über Karteikästen „bewirtschaftet“ werden, sondern über Bildschirme. Ein anderer Aspekt ist, daß über EDV die Selbsthilfe, die Selbstinformation und die Selbstnutzung durch die Klienten verstärkt werden sollen, um Mitarbeiter von der Informationsarbeit zu entlasten. Die Nutzer können dann im Dialog mit den Geräten Informationen auch an ausgelagerten Stellen (Büchereien, öffentliche Einrichtungen, etc.) einschließlich der halboffenen Stellenangebote abrufen. Hierzu gibt es bislang Pilotprojekte, die landesweite Einführung ist in absehbarer Zeit geplant. Die Tendenz, mittelfristig Personal einzusparen, ist also ein Teilaspekt der Nutzung moderner Technik.

2.9 Zu den Aufgaben und zur Organisation der MSC

In diesem Kontext ist erwähnenswert, daß der hierarchische Aufbau (Head Office, Regional Offices, nachgelagerte Dienststellen) und die – zumindest zunächst vielleicht verwirrende – Vielfalt von nachgelagerten Dienststellen, nämlich den Area Offices der Weiterbildungsabteilung (Training Division), den Area Offices der Beschäftigungsabteilung (Employment Division) und den Jobcentres offensichtlich einer relativ hohen organisatorischen Flexibilität einerseits und zügigem Handeln andererseits nicht entgegenstehen. Auffällig scheint vor allem auch das relativ geringe zu bewältigende und zu verwaltende „Papiervolumen“. Dies mag teilweise in dem anderen bzw. enger geschnittenen Aufgabenkatalog der MSC (neben dem eigenen Verwaltungszweig der Arbeitslosenunterstützung ist auch die Berufsberatung außerhalb der Zuständigkeit der MSC) im Vergleich etwa zur Bundesanstalt für Arbeit liegen und dem damit geringeren Umfang der Gesamtorganisation.

3. Langzeitarbeitslosigkeit und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung (im Überblick)

Der Begriff der Langzeitarbeitslosigkeit (im folgenden auch LTU für Long-Term-Unemployment) bedarf einer näheren Abgrenzung. Ein Schnittpunkt läßt sich bei Arbeitslosen über 6 Monate machen. Nach Ablauf von 6 Monaten wächst die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben. Insofern sind Maßnahmen, die bereits nach 6 Monaten einsetzen können, als unmittelbarer Beitrag zur Bekämpfung von LTU zu sehen. Ein anderer Teil der Maßnahmen setzt bei Arbeitslosen über einem Jahr ein. Unabhängig davon, welches der beiden Abgrenzungskriterien herangezogen wird, ergibt sich ein ganz erhebliches Volumen an LTU von knapp 57% (über 6 Monate) bzw. gut 40% (über ein Jahr); 16% der Arbeitslosen sind schon über drei Jahre ohne Beschäftigung (Anfang 1986).

Nach Altersgruppen stellen hierbei die unter 25jährigen mit über einem Viertel den höchsten Anteilswert, wobei die Anteile, aufgegliedert in Zehnjahresschritte, mit zunehmendem Alter absinken. Die niedrige Betroffenheit bei den 55- bis 65jährigen fällt mit ca. 16% allerdings nur statistisch niedrig aus, da bei Arbeitslosen über 60 Jahren auf die 14tägige Meldung bzw. Signierung für den Leistungsbezug verzichtet wird. Das Department of Employment schätzt

¹²⁾ MSC Corporate Plan 1985-1989

¹³⁾ MSC Corporate Plan 1985-1989

diesen statistischen Effekt allein für das Jahr 1983, das erste Jahr des Verzichts auf die Signierungspflicht, auf rd. 160 000¹⁴). Der Anteil der älteren Langzeitarbeitslosen dürfte also faktisch eine ähnliche Größenordnung einnehmen wie der der Jugendlichen.

Daneben darf unterstellt werden, daß das Messungssystem die absolute Zahl der Personen, die aufgrund der Beschäftigungskrise längere Zeit ohne Arbeit sind, untererfaßt. Für die Zählung als Arbeitsloser ist der Leistungsbezug entscheidend; bekanntermaßen fallen hierbei verheiratete Frauen aufgrund der Eigenheiten der sozialen Sicherung in Großbritannien teilweise aus der statistischen Erfassung.

Die Entwicklung der LTU über die Zeit legt nahe, daß eine erhebliche Zahl in Arbeitslosigkeit verharrt, wobei die Dauer der Arbeitslosigkeit sowie die „Marktferne“ gewachsen und die Einmündung in Arbeit immer unwahrscheinlicher geworden sind. Die freiwillige Registrierung bei den Jobcentres wirkte hierbei begünstigend. Nach aller Erfahrung ist in Großbritannien ebenso wie in anderen Industriestaaten LTU mit individuellen Begleiterscheinungen verbunden, die gerade einer aktiven, von Selbstbewußtsein getragenen Haltung entgegenstehen. Mit zunehmender Dauer werden vielmehr die Dienste weniger in Anspruch genommen und die eigenen Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zunehmend geringer eingeschätzt. Mit zunehmender Dauer wächst daher die Wahrscheinlichkeit des Verlustes an Kontakten zwischen Arbeitslosen und den Jobcentres.

Auf der anderen Seite rücken Arbeitslosigkeit und Langfrist-arbeitslosigkeit immer stärker in den Vordergrund, so daß bei der Bekämpfung der LTU neben der Frage von adäquaten Angeboten an den Personenkreis, die der Erreichbarkeit dieser Gruppe mitbeantwortet werden muß.

Zur Bekämpfung der Langfrist-arbeitslosigkeit hat die Regierung im November 1985 eine (neue) Initiative („Restart Programme“) beschlossen. Ein Kernpunkt ist die Beratung („Counselling discussion“) aller Langzeitarbeitslosen (einschließlich der Neuzugänge in LTU) bis Ende März 1987. Dabei soll die Beratungsaktion

- die Langfrist-arbeitslosen wieder in die Jobcentres zurückbringen,
- über Möglichkeiten und Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung informieren,
- die persönliche Situation sowie Ziele und Wünsche der Arbeitslosen abklären und
- mit einer Anschlußaktivität („positive action“) verbunden sein, die den Arbeitslosen dem Arbeitsmarkt näherbringt oder ihn unmittelbar zurückführt. Zugleich soll
- die Verfügbarkeit überprüft werden.

Mögliche Anschlußaktivitäten an das Beratungsgespräch, also Wege aus der Arbeitslosigkeit können sein:

1. Vermittlung in ein Dauer- oder zeitlich befristetes Arbeitsverhältnis,
2. Beschäftigung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (Community Programme),
3. Bildungsmaßnahmen (Training Schemes),
4. sich selbständig machen (mit Hilfe des Enterprise Allowance Schemes),

¹⁴) Unemployment Unit (März 1986)

5. ein Platz in einem Jobclub (einer Art Selbsthilfe- und Selbstvermittlungsbüro von Arbeitslosen in den Jobcentres),
6. Mitarbeit in freiwilligen Projekten (Voluntary Projects Programme), um Grundfertigkeiten des sozialen und Arbeitslebens zu erlernen oder zu verbessern.

Als Teil des Restart Programme wurden weitere Eingliederungsmaßnahmen eröffnet:

7. Wiedereingliederungskurse zur Verbesserung der Arbeitsplatzsuchfertigkeiten (Restart Course),
8. individuelle, zeitlich begrenzte Zuschüsse auf Niedriglohnarbeitsplätzen (Jobstart Allowance).

Diese acht Ansätze beschreiben zum Teil spezifische Wege für Langfrist-arbeitslose, zum Teil allgemeine Wege aus der Arbeitslosigkeit für alle Erwerbslosen. Im folgenden wird daher vor allem auf die spezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung von LTU ausführlicher eingegangen (2, 5, 7, 8), zu den anderen Wegen (1, 3, 4, 6) werden die zur Langfrist-arbeitslosigkeit wichtig erscheinenden Aspekte angesprochen.

Für das Programmpaket, das seit 6. 1. 1986 in einer Vorphase (Pilot Project) und ab 1.7. 1986 landesweit läuft, stehen 91 Millionen Pfund bereit:

- 28 Millionen Pfund für zusätzliches Beratungspersonal (2000),
- 53 Millionen Pfund für Restart Courses und
- 10 Millionen Pfund für Jobstart Allowance.

Die Einladung der Langzeitarbeitslosen erfolgt hierbei über die Leistungsbezieherlisten der UBO's, d. h., über die Auswertung der entsprechenden EDV-Listen. Es werden hierzu sowohl die Bestands- wie auch die Zugangslisten herangezogen, so daß mit einem Beratungspotential von rd. 1,6 Millionen Langzeitarbeitslosen gerechnet wird. Der gesamte Zeitbedarf (Einladung, Beratung, Einleitung einer Anschlußaktivität sowie vor- und nachbereitende Tätigkeiten) wird mit einer Stunde veranschlagt; die reine Beratungszeit wird im Durchschnitt auf ca. 30 Minuten geschätzt. Bei den neun Pilotprojekten der Vorlaufphase handelt es sich um verschiedenartige Bezirke hinsichtlich der Höhe der Arbeitslosigkeit und damit unterschiedlicher arbeitsmarktlicher Problemlagen.

4. Maßnahmen zur Bekämpfung von Langfrist-arbeitslosigkeit (im speziellen)

4.1 Vermittlung in Arbeit – spezielle Hilfen für Langzeitarbeitslose

4.1.1 Zur Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung Die Vermittlung eines Arbeitslosen in Beschäftigung genießt in der Arbeitsmarktpolitik absoluten Vorrang. Unter den bereits genannten Rahmenbedingungen und Gegebenheiten für die britische Arbeitsverwaltung werden die Jobcentres begrenzt von Arbeitslosen kontaktiert. Hinsichtlich der Motivation und Aktivität wird man von einer positiven Selektion der Klientel sprechen dürfen. Wiederum nur ein Teil der Personen, die in Kontakt mit den Jobcentres treten oder stehen (vor allem im Zusammenhang mit der Sichtung der halboffen angebotenen Stellen), lassen sich dort als freiwillig registrierte Arbeitslose führen. Die Registrierung ist zunächst für 3 Monate vorgesehen und muß nach Ablauf dieser Frist immer wieder erneuert werden.

Caseload

Freiwillig registrierte längerfristig Arbeitslose können durch gezielte Aktivitäten gestützt werden. Die Hilfe besteht im sogenannten Caseload, bei dem nach einer Arbeitslosigkeitsdauer von über 6 Monaten die einbezogenen registrierten Arbeitslosen nach einer Beratung für einen Zeitraum von bis zu 3 Monaten (fallweise auch bis zu 4 Monaten) intensiver betreut und konzentrierter für Stellenangebote vorgesehen sowie über Weiterbildungskurse informiert werden einschließlich ausgearbeiteter Vorschläge. Der Einzelfall (Case) wird mit Aktivitäten bzw. Vorschlägen „überhäuft“ (Load). Ziel ist, die Langfristarbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden oder die arbeitsmarktliche Ausgangsposition durch Bildungsmaßnahmen zu verbessern. In rd. der Hälfte der Fälle gelingt ein positiver Ausgang; je nach Region und Arbeitsmarktlage werden Erfolgsquoten bis zu 75% genannt. Falls in diesem Zeitraum kein positives Ergebnis erzielt werden kann, wird die Person in die Arbeitskartei mit der „üblichen“ Betreuung registrierter Arbeitsloser zurückgenommen.

Für dieses Caseload steht dem Beratungspersonal in den Jobcentres ein Zeitbudget von 10% der jahresdurchschnittlichen Arbeitszeit zur Verfügung. Es handelt sich hier um eine speziell bereitgestellte Zeit für diese gezielten Hilfen, um aus Langfristarbeitslosigkeit herauszuführen bzw. ein Hineinwachsen in den „harten Kern“ der LTU zu verhindern.

Anmerkungen

Angesichts des Zeitbudgets ebenso wie aufgrund des Zuschnitts des Personenkreises und der letztlich Auswahl der Personen ist Caseload, trotz der nicht unbeachtlichen Fallzahl (von ca. 100 000)¹⁵⁾, eine individuelle Einzelfallhilfe.

4.2 Arbeitsbeschaffung – Community Programme

Im Überblick

Das Community Programme (C.P.), seiner Art nach vergleichbar mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland, wurde 1982 eingeführt. Ziel des C.P. ist es, Langfristarbeitslosen durch ein befristetes Arbeitsverhältnis eine Brücke zur Beschäftigung bzw. zum Arbeitsmarkt zu schlagen; die Aussichten und Voraussetzungen für die Einmündung auf einen Dauerarbeitsplatz sollen verbessert werden. Zu diesem Zweck ist ein Trainingselement entweder am Arbeitsplatz oder bei einem Bildungsträger (einmal wöchentlich) vorgesehen, wo der Arbeitnehmer arbeitsplatzbezogene Fähigkeiten und Fertigkeiten erwerben, verbessern und/oder festigen kann.

Das C.P. löste den Vorläufer, das Community Enterprise Programme, ab. Eine wesentliche Änderung bestand darin, daß das C.P. gezielt die Teilzeitarbeit fördern und stärken soll.

Das Programm wird vom Arbeitsministerium finanziert und über die MSC abgewickelt. Die kostenmäßige Abwicklung erfolgt über von der MSC unabhängige Agenturen, was zur Entlastung der Arbeitsverwaltung beiträgt.

Die Arbeitsplätze werden in der Regel über Kommunen, freiwillige Organisationen, Wohlfahrtsverbände etc. als Trä-

ger (Sponsors) bereitgestellt. Es bringt Leute, die Arbeit brauchen, mit Arbeit, die getan werden sollte, zusammen mit dem Ziel der Erhöhung des Gemeinnutzens bzw. der gesellschaftlichen Wohlfahrt.

Teilnahmebedingungen für Arbeitslose

- Teilnehmer von 18 bis unter 25 Jahren müssen innerhalb der letzten 9 Monate 6 Monate bzw. über 25jährige müssen in den letzten 15 Monaten 12 Monate arbeitslos gewesen sein.
- Die Teilnehmer müssen staatliche Unterstützungszahlungen, d. h., in der Regel Arbeitslosengeld (Unemployment Benefit) oder Arbeitslosenhilfe (Supplementary Benefit) erhalten. Die Begrenzung auf Leistungsbezieher wurde im Oktober 1984 eingeführt mit der Begründung einer stärkeren Mittelkonzentration auf Bedürftige; allerdings bezogen sich schon vorher 9 von 10 Fällen auf Leistungsempfänger.
- Die Teilnahmedauer ist auf 52 Wochen begrenzt; lediglich Schlüsselpositionen (Key Personal) können über diesen Zeitraum besetzt bleiben.
- Die Entlohnung entspricht den üblichen Stundensätzen, so daß die zu leistende Arbeitszeit Steuerungsgröße für das nach oben – wenn auch mit Bandbreiten – begrenzte Einkommen wird (mit einer Untergrenze von 16 Wochenstunden).

Voraussetzungen für ein C.P.-Projekt und dessen Durchführung

Zentrale Voraussetzungen für ein C.P.-Projekt sind:

- öffentlicher/gemeiner Nutzen der Maßnahme,
- private Gewinne dürfen nicht erzielt werden,
- das Projekt muß auf die regionalen Arbeitslosigkeitsstrukturen bezogen sein,
- die zu verrichtenden Arbeiten müssen zusätzlich sein.

Die Projekte sind zunächst auf ein Jahr ausgelegt mit Verlängerungsmöglichkeit. Die Finanzierung eines Projekts hat folgenden Rahmen:

- 440 Pfund p.a. für laufende Kosten und Ausstattung pro Platz,
- Kosten für Manager und Aufsichts- bzw. Anleitungspersonal (Supervisors),
- maximal 67 Pfund pro Woche pro Arbeitsplatz.

Der „Lohnkostendeckel“ pro Arbeitsplatz ist relativ flexibel, da dieser als Durchschnittsgröße zu sehen ist. Diese muß nicht einmal im Einzelprojekt, sondern nur im Durchschnitt jeweils aller Projekte gewahrt sein, die über die speziellen Agenturen finanziell abgewickelt werden.

Der Arbeitgeber behält das Selektionsrecht für die einzustellenden Arbeitnehmer, wengleich die Stellen ganz überwiegend über die Jobcentres besetzt werden. Letztere stehen in Kontakt mit den C.P.-Area Offices der MSC, die angebotsseitig für C.P. werben und informieren sowie laufende Projekte begleitend überwachen und beraten.

Volumen, Struktur und Verteilung der Maßnahmen

Das Community Programme ist nicht nur das wichtigste Instrument zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit, sondern auch vom Volumen her eines der wichtigsten Programme der MSC mit einem Anteil von knapp 30% der

¹⁵⁾ MSC Annual Report 1984/85

Gesamtausgaben. Bei Programmbeginn 1982 waren 130 000 Plätze anvisiert; für das Haushaltsjahr 1986/87 waren zunächst 230 000 Plätze vorgesehen; die Zahl wurde inzwischen um weitere 25 000 auf 255 000 heraufgesetzt. Derzeit sind rd. 80% des Volumens besetzt, bis Oktober des Jahres soll die Planzahl realisiert sein.

Wichtigste Maßnahmebereiche der C.P. sind:

- Umwelt- und Landschaftsschutz
- Bau, Sanierung, Restaurierung
- Energieeinsparung
- Soziale Dienste für Kinder, Jugendliche, Ältere, Kranke, Arbeitslose etc.
- Verwaltungsarbeiten.

Bemerkenswert und relativ neu ist die Aufnahme von kriminalitätsvorbeugenden Maßnahmen zum Schutz bestimmter Personengruppen (z. B. verbesserte Sicherung von Türen und Fenstern).

Mit gut einem Drittel stellen die sozialen Dienste ein Hauptbetätigungsfeld dar, gefolgt von Umwelt- und Landschaftsschutzmaßnahmen mit knapp einem Viertel aller Projekte. Nach Teilnehmern hat der letztere Maßnahmebereich mit rd. einem Drittel aller C.P.-Beschäftigten das Hauptgewicht.

Die Allokation des C.P. erfolgt nicht über Mittelzuweisung, sondern das Gesamtvolumen der Plätze wird auf die neun (Arbeitsmarkt-)Regionen entsprechend dem jeweiligen arbeitsmarktlichen Problemdruck verteilt. Innerhalb der Regionen entscheiden die Regionalbehörden (Regional Offices), wobei der Anteil der Langfristarbeitslosen eine entscheidende Verteilungsgröße ist.

Aspekte und Entwicklungsperspektiven¹⁶⁾

Zum Teilzeitelement

Das durchschnittliche Einkommen der Teilnehmer liegt bei ca. 60 Pfund pro Woche, wobei 70% unter 35 und rd. die Hälfte weniger als 30 Stunden arbeiten. Damit wird dem Ziel der Forcierung der Teilzeitarbeit Rechnung getragen. Die zusätzliche Teilzeitarbeit bedeutet – gemessen am gesamten volkswirtschaftlichen Beschäftigungsvolumen – einen anteiligen Struktureffekt von gut einem halben Prozentpunkt zu Gunsten der Teilerwerbstätigkeit.

Die Kehrseite ist, daß etwa jeder siebte Arbeitnehmer neben dem Arbeitseinkommen noch eine oder mehrere Unterstützungszahlungen bezieht. Rd. drei Viertel der Teilzeitarbeitnehmer (bei Männern rd. 90%) würden lieber über 35 Stunden arbeiten, wofür als zentraler Grund die finanzielle Lage angegeben wird.

Verknüpfung von Zielgruppen

Das Community Programme stellt ein zentrales Instrument zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit dar. Unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit für Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt hat das Programm noch weitergehende Bedeutung. Dies wird ersichtlich, wenn man einzelne Problemmerkmale überschneidet läßt. Da über die Hälfte der Teilnehmer (56%) dem Kreis der Jugendarbeitslosigkeit zuzurechnen ist, ist dieses Pro-

gramm faktisch auch ein Instrument zur Reduzierung der Erwerbslosigkeit von jüngeren Arbeitnehmern.

Zu m Verbleib der Teilnehmer

Die Maßnahmen sollen langfristig Arbeitslose dem Arbeitsmarkt wieder näherbringen, Erfahrungen und Fertigkeiten vermitteln oder festigen und damit die Beschäftigungsaussichten verbessern. Ein Maßstab für die Zielerreichung kann der Verbleib der Teilnehmer sein. Aus Untersuchungen geht hervor, daß 8 Monate nach dem Ausscheiden aus dem Programm

- rd. 50% der Teilnehmer zwischenzeitlich einen Job hatten.

Zum Befragungszeitpunkt waren – 34% noch in Arbeit oder in Bildungsmaßnahmen,

- 55% arbeitslos,
- 3% erneut in C.P.-Plätze eingemündet und
- 8% aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden.

Hierbei streuen die Werte nach regionaler Arbeitsmarktlage, so daß dort, wo die Arbeitslosigkeit höher und Arbeitsplätze knapper sind, sich nach der Maßnahme seltener ein Beschäftigungsverhältnis anschließt (z. B. im Norden oder Nordwesten); demgegenüber münden Arbeitnehmer häufiger in Beschäftigung, wo der Arbeitsmarkt günstiger ist (London, South East). Insofern ist insbesondere in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit für viele der Arbeitnehmer die mit Zeitablauf abnehmende Restverbleibsdauer im Projekt ein Weg von Engagement, Motivation und Optimismus hin zur erneuten Konfrontation mit drohender Arbeitslosigkeit und all ihren psychosozialen Belastungen. Daher ist der häufig und auf verschiedensten Seiten anzutreffende Wunsch einer längeren individuellen Verbleibsdauer im Angesicht des Einzelfalls verständlich. Andererseits würde dies bei einem vorgegebenen Gesamtausgabevolumen bzw. Gesamtplatzangebot ein Weniger an Chance für andere bedeuten.

Ein anderer Aspekt der unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungslage ist, daß es in einigen beschäftigungsintensiveren Gebieten schwierig(er) ist, Maßnahmen zu initiieren, und zwar weniger aus Mangel an Projekten oder Arbeitslosen für Projekte, sondern aus Mangel an qualifiziertem Schlüssel- bzw. Führungspersonal. Als Verbleibsaspekt bemerkenswert ist, wenn auch nur im geringen Umfang realisiert, daß die in C.P. erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten mit einem Trainingskurs verbunden werden können, der das „Unternehmerrüstzeug“ vermittelt, um anschließend das durch das C.P. geschaffene Projekt selbständig fortzusetzen oder sich in einem gleichartigen Betätigungsfeld selbständig machen zu können. Beispiele hierfür sind die Fortführung der Herstellung von Kleidung für behinderte Kinder (Clothing Workshop) bzw. die Gründung einer eigenen Baufirma in Verbindung mit dem Enterprise Allowance Scheme. Aus diesen Beispielen wird deutlich, daß die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zum einen alternative Wege, zum anderen auch Einzelschritte einer Kette von ineinandergreifenden Bausteinen im Berufsweg bzw. in den Arbeitsmarkt sein können.

Zum „Lohnkostendeckel“

Der „Lohnkostendeckel“ von 67 Pfund pro Arbeitsplatz begrenzt trotz flexibler Handhabungsmöglichkeiten zugleich den in Frage kommenden Personenkreis. Für Alleinstehende oder Dazuverdiener besteht durchaus ein

¹⁶⁾ U. a. „Value of Money in the Community Programme“, Report des Department of Employment/der MSC, London, April 1986

finanzieller Anreiz. Dieser Anreiz ist für verheiratete Hauptverdiener sicher nicht durchgängig vorhanden.

Reibungsverluste

Seitens der tatsächlichen oder potentiellen Sponsoren wird das C.P. begrüßt, der Nutzen und die Notwendigkeit werden erkannt. Dies schließt nicht aus, daß aus politischen (etwa auf kommunaler Ebene) oder wirtschaftlichen (Brancheninteressen) oder arbeitnehmerorientierten Gesichtspunkten gewisse Reibungsverluste auftreten.

Die Abtrennung der finanziell-kostenmäßigen Prüfung und Abwicklung der Projekte von der Arbeitsverwaltung kann auch unter dem Gesichtspunkt der Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Sponsoren und der MSC gesehen werden.

Die Wohlfahrtsverluste durch Mitnahmeeffekte werden im allgemeinen gering eingeschätzt, insbesondere weil die jeweiligen Gewerkschaften auf die Maßnahmen im Grundsatz, wie auch auf die Konditionen im sogenannten Billigungsverfahren Einfluß nehmen können. Die jeweiligen Arbeitnehmerorganisationen haben zwar kein rechtlich fixiertes, faktisch aber doch vorhandenes Vetorecht, womit Maßnahmen gestoppt oder zu Fall gebracht werden können. Man geht im allgemeinen davon aus, daß hierdurch „mitnahmeverdächtige“ Projekte im Zuge der Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen ausgesondert werden.

Zur Weiterentwicklung des C.P. und den Entwicklungsperspektiven

Zum einen wird versucht, innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens („inside the rules“) die Zahl der möglichen Projekte und Sponsoren zu erhöhen und zwar

a) durch Anschreiben bzw. Befragen denkbarer Träger, welche Aufgaben derzeit erfüllt werden könnten, aber nicht erfüllt werden; die Prüfung einer möglichen Förderungsfähigkeit erfolgt durch die MSC,

b) durch Überzeugungsarbeit bei privatwirtschaftlichen Betrieben, da der Anteil von gewinnorientierten Betrieben (private und staatliche Firmen) mit 2% denkbar gering ist; da die C.P.-Projekte selbst keinen Gewinn abwerfen dürfen und der Allgemeinheit dienen müssen, ist eine Stärkung des Anteils dieser Betriebe nicht einfach. Die Überzeugungsarbeit setzt u. a. auf die soziale Verantwortung bzw. das „public image“ der Betriebe. Mögliche Maßnahmebereiche könnten z. B. im Umwelt- bzw. Energiebereich gesehen werden. Da eine Vielzahl denkbarer Aktivitäten der gewinnorientierten Betriebe im personell schrumpfenden Sektor 2 angesiedelt wäre, ist zusätzlich die Rolle der Gewerkschaften im Billigungsverfahren mit in Betracht zu ziehen.

Des weiteren wird neben den bereits bestehenden C.P.-Feldern im Touristikbereich ein denkbare künftiges Betätigungsfeld geortet. Aufbereitung von Informationen für Touristen, Schaffung/Ausbau von Erholungsgebieten, Sporteinrichtungen, Wander- und Fahrradwege, behindertengerechte Touristikeinrichtungen einschließlich der Betreuung Behinderter, Restaurierung von touristischen Attraktionen (römische Forts, Captain Cooks Schiff) böten als einige Beispiele ein erhebliches Volumen. Einzelne dieser Aktivitäten finden sich auch schon bisher in C.P.-Projekten; zu denken wäre vielmehr an ein systematisches, abgestimmtes Vorgehen.

Zum dritten wird derzeit eine Pilotstudie auf den Weg

gebracht mit der leitenden Fragestellung, was bewirkt werden könnte, wenn der gesetzliche Rahmen geändert würde („outside the rules“), etwa durch längere Programm- bzw. Verbleibsdauer oder durch Eigenbeteiligung der Sponsoren im Management- bzw. Schlüsselpersonalbereich. Dieses Projekt befindet sich derzeit in der Planungsphase, so daß Ergebnisse naturgemäß noch nicht vorliegen.

4.3 Bildungsmaßnahmen – Training Schemes

Bildungsmaßnahmen für einzelne Personengruppen

Das Job Training Scheme als der Kernpunkt der Bildungsmaßnahmen für Erwachsene steht allen Arbeitnehmern offen, die am Tag des Kursbeginns arbeitslos sind (und mindestens 18 Jahre alt sind). Daneben gibt es Bildungsmaßnahmen, die gleichermaßen auch von Beschäftigten oder Arbeitgebern wahrgenommen werden können. Für Jugendliche über 16 und unter 18 Jahren gibt es das Youth Training Scheme (mit jetzt zweijähriger Dauer/früher einjährig) als eine Mischung aus on-the-job-training und off-the-job-training.

Bildungsmaßnahmen und Langfristarbeitslosigkeit

Bildungsmaßnahmen stellen in der Regel nicht speziell auf das Kriterium der Langfristarbeitslosigkeit ab. Teilweise gehen sie auch, wie z. B. Training for Enterprise, Access to Information Technology oder Open Tech Programme, sogar über den Personenkreis der Arbeitnehmer hinaus.

Daneben gibt es noch das Wider Opportunities Training Programme. Hier gibt es einen gewissen Bezug zur Langfristarbeitslosigkeit, da dieses Programm neben Arbeitslosen im allgemeinen auch Teilnehmern am C.P., also vormaligen Langfristarbeitslosen, zugänglich ist. Das Programm soll Arbeitslosen wie auch C.P.-Teilnehmern durch verschiedene Arten von Kursen helfen, ihre Position am Arbeitsmarkt zu verbessern oder zu festigen. Beispiele sind:

- Vermittlung von breiter angelegten beruflichen Fertigkeiten (bei relativ schmal angelegten oder veralteten beruflichen Fertigkeiten),
- arbeits(-platz)-bezogenes Sprachentraining für Arbeitnehmer, die Englisch als zweite Sprache anwenden.

Bildungsstand und Arbeitsmarktpolitik

Es wurde bereits erwähnt, daß eine Erhöhung des Qualifikationsstandes der Erwerbspersonen ein wichtiges Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist. Die Verfolgung dieses Zieles hat vor allem wirtschaftspolitische Bedeutung (Wettbewerbsfähigkeit und Produktqualität). Insofern die Qualifizierung dazu beitragen kann, anderweitig nicht besetzbare bzw. nicht besetzte Fachkräftearbeitsplätze zu füllen, spielt dies Ziel sicher auch eine wichtige Rolle beim Abbau der Arbeitslosigkeit. Um dieses Volumen zum Abbau der Arbeitslosigkeit festlegen zu können, müßte aus dem Gesamtangebot an allen vakanten Arbeitsplätzen das Volumen der Jobs abgezogen werden, die über Flexibilitätsvorgänge am Arbeitsmarkt durchaus besetzt werden könnten. Insbesondere bei einem hohen Arbeitslosigkeitsvolumen verbleibt erfahrungsgemäß dann nur eine begrenzte Größenordnung der Entlastung. Für die Verteilung der differentiellen Arbeitslosigkeitsrisiken und ihrer Bestimmungsgrößen, nämlich dem Zugangsrisiko und der Dauer der Arbeitslosigkeit, sind unterschiedliche Bildungsvoraussetzungen jedoch ein bedeutender Faktor.

4.4 Der Weg in die Selbständigkeit – Enterprise Allowance Scheme

Ziel und Zielgruppen des EAS

Das EAS ist ein Programm, das Arbeitslose fördert, die sich in Vollzeitarbeit selbständig machen bzw. eine kleine Firma neu gründen wollen. Es richtet sich an alle arbeitslosen Leistungsempfänger, die älter als 18 Jahre alt sind, das Rentenalter noch nicht erreicht haben und länger als 8 Wochen ohne Arbeit sind (vor dem 1. 4. 1986 betrug die Vorlaufzeit 13 Wochen). Die Förderung beträgt 40 Pfund pro Woche für die Dauer eines Jahres (52 Wochen), wobei der Antragsteller 1000 Pfund investieren bzw. über einen Betrag in dieser Höhe (z. B. als Darlehen oder (Überziehungs-)Kredit) verfügen muß.

Der Bezug zur Langfristarbeitslosigkeit

Es handelt sich hierbei zwar nicht um ein Programm, das in speziellem Bezug zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit steht. Da jedoch von den Antragstellern 56% über 6 Monate bzw. 28% über 12 Monate arbeitslos waren bzw. sind, hat es im Zuge der Bekämpfung von LTU doch eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung, wenn man bedenkt, daß in bisher gut 2½ Jahren rd. 150 000 Projekte begonnen wurden.

Zum Gründerkapitalbedarf

Die 1000-Pfund-Beteiligung erscheint manchmal zu restriktiv, zumal der Gründer- bzw. Kapitalbedarf häufig sehr gering ist. Die Eigenbeteiligung ist andererseits ein Bonitäts-, aber auch ein Risikofaktor für den unterstützten Gründer, was seiner Durchhaltebereitschaft sicherlich förderlich sein kann. Somit wäre als Frage aufzuwerfen, ab welcher Eigenbeteiligung der Gründer ein für ihn merkliches Risiko eingeht.

Zur Frage von Mitnahmeeffekten

Wie bei vielen Förderinstrumenten müssen auch bei EAS Mitnahmeeffekte („dead weight“) mit in Betracht gezogen werden. Im Zusammenhang mit der Antragsbewilligung werden die Antragsteller auf freiwilliger und anonymer Basis gefragt, ob das Projekt auch ohne Förderung, ohne Förderung erst später oder ohne Förderung überhaupt nicht durchgeführt würde. Hierbei äußern etwa 40%, daß das Projekt ohne Förderung nicht, und ein weiteres knappes Drittel, daß es erst später durchgeführt würde. D. h., mehr als zwei Drittel aller Teilnehmer geben an, daß das EAS den aktuellen Markteintritt und damit das Ausscheiden aus Arbeitslosigkeit zum entsprechenden Zeitpunkt erst ermöglicht. Nach Schätzungen der MSC ist der Mitnahmeeffekt höher, nämlich bei rd. 50% anzusetzen¹⁷⁾.

Aktivitäts- und Teilnehmerstrukturen

Gut drei Viertel der Teilnehmer sind Männer. Ein Viertel ist unter 25 Jahren, rd. 80% sind unter 45 Jahren. Der Geschäftsschwerpunkt ist mit zwei Dritteln aller Aktivitäten der private Dienstleistungsbereich; Verkauf, Reparaturarbeiten und wirtschafts- bzw. betrieblich orientierte Dienstleistungen stehen dabei vorne an¹⁷⁾.

An dieser Stelle sei erwähnt, daß es Bezirke gibt, in denen mehr als die Hälfte der Teilnehmer an den Gruppenseminaren tatsächlich in ein Projekt einsteigt.

¹⁷⁾ Nicht veröffentlichte Erfolgskontrolluntersuchungen der MSC (EAS)

Der Beitrag zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit

Das vom Volumen her recht breitgreifende Programm (derzeit knapp 150 Mio. Pfund bzw. rd. 7% des MSC-Budgets) wird durchweg als positiv eingeschätzt und als leicht handhabbar und erfolgreich bewertet. Dies kommt auch in der schnellen Ausweitung des Budgetanteils und in der Tatsache zum Ausdruck, daß die EAS-Mittel im nächsten Haushaltsjahr erneut – um rd. ein Drittel – erhöht werden. Nach aktuellem Stand sind rd. 90% der Gründungen nach 12 Monaten und über 60% nach 3 Jahren noch aktiv. Neben dem Arbeitsplatzeffekt für die Gründer ist auch der weitergehende Beschäftigungseffekt, d. h., die Schaffung zusätzlicher Jobs, von Bedeutung.

Nach bisherigen Erkenntnissen kommen auf 100 (überlebende) Firmen nach 6 Monaten 50, nach 15 Monaten 68 und nach 3 Jahren 99 zusätzliche Arbeitsplätze. Per Saldo liegt der Gesamtbeschäftigungsfaktor bei den Betrieben, die überleben, in etwa bei 2, gemessen an allen begonnenen Projekten errechnet sich grobgeschätzt ein Faktor von 1,2. Ist der Beitrag zum Abbau von individueller Arbeitslosigkeit offensichtlich, so ist der beschäftigungspolitische Beitrag, d. h., der Anstieg des Arbeitsvolumens in der Volkswirtschaft insgesamt jedoch differenzierter zu sehen. Es kann schwer abgeschätzt werden, inwieweit die Arbeitsplätze volkswirtschaftlich gesehen zusätzlich sind oder nur eine Umverteilung des Produktionsvolumens stattfindet. Es geht also um die Frage, inwieweit durch EAS-Firmengründungen anderweitige Firmengründungen oder Produktionsvolumina an anderer Stelle unterbleiben. Dieser Verdrängungseffekt („displacement“) wird auf rd. 50% geschätzt.¹⁷⁾

Zusammenfassung der Wirkungsanalyse

EAS ist ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung individueller Arbeitslosigkeit und reduziert nicht unerheblich auch die Langfristarbeitslosigkeit. Der arbeitsmarktpolitische Beitrag zur Absenkung des Arbeitslosigkeitsvolumens insgesamt wird durch verschiedenste Effekte berührt. Alles in allem schätzt man, daß unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten pro 100 Eintritte die Arbeitslosigkeit um ein Drittel abgesenkt wird. Netto unterscheidet sich das EAS kostenmäßig kaum von anderen beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Ab dem dritten Betriebsjahr veranschlagt man sogar Nettogewinne für die öffentlichen Finanzen.¹⁷⁾

4.5 Jobclubs

Entstehung und Ziel des Jobclubskonzepts

Bei den Jobclubs handelt es sich um Büros von Arbeitslosen, die dort Aktivitäten entwickeln, um Beschäftigung zu finden. Jobclubs wurden vor rd. 10 Jahren in Amerika eingeführt. Ihre Grundidee ist, daß Arbeitslose so schnell wie möglich eine Stelle finden, und zwar innerhalb einer sich wechselseitig unterstützenden Gruppe und mit der Hilfe eines Arbeitsberaters, wobei zum einen die Jobsuche konzentriert erfolgt, aber gleichzeitig auch die für eine Arbeitsuche erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten verbessert werden.

In England wurden zunächst 3 Pilotprojekte gestartet. Diese Projekte verliefen recht erfolgreich; rd. drei Viertel der Teilnehmer schieden im Zeitraum von 6 Monaten aus Arbeitslosigkeit aus, rd. drei Viertel davon mündeten in reguläre Beschäftigung, das übrige Viertel mündete u. a. in

C.P. oder Bildungsmaßnahmen. Derzeit gibt es 30 Jobclubs, ihre Zahl wird laufend erhöht und soll im Endausbau auf 450 Jobclubs gesteigert werden.

Inhalte der und Arbeit in den Jobclubs

Jobclubs basieren auf dem Prinzip der Selbsthilfe mit dem Motto „to find the best possible job in the shortest possible time“. Bevor die Teilnehmer die Arbeit in den Jobclubs selbst aufnehmen, durchlaufen sie einen Einführungslehrgang von einer bis maximal zwei Wochen. Nach einer Phase der Selbstfindung (Welche Ziele habe ich? Was kann ich anbieten?) werden die Teilnehmer mit Techniken der Jobsuche vertraut gemacht (Auswerten der Stellenangebote in Zeitungen, in Jobcenters und anderen Vermittlungseinrichtungen; Anzeigen in Läden; Herumhören; Anschreiben auf Verdacht). In der dritten Phase sollen die Teilnehmer lernen, möglichst professionell den Firmen gegenüberzutreten, um die gesuchte Stelle auch zu bekommen (Wie führe ich ein Telefongespräch? Wie bewerbe ich mich auf Verdacht? Wie bewerbe ich mich auf eine Anzeige? Wie fasse ich meinen Lebenslauf ab?). Weiterhin lernen die Teilnehmer, wie man sich in einem Vorstellungsgespräch günstigerweise verhält.

Anschließend münden die Teilnehmer in den eigentlichen Jobclub, der an 4 Vormittagen pro Woche stattfindet. In einem Jobclub sind bis zu 20 Teilnehmer versammelt. Für ihre Arbeitsuchaktivitäten stehen als Infrastruktur bereit: Telefon, Schreibmaschine, Kopiergerät, Schreibmaterial, Briefmarken, Büroeinrichtung, „gelbe Seiten“, Tageszeitungen etc.. Personell werden sie von Vermittlern bzw. Arbeitsberatern unterstützt. Ziel eines jeden Teilnehmers pro Tag ist es, 10 Aktivitäten zu starten, sei es telefonisch, sei es schriftlich.

Teilnahmekriterien Teilnehmer

an Jobclubs müssen

- mindestens 6 Monate arbeitslos und
- auf der Suche nach Arbeit sein,
- gewisse Grundvorstellungen über den Job, den sie suchen, haben,
- fähig zum Lesen und Schreiben und
- über 18 und unter 65 Jahre alt sein.

Qualifikatorische Gesichtspunkte

Es werden sowohl im Einführungslehrgang als auch im „Büro“ konkret Basisqualifikationen eingeübt (Kommunikationsfähigkeit, formale Erfordernisse im Arbeitsleben, Teamarbeit, Einübung bzw. Anwendung von Planungs- und Organisationsfertigkeiten). Derartige Fähigkeiten sind nicht nur für eine Jobsuche notwendig, sie sind transferierbar auf andere Ebenen im Arbeits- und gesellschaftlichen Leben.

Wirkung auf die Teilnehmer

Sowohl im Einführungslehrgang wie auch im eigentlichen Jobclub herrscht eine aufgeweckte, aktive und kollegiale Atmosphäre. Das Herausholen aus Isolation und möglicher Depression hin zu einer aktiven, optimistischen Haltung wird deutlich.

¹⁷⁾ Nicht veröffentlichte Erfolgskontrolluntersuchungen der MSC (Jobclubs)

Aktivitätsniveau

Das hohe Aktivitätsniveau pro Tag führt dazu, daß jeder Teilnehmer innerhalb einer Woche ungefähr genausoviel Kontakte knüpft bzw. anbahnt, wie sie üblicherweise von Arbeitslosen in 3 Jahren erreicht werden. Man rechnet auch bei landesweiter Einführung damit, daß, wenn auch nicht drei Viertel (wie im Pilotprojekt), so doch rd. die Hälfte der Teilnehmer an Jobclubs innerhalb der ersten Monate aus der Arbeitslosigkeit ausscheiden.¹⁸⁾ Offen ist derzeit noch die Frage, was mit den Teilnehmern geschieht, denen es anhaltend nicht gelingt, in Beschäftigung oder andere Alternativen einzumünden. Augenblicklich existiert keine maximale Verbleibdauer im Jobclub.

Effektivität

Die Jobclubs sind kostenmäßig recht effektiv. Die Einrichtungskosten werden mit 500 Pfund veranschlagt, die jährlichen laufenden Kosten mit rd. 3000 Pfund pro Jobclub, bei relativ geringem personellen Aufwand. Ähnlich wie beim Caseload werden hier Aktivitäten konzentriert, aus der Sicht des Personalhaushalts werden jedoch nur vergleichsweise geringe Kapazitäten gebunden.

Zum Bekanntheitsgrad

Die Öffentlichkeitsarbeit und das Wissen um Jobclubs ist insbesondere bei Arbeitgebern derzeit noch recht begrenzt. Mit der geplanten Ausweitung der Jobclubs wird hier begleitende Arbeit zu leisten sein, damit beispielsweise Verständnis besteht, wenn Vorstellungsgespräche nicht am Vormittag stattfinden sollen, also während der Bürostunden des Jobclubs. Die freiwillige Arbeit und Leistung des einzelnen im Büro verdient auch, auf ein aufgeklärtes bzw. vorbereitetes Feld zu stoßen, um entsprechend gewürdigt zu werden.

Arbeitsmarktentlastung

Zwar dürften die Jobclubs ein Mehr an Beschäftigung nicht bringen. Denkbar ist jedoch, daß durch die direkten Kontakte der Teilnehmer offene Stellen früher wieder besetzt oder eine zusätzliche Stelle schneller als geplant besetzt werden.

Eine arbeitsmarktpolitisch sicher nicht unbedeutende Tatsache ist, daß gerade „trainingsferne“ Schichten, also Arbeitnehmer mit geringer schulischer und beruflicher Qualifikation und eher passiver Grundhaltung, nur schwer motivierbar sind bzw. angesichts der begrenzten Platzzahlen im Zuge der Auswahl der Teilnehmer tendenziell außen vor bleiben. Derzeit kann über Jobclubs nur relativ wenigen geholfen werden. Bei landesweiter Einführung bzw. nach landesweitem Ausbau errechnet sich – ausgehend von einem Bestand von 20 Teilnehmern bei 450 derartigen Büros – zwar nur eine Bestandszahl von 9000 Teilnehmern. Unter Berücksichtigung des erwarteten relativ hohen Bewegungsanteils – es wird mit rd. 200 Teilnehmern pro Jobclub und Jahr gerechnet – könnte der Beitrag zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit in eine beachtliche Größenordnung hineinwachsen.

4.6 Freiwilligenprojekte – Voluntary Projects Programme

Die Projekte auf freiwilliger Teilnahmebasis (VPP) sind keine Maßnahmen speziell gegen LTU. Da jedoch im Haushaltsjahr 1986/87 rd. 6-7% aller Projekte speziell für Lang-

fristarbeitslose geplant sind, erscheinen einige Ausführungen im Kontext der leitenden Fragestellung erforderlich.

Hintergrund des Programms und Überblick

Die Ursprünge des Programms (Beginn Herbst 1982), das während der Zeit der Beschäftigungslosigkeit Alternativen zur Überbrückung auf freiwilliger Basis bieten soll, reichen zurück auf die Unruhen u. a. in Toxteth/Liverpool 1981.

Ausgangspunkt war, sinnvolle Aktivitäten als Alternative zu passiver Arbeitslosigkeit für Beschäftigungslose bzw. nicht Vollzeitbeschäftigte bereitzustellen, ohne daß dadurch der Leistungsbezug tangiert wird. Im Laufe der Zeit wurde der Zielkatalog erweitert. Die jetzige Zielrichtung ist, Arbeitslosen zu helfen, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erhalten, weiterzuentwickeln bzw. neue zu erwerben, um die Arbeitnehmer für den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt vorzubereiten bzw. den Einstieg zu erleichtern („VPP has been likened to an elevator to take individuals from the basement to the first floor where a greater number of doors open to labour market activity“¹⁸).

Zugleich sollen die Projekte dazu beitragen, die Wohlfahrt vor Ort zu erhöhen.

Z« den Projekten

Die ersten Maßnahmen liefen im Oktober 1982 an. Für das laufende Haushaltsjahr 1986/87 wird mit 350 Einzelprojekten gerechnet, bei einem Haushaltsvolumen von rd. 14 Mio. Pfund.

Projekte, die zusätzlich und nicht Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse sowie ohne privaten Gewinn sein müssen, können u. a. sein:

- Arbeiten für die Gemeinschaft (Umweltschutzarbeiten, einfache Reparatur- oder Instandhaltungsarbeiten, Hilfen für alte oder kranke Leute, Kinderbetreuungsgruppen), wobei die Verbesserung oder das Erlernen von Fähigkeiten und Fertigkeiten gesichert sein muß; hierzu gehören auch die Motivationsstärkung bzw. Hilfen für die Jobsuche.
- Aus- und Weiterbildungsprojekte: Aus- und Weiterbildung ist hierbei relativ weit gefaßt. Ziele der Kurse können sein, Erlernen bzw. Verbesserung sozialer Techniken und Verhaltensweisen, grundlegende handwerkliche Fertigkeiten, Verbesserung der Sprachkenntnisse.
- Vorbereitung auf eine selbständige Tätigkeit.

Eine Mischung aus diesen Elementen ist nicht nur möglich, sondern häufig gegeben.

Ein Einzelprojekt kann mit bis zu 75 000 Pfund für die Dauer eines Jahres gefördert werden, um die Kosten für Mitarbeiter (Management, Aufsichts- bzw. Anleitungspersonal, Lehrkräfte) und laufende Kosten (Räumlichkeiten, Geräte, etc.) zu decken. Träger können Organisationen (ohne Erwerbscharakter) oder Personengruppen sein (lokale Behörden, private Gesellschaften, freiwillige Körperschaften, Wohlfahrtsverbände, ethnische Gruppen). Ebenso wie beim C.P. werden die Projekte durch die MSC beraten, betreut und überwacht.

Die Teilnehmer

Am Voluntary Projects Programme kann jeder Arbeitslose

über 16 und unter 65 Jahre (bzw. unterhalb des Rentenalters) unabhängig vom Leistungsbezug teilnehmen. Die Teilnahme ist freiwillig, die im Projekt zu verbringende Zeit reicht von einigen Stunden am Tag bzw. pro Woche aufwärts, wobei nicht zu viele Teilnehmer nur eine geringe Wochenstundenzahl in Anspruch nehmen sollen. Wenn auch der Leistungsbezug nicht berührt ist, so entstehen keinerlei Leistungsberechtigungen durch Teilnahme an den Projekten. Alle geleisteten Arbeiten bleiben unbezahlt, lediglich Fahrtkosten können erstattet werden (bis zu 5 Pfund pro Woche).

Eine Ausnahme bilden die 20-25 speziellen „Allowance Projects“ im Haushaltsansatz für 1986/87. Hierfür sind 2 Mio. Pfund bereitgestellt. Die Maßnahmen sind ausschließlich Langzeitarbeitslosen vorbehalten und ermöglichen eine begrenzte finanzielle Unterstützung (sofern bestimmte Teilnahmeverpflichtungen eingegangen werden). Damit soll ein zusätzlicher Anreiz für Langfristige Arbeitslose geschaffen werden, um einen ersten Schritt zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt machen zu können.

Aspekte

Als Ziele der VPP für Arbeitslose lassen sich festhalten

- eine Hilfe zur Selbsthilfe,
- eine Alternative für all die Arbeitslosen, die für andere Maßnahmen, wie z. B. C.P., nicht oder nicht mehr in Frage kommen,
- eine Zwischenstation auf dem Weg zum Arbeitsmarkt durch Partizipation am Arbeitsleben.

Nach einer Erhebung im vergangenen Jahr gab es einen Durchschnittsbestand von 13 000-14 000 arbeitslosen Teilnehmern. Die Zahl aller Teilnehmer innerhalb eines Jahres liegt danach bei ca. 70 000. Die Hälfte der Teilnehmer verbringen mehr als 6, ein Viertel davon sogar mehr als 24 Stunden wöchentlich in den Projekten. Etwa die Hälfte der Teilnehmer ist unter 26 Jahre alt; somit ist VPP auch ein Beitrag zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit. Von den ausscheidenden Teilnehmern („turnover“) münden nach dieser Erhebung rd. 45% in Beschäftigung oder Bildungsmaßnahmen.

Das Programm selbst wird als sehr flexibel und offen für innovative Ideen eingeschätzt. Wenn es von den Zugangsvoraussetzungen her nicht speziell für LTU definiert ist, so ist es doch ein „part of mosaic of opportunities for helping LTU“, insbesondere auch für jüngere¹⁹).

4.7 Wiedereinstiegskurse – Restart Courses

Ziel des Restart Course

Restart Courses sind in engem Zusammenhang mit der Beratungsaktion zur Bekämpfung LTU zu sehen. Diese Motivations- und Orientierungskurse sind eine wichtige, nicht selten die erste Einmündungsaktivität nach dem Beratungsgespräch. Bei diesen Kursen handelt es sich um eine in der Regel 1wöchige Vollzeitmaßnahme, in der – in vielen Punkten mit den Einstiegsseminaren für Jobclubs vergleichbar – den Teilnehmern Fähigkeiten und Fertigkeiten vermittelt werden, die für die Arbeitsplatzsuche wichtig sind. Beispiele sind das Ausfüllen eines Personalbogens, das Schreiben eines Lebenslaufs, Ausfüllen von Antragsformularen, Probleme und Wege eine Beschäftigung zu finden, Übung von Vorstellungsgesprächen u. ä.. Ebenso werden

¹⁸) Nicht veröffentlichte Erfolgskontrolluntersuchung des MSC (Jobclub)

¹⁹) Nicht veröffentlichte Erfolgskontrolluntersuchungen der MSC (VPP)

Berufswünsche geortet, Berufsfelder dargestellt, vorhandene oder potentielle Fähigkeiten und Fertigkeiten für das Berufsleben herausgearbeitet. Ein wichtiger Bestandteil ist, daß sich die Arbeitslosen gegenseitig mitteilen, in Gruppenarbeit zueinanderfinden und Kontakte so knüpfen, daß nach Abschluß der Maßnahme jeder zumindest mit einem anderen Teilnehmer in Verbindung bleibt, drohender Isolation soll also vorgebeugt werden.

Die Maßnahmen werden nicht zur Testung des Arbeitswillens herangezogen, da bzw. zumal sie kein klassisches Weiterbildungsinstrument darstellen.

Zum Personenkreis

Zielgruppe der Restart Courses sind – entsprechend der Zielgruppe der gesamten Befragungsaktion – Langfristarbeitslose über 12 Monate mit Leistungsansprüchen, die älter als 18 Jahre sind.

Träger der Kurse

Derzeit werden die Kurse in den Training Centres, also den Weiterbildungsstätten, und in Rehabilitationseinrichtungen durchgeführt. Wenn das Programm landesweit anläuft, werden angesichts des zu bewältigenden Umfangs andere Träger herangezogen werden.

Aspekte

Die Kurse kommen bei den Langfristarbeitslosen sehr gut an und werden ganz überwiegend als hilfreich eingestuft. Auch wenn exakt quantifizierte Ergebnisse bislang noch nicht vorliegen, so schätzt man, daß vier von fünf Absolventen den Kurs für hilfreich halten. Recht eindrucksvoll ist die folgende Sammlung von Rückmeldungen der Teilnehmer, auch wenn es sich hierbei um eine ausschließlich positive Auslese von den allerdings auch in ihrer Gesamtheit ganz überwiegend zustimmenden Feedbacks handelt²⁰⁾:

„Äußerst nützlich und bestärkend. Es dauerte nicht lange genug!“

„Es war gut organisiert, ein guter Teamgeist konnte sich entwickeln.“

„Ich hatte es aufgegeben, nach Arbeit zu suchen, aber nach dem Kurs habe ich jetzt viel mehr Zuversicht.“

„Es hilft, andere zu treffen, die sich in der gleichen Lage befinden, wie man selbst.“

„Es war ein sehr nützlicher Kurs, er half mir, mich beruflich zu entscheiden.“

„Ich bin froh, in den Kurs gegangen zu sein. Besonders nützlich fand ich es, einen Lebenslauf zu entwerfen.“

„Ich lernte eine Menge und gewann drei gute neue Freunde!“

„Ich bin verblüfft, wie viele Möglichkeiten es tatsächlich gibt.“

„Dieser Kurs hat meine Batterien wieder aufgeladen.“

Während der ersten Anlaufmonate wurden in den Pilotregionen ca. 13%, also rd. jeder siebte bis achte der bisher eingeladenen Langzeitarbeitslosen, für einen derartigen

Kurs vorgeschlagen. Es wird im allgemeinen damit gerechnet, daß bei landesweiter Einführung der Restart Course als erste Einmündung nach dem Interview ein größeres Gewicht bekommen wird. Damit wird aber auch im Anschluß an diese Maßnahme die Frage der Folgeaktivitäten an Gewicht gewinnen, da mehr als acht von zehn Teilnehmern im Anschluß an den Kurs die Dienste der Jobcentres in Anspruch nehmen wollen.

4.8 Lohnzuschuß – Jobstart Allowance

Ziel des Instruments

Jobstart Allowance ist ein zeitlich auf 6 Monate begrenzter finanzieller Anreiz in Form eines Lohnzuschusses an Langzeitarbeitslose, die auf niedrig entlohnte Arbeitsplätze einmünden. Der Zuschuß wird gewährt, wenn ein Langzeitarbeitsloser einen Vollzeitarbeitsplatz mit einem Bruttoverdienst von weniger als 80 Pfund in der Woche annimmt. Der Zuschuß in Höhe von 20 Pfund pro Woche ist zwar steuerbares Einkommen, aber nicht sozialabgabenpflichtig; darüber hinaus wird er nicht als Einkommen bei der Berechnung von Sozialhilfe oder Wohngeld berücksichtigt. Der Zuschuß wird direkt an den Arbeitnehmer ausgezahlt. Mindestlohnvorschriften dürfen nicht unterschritten werden.

Förderbarer Personenkreis

Förderbar sind arbeitslose Leistungsbezieher, die länger als 12 Monate arbeitslos sind. Zugleich müssen sie älter als 18 Jahre alt sein und mehr als 6 Monate vor der Rente stehen.

Aspekte

Mit dieser Maßnahme ist beabsichtigt, Arbeitslosen einen finanziellen Anreiz zu geben, auch niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen. Insbesondere kann der Lohnzuschuß für Leistungsbezieher mit einer Arbeitslosenunterstützung in gewissen Grenzbereichen über 80 Pfund einen zeitlich befristeten finanziellen Ausgleich darstellen.

Die Förderung von Arbeitsplätzen mit geringerem Lohn ist schon Ziel früher beschlossener Maßnahmen gewesen. So wurden z. B. bereits 1985 die Beitragssätze für Sozialabgaben sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber nach der Lohnhöhe gestaffelt. Derartige Maßnahmen können zu einer Ausweitung von Arbeitsplätzen im nichtqualifizierten Bereich führen. Positive Beschäftigungseffekte dürften allenfalls bei Jugendlichen, unverheirateten Arbeitnehmern und verheirateten Frauen erwartet werden, weniger jedoch für die Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Familienvorständen, da dort die Gesamtunterstützung häufig den „Lohndeckel“ von maximal 80 Pfund plus Lohnzuschuß erreicht oder übersteigt²¹⁾.

Obwohl nach amtlichen Schätzungen ein Volumen von mehreren hunderttausend in Frage kommender Arbeitsplätze besteht und auch ein relativ hohes Mittelvolumen bereitgestellt ist, läßt doch der bislang geringe Mittelabfluß Zweifel an einer breitgreifenden Wirkung dieses Instruments. In den ersten Monaten konnte lediglich bei weniger als 1 % der befragten Langzeitarbeitslosen ein Zuschuß realisiert werden. Hierbei ist beachtlich, daß rd. jeder vierte Antrag wegen Mißachtung der Mindestlohnvorschriften zur Ablehnung führt.

Die tatsächliche Wirksamkeit des Instruments wird zusätzlich dadurch eingeschränkt, daß Mitnahmeeffekte denkbar, wenn nicht wahrscheinlich sind. Es ist nämlich nicht über-

²⁰⁾ Aus einer Sammlung von Statements der Kursteilnehmer des Restart AO Preston

²¹⁾ Internationale Arbeitsmarktchronik Nr. 23, 1986

prüfbar, ob die Arbeit auch anderweitig, d. h., ohne den persönlichen Lohnzuschuß, begonnen worden wäre. Umgekehrt ist nicht auszuschließen, daß für einen Job, der vom Arbeitgeber an sich über der 80-Pfund-Grenze angesetzt ist, für den Zuschußzeitraum ein niedrigerer Lohn bezahlt wird. Im Rahmen einer begrenzten Lohnbandbreite könnten sich also sowohl Arbeitnehmer wie auch Arbeitgeber zeitlich befristet zu Lasten öffentlicher Kassen besserstellen.

5. Zur Bedeutung und zur Wirksamkeit des Restart Programme

5.1 Das Restart Programme als Klammer

Das Restart Programme nutzt die bestehenden und erweitert die Zahl der Instrumente und Maßnahmen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Es bildet sozusagen eine Klammer um alle Maßnahmen zur Bekämpfung von LTU, die ein erhebliches Spektrum an Alternativen bieten, um aus Arbeitslosigkeit auszuschneiden und im Rahmen des begrenzten Stellenangebots direkt in Arbeit zu kommen oder sich dem Arbeitsmarkt schrittweise wieder zu nähern. Das Restart Programme scheint aber nicht nur die rein arbeitsmarktliche, sondern auch die soziale Funktion der Arbeitsmarktpolitik (wieder) zu stärken. Mit der Beratungsaktion kehrt man zurück zu etwas, was mit der Aufhebung der Registrierpflicht von Arbeitslosen bei der Arbeitsverwaltung preisgegeben wurde, nämlich den direkten, seitens der Arbeitsverwaltung aktiven Kontakt zu den Arbeitslosen. Arbeitsmarktlich gesehen bringt die Beratung die Langzeitarbeitslosen in die Jobcentres zurück und erhöht über Information und Beratung die Transparenz des Arbeitsmarktes; unter sozialen Gesichtspunkten wendet man sich aktiv einem Personenkreis zu, der seine berufliche Reintegration teilweise aufgegeben hat bzw. zu einer erneuten Integration vor der Selbsthilfe zunächst ein mehr oder minder großes Maß an Fremdhilfe benötigt. Dies wird auch darin deutlich, daß ein erwartetes Problem bei der Beratung nicht eintrat, nämlich gewisse aggressive Verhaltenszüge; stattdessen trat ein nicht erwartetes Problem ein, denn die Beratung ist aufgrund teilweise zurückhaltender, teilweise eher passiver Haltung der Leute schwieriger. Die Beschränkung auf die langzeitarbeitslosen Leistungsempfänger kann dabei nur als relative Einschränkung gesehen werden, da das Gros anderer Langzeitarbeitsloser – überwiegend in Form der stillen Reserve – für die Arbeitsverwaltung direkt und auch durch aktives Zutun – nicht oder kaum erreichbar sein dürfte.

5.2 Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit?

Mit dem Restart Programme kann grundsätzlich nicht die Hoffnung auf mehr Beschäftigung bzw. auf ein deutliches Absinken der Arbeitslosigkeit insgesamt verbunden werden (auch wenn im Zusammenhang mit der Befragung sich ein Teil der Leistungsempfänger als dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehend erweist). Sind mit Ausnahme der Erhöhung des Community-Programme-Kontingents um weitere 25 000 Plätze im Zuge des Restart Programme keine wesentlichen zusätzlichen Beschäftigungseffekte zu erwarten, so leistet das Restart Programme – wie auch grundsätzlich alle Maßnahmen zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit – als erklärtes Ziel einen wichtigen Beitrag, das Risiko der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit gleichmäßiger über alle Arbeitnehmer zu verteilen („spreading out the misery“). Jedes wirksame Stimulans bringt Arbeitsmarktbeziehung. Wenn

diese Bewegung im Bereich der Langfristarbeitslosigkeit wirksam ansetzt, kann die Risikoverteilung auf dem Arbeitsmarkt derart betroffen sein, daß per Saldo mehr Personen eine kürzere Arbeitslosigkeitsdauer haben.

5.3 Erste Ergebnisse

Auch wenn über den Erfolg dieses Maßnahmenpakets aufgrund des Anlaufstadiums im Augenblick noch keine voll repräsentativen Aussagen bzw. Schlußfolgerungen und Bewertungen möglich sind, so sind doch einige erste, vorsichtige Einschätzungen aufgrund bereits vorliegender Erfahrungen machbar und wert, festgehalten zu werden. Sie basieren auf rd. 1% des Gesamtpotentials an Langzeitarbeitslosen und wurden Anfang April ermittelt. Bezugsgröße sind die abgewickelten Beratungsfälle einschließlich der Meldungen an die UBO's wegen wiederholtem Nichterscheinen. Der Vergleich mit den Daten Anfang Mai zeigt bereits eine gewisse Stabilität der Ergebnisse. Veränderte Anteilswerte (gegenüber April) sind in Klammern angegeben²²):

- 22% (20%) wurden für ein Community Programme (bzw. für das Voluntary Projects Programme),
- 17% für einen Job,
- 13% für einen Restart Course und
- 13% für ein Training Programme vorgeschlagen;
- 9% (8%) wurden anderen Maßnahmebereichen zugewiesen (z. B. Rehabilitation),
- 5% wurden für Jobclubs vorgemerkt und
- 4% (5%) zeigten Interesse am Enterprise Allowance Scheme;
- 9% konnte kein Vorschlag gemacht werden und
- 12% (13%) lehnten das Hilfsangebot ab;
- 7% folgten der Einladung zur Beratung nicht und
- 3% standen dem Arbeitsmarkt zu diesem Zeitpunkt nicht mehr zur Verfügung.

Zunächst ist anzumerken, daß bei diesen Ergebnissen Mehrfachnennungen, d. h., Vorschläge für mehrere Alternativen, enthalten sind. Es zeigt sich, daß in der ganz überwiegenden Zahl der Beratungen zumindest Vorstellungen und denkbare Aktivitäten für die berufliche Zukunft entwickelt werden konnten.

Auch konnte einiges bereits eingeleitet werden und damit Bewegung in den Bestand der Langzeitarbeitslosen gebracht werden. Das vorrangige Ziel jeder Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosen – über eine Vermittlung im ersten Schritt, d. h., aus der Beratung heraus in Arbeit zu kommen – ist trotz des beachtlichen Vorschlagsanteils nur relativ selten tatsächlich auch realisierbar. Anfang Mai waren 1% aller Fälle mit einer Vermittlung in Arbeit abgeschlossen und 4% mit Einmündung in das Community Programme. – Ein weiteres Prozent befand sich in einem Jobclub. 12% haben sich für einen Restart Course gemeldet, mehr als die Hälfte davon (7% aller Fälle) hatten den Kurs bereits begonnen. – Obwohl bei den Firmengründungen über das Enterprise Allowance Scheme (initiativ-aktive) Langzeitarbeitslose ein erhebliches Potential stellen, kommt dem Selbständigmachen bei dem Personenkreis aller Langfristarbeitslosen ein nur relativ geringer Stellenwert zu. – Der Anteil derer, die auf die (zweite) Einladung nicht reagieren (und deren Leistungsanspruch damit zur Überprüfung gelangt) bzw. dem

²²) Nicht veröffentlichte Erfolgskontrolluntersuchungen der MSC (Restart)

Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, ist mit ca. 10% zu veranschlagen.

5.4 Auswirkungen für die Arbeitsverwaltung

Im Zuge des Restart Programme sind – wie bereits ausgeführt – bis Ende März 1987 alle Leistungsempfänger, die mehr als 12 Monate arbeitslos sind, zu beraten und nach Möglichkeiten in das Beschäftigungssystem zu reintegrieren bzw. sind Reintegrationsmaßnahmen einzuleiten. Darüber, wie es ab dem 1. 4. 1987 mit den diesbezüglichen Programmaktivitäten weitergehen soll, gibt es zum augenblicklichen Zeitpunkt keine konkreten Anhaltspunkte. Mit der Schaffung von Area Offices für das Restart Programme ist eine spezifische Beratungsinstitution geschaffen worden. Sie dürfte nach landesweitem Ausbau eine Bruttopersonalbewegung innerhalb der Arbeitsverwaltung von rd. 4000 Beschäftigten bewirken haben, verbunden mit einem Abwandern von erfahrenen Beratungsfachleuten aus den Jobcentres in die Area Offices, so daß die aktive, auf Langfristarbeitslose zugehende Beratung als Daueraufgabe ebenso wie die Erweiterung des Personenkreises auf Arbeitslose unterhalb der 12-Monats-Grenze denkbare weitere Aktivitäten aufzeigen könnten. Unabhängig davon ist zu beachten, daß diese zeitliche Befristung ohnehin die eingeführten Instrumente zur Bekämpfung von Langfristarbeitslosigkeit (u. a. C.P., Caseload, Jobclubs) grundsätzlich nicht berührt.

6. Schlußfolgerungen und Anregungen

1.) Vor- und Nachteile einer (Nicht-)Trennung von Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung und den Unterstützungsbereichen im Fall der Arbeitslosigkeit sind gegeneinander abzuwägen. Eine eindeutige Überlegenheit der einen oder der anderen Lösung ergibt sich erst in Verbindung mit zusätzlichen Prämissen und Zielvorstellungen hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik.

2.) Der Verzicht auf die Registrierungspflicht für Arbeitslose bei der Arbeitsvermittlung zugunsten der freiwilligen Registrierung erleichtert die arbeitsmarktpolitische Aufgabe der Besetzung offener Stellen und mindert das „Papiervolumen“ in den Ämtern ganz erheblich.

3.) Die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aufgabe, individuelle Arbeitslosigkeit zu beenden, tritt im Zuge freiwilliger Registrierung bei gleichzeitig hohem Unterbeschäftigungsniveau stärker zurück. Hieraus erklärt sich auch die Verteilung der Arbeitslosigkeit, d. h. einen hohen Anteil an Langfristarbeitslosen, mit. Selbsthilfe setzt häufig einen „impact“, die Fremdhilfe, voraus.

4.) Ein Teil der Instrumente zur Bekämpfung von (Langfrist-)Arbeitslosigkeit der Partnerverwaltung findet auch in der Bundesrepublik Deutschland ein mehr oder minder ähnliches Gegenstück.

5.) Der Ansatz, bestimmte Hilfen auf Personen zu konzentrieren, die in den Bereich der Langfristarbeitslosigkeit hineinzuwachsen drohen (über 6 Monate arbeitslos), ist grundsätzlich bemerkenswert.

6.) Beeindruckend in diesem Zusammenhang ist insbesondere das Konzept der Jobclubs, das neben dem arbeitsmarktpolitischen Ziel der Vermittlung in Arbeit dazu beitragen kann, die bekannten psychosozialen Folgen der Arbeitslosigkeit (Isolation, Passivität, Depression) abzufangen. Gegenseitige Motivation, Stabilisierung und Kontakte sowie gemeinsame Erfahrungen verbinden sich hierbei mit der

Vermittlung und Anwendung von (nicht berufsfachlich bezogenen) Qualifikationen für das Arbeitsleben auf sinnvolle Weise.

7.) Nachdem man die Möglichkeit der Kapitalisierung der Arbeitslosenunterstützung durch die 7. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes ohnehin als einen gewissen „Philosophieeinschnitt“ bezeichnen könnte – immerhin fand die entsprechende Regelung des § 135 AVAVG keinen Eingang in das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 -, wäre zu überlegen, ob man dieses Instrument für die Bundesrepublik Deutschland vergleichbar stärker machen könnte (ohne zu übersehen, daß die Existenzgründung hier auch durch andere „Töpfe“ flankiert wird bzw. werden kann), um ähnlich schlagkräftig wirksam sein zu können, wie das Enterprise Allowance Scheine.

8.) Die Koppelung von Zielen, die Differenzierung innerhalb von Zielgruppen und experimentelle Ansätze, wie z. B. beim Community Programme, sind grundsätzlich bemerkenswert. Gemeint sind also die verknüpfte simultane Verfolgung arbeitsmarktpolitischer Ziele (Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit, Stärkung der Teilzeitarbeit und Qualifizierung), eine differenzierte Sichtweise des Begriffs Langfristarbeitslosigkeit (in Relation zur bisherigen Dauer des Erwerbslebens ist bei jungen Menschen Langfristarbeitslosigkeit bereits nach 6 Monaten gegeben) und die erwähnten Experimente „outside the rules“.

9.) Das Planvolumen von 255 000 Community-Programmeplätzen, aber auch das derzeit schon bestehende reale Volumen zeigen, daß eine Volkswirtschaft über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, aber auch durch andere Programmaktivitäten (vgl. Tabelle) ein sehr viel höheres Niveau an Alternativen zur Arbeitslosigkeit realisieren kann, als es derzeit z. B. in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht ist. Würden hier – die in den letzten Jahren gestiegenen – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im vergleichbaren Umfang angeboten, so könnten rd. 220 000 Arbeitnehmer mehr beschäftigt werden, die Arbeitslosigkeit wäre um rd. 200 000 registrierte Arbeitslose zusätzlich entlastet und tatsächliche oder potentielle Langfristarbeitslosigkeit könnte deutlich gemindert werden.

Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen in Großbritannien – Ende Dezember des jeweiligen Jahres –

Maßnahme	1982	1983	1984	1985
Community Programme (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose)	32 000	115 000	130 000	174 000
Enterprise Allowance Scheme (Existenzgründungsprogramm für Arbeitslose)	1 739	20 000	39 000	52 000
Youth Training Scheme (Ausbildungsprogramm für Jugendliche)	260 000	315 000	340 000	329 000
Übrige	351 000	203 250	152 523	114 790
Teilnehmer insgesamt	643 000	663 000	662 000	670 000
Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit	360 000	470 000	475 000	495 000

Quelle: Department of Employment