

Hardes, Heinz-Dieter

Article

Das Arbeitsmarktprogramm der BRD: Ein Versuch einer selektiven Beschäftigungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hardes, Heinz-Dieter (1977) : Das Arbeitsmarktprogramm der BRD: Ein Versuch einer selektiven Beschäftigungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 1, pp. 28-32

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135030>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Arbeitsmarktprogramm der BRD

Ein Versuch einer selektiven Beschäftigungspolitik

Heinz-Dieter Harges, Augsburg

Die Bundesregierung hat im November 1976 ein arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm beschlossen. Da es sich hierbei um eine relativ neue Strategie einer selektiven Beschäftigungspolitik handelt, versucht der folgende Beitrag eine Analyse der Ziele, der diagnostischen Basis und der Maßnahmen des Programms.

Das Sonderprogramm versucht im Prinzip eine gezielte Förderung der Arbeitsmarktchancen von Problemgruppen durch zusätzliche finanzielle Anreize. Gefördert wird die berufliche Eingliederung von langfristig Arbeitslosen. Dabei wird die unmittelbare Aufnahme einer Beschäftigung dem Eintritt in ein Ausbildungsverhältnis gleichgestellt. Zum begünstigten Personenkreis gehören Arbeitslose, die ohne Unterbrechung mindestens sechs Monate (bei Mobilitätshilfen) bzw. ein Jahr (bei Eingliederungshilfen) ohne Beschäftigung sind.

Diese Zielgruppe läßt erkennen, daß das Sonderprogramm primär einen Versuch darstellt, den Anteil der langfristigen Arbeitslosigkeit in der gegenwärtigen Konjunkturphase zu reduzieren. In einer Erklärung des zuständigen Ministeriums heißt es: „Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit betrachtet die Bundesregierung als eine ihrer Hauptaufgaben. Das Sonderprogramm dient dazu, die Wiederbeschäftigung von längerfristig Arbeitslosen, besonders älteren Arbeitnehmern, Frauen und Jugendlichen, zu fördern.“¹⁾ Dabei mögen sowohl arbeitsmarkt- wie sozialpolitische Gründe maßgebend gewesen sein: Die Rezession hat die Struktur der Arbeitslosigkeit zu Lasten von Problemgruppen beeinflußt. Besonders nachhaltig betroffen scheinen Arbeitslose mit langfristiger Dauer der Arbeitslosigkeit. Deren Chancen zur

Wiederbeschäftigung scheinen auch in einer Phase des konjunkturellen Aufschwungs noch relativ gering.

Maßnahmenkomplexe des Programms

Als konkrete Maßnahmen enthält das Sonderprogramm zusätzliche Mobilitätshilfen sowie Lohnkostenzuschüsse (Eingliederungshilfen), für die der Bund insgesamt Mittel in Höhe von 430 Mill. DM bereitgestellt hat.

Die erste Gruppe von Maßnahmen soll langfristig Arbeitslosen finanzielle Anreize zur Erhöhung der Mobilitätsbereitschaft bieten, wenn dadurch eine Beschäftigung bzw. eine berufliche Ausbildung ermöglicht wird. Für *Mobilitätsszulagen* gelten drei alternative Voraussetzungen:

- Die tägliche Rückkehr vom neuen Arbeitsplatz zum Wohnort gilt als nicht zumutbar.
- Das Bruttoarbeitsentgelt aus dem neuen Arbeitsverhältnis unterschreitet das aus dem letzten Arbeitsverhältnis bezogene Entgelt um mehr als 15 %.
- Im neuen Arbeitsverhältnis wird eine andersartige Tätigkeit als im letzten Arbeitsverhältnis ausgeübt, wobei kein höheres Bruttoarbeitsentgelt erreicht wird.

Die Zulagen sollen somit die Verhaltensweisen von langfristig Arbeitslosen in dreierlei Hinsicht beeinflussen: Gefördert werden soll die Bereitschaft zur

- regionalen Mobilität,
- Senkung des Lohnanspruchsniveaus,
- beruflichen (sektoralen) Mobilität,

¹⁾ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 119 vom 12. 11. 1976, S. 1154.

Dr. Heinz-Dieter Harges, 33, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Makroökonomie der Universität Augsburg.

wenn damit für die Zielgruppe ein Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis erreicht werden kann. Die Höhe der Mobilitätzulagen steigt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit bis zu einem Höchstbetrag (1400 DM). Die Bundesregierung schätzt einen durchschnittlichen Zulagenbetrag von 1000 DM für den Einzelfall.

Bei regionaler Mobilität wird die Arbeitsaufnahme zusätzlich durch *Umszugskostenerstattung* und *Einrichtungsbeihilfen* gefördert. Die Kosten werden hier je Förderungsfall mit ca. 7000 DM angenommen.

Der zweite Maßnahmenkomplex bietet Arbeitgebern finanzielle Anreize (Lohnkostenzuschüsse bis zu 80% des Tariflohnes), wenn sie schwer vermittelbare Arbeitslose einstellen. Als schwer vermittelbar gelten Personen, die mindestens ein Jahr arbeitslos gemeldet sind. Entsprechende *Eingliederungshilfen* werden von der Bundesanstalt für Arbeit nach § 54 Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) gewährt. Das Sonderprogramm stellt zu diesem Zweck zusätzlich Bundesmittel in Höhe von 180 Mill. DM zur Verfügung.

Obwohl wir primär das Sonderprogramm der Bundesregierung betrachten wollen, muß erwähnt werden, daß die Bundesanstalt für Arbeit gleichzeitig ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verstärkt hat. Diese Maßnahmen betreffen eine erleichterte Förderung der beruflichen Bildung besonders für jüngere Arbeitnehmer, einen erhöhten Mitteleinsatz zur Berufsvorbereitung für Jugendliche, weitere Eingliederungshilfen sowie Arbeitsbeschaffung nach § 91 ff. AFG. Ferner wurden die Mittel zur beruflichen Eingliederung von Schwerbehinderten erhöht.

Bei der Darstellung des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms bleibt schließlich noch hervorzuheben, daß die Maßnahmen zeitlich befristet sind. Bei den Mobilitätshilfen muß das Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis bis zum 31. Mai 1977 aufgenommen werden. Die Bundesmittel für Eingliederungshilfen können von Arbeitgebern beansprucht werden, wenn sie Arbeitslose bis Ende 1977 einstellen.

Ursachen der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit

Mit der zeitlichen Befristung wird deutlich, daß das Sonderprogramm kurzfristig orientiert ist. Einerseits *kurzfristige* Wirksamkeit von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu erwarten, die andererseits die *langfristige* Dauer der Arbeitslosigkeit bekämpfen sollen, mag als ein Widerspruch erscheinen. Denn erstens gilt seit Keynes im allgemeinen die Nachfragesteuerung als Mittel kurzfristiger Beschäftigungspolitik; zweitens gilt langfristige Dauerarbeitslosigkeit nach herkömmli-

chem Verständnis als Kriterium struktureller Beschäftigungsprobleme. Aus der Logik des Sonderprogramms – kurzfristige Orientierung einerseits, besondere Zielgruppe andererseits – folgt, daß die Bundesregierung offenbar kurzfristige Ursachen für langfristige Arbeitslosigkeit annimmt. Deshalb stellt sich dem Beobachter zunächst die Frage nach der zugrundeliegenden Diagnose.

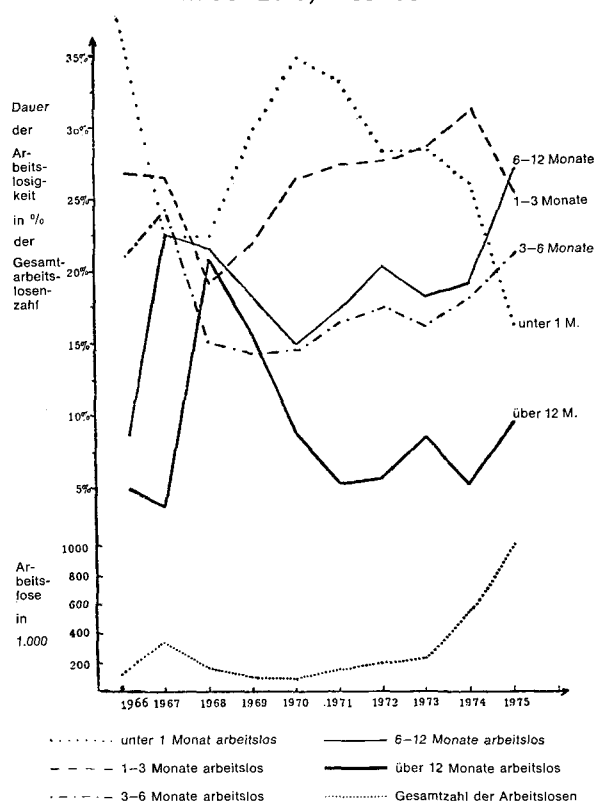
Konjunkturelle Arbeitslosigkeit läßt sich nach dem Konzept der Globalsteuerung aus einem Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage erklären. Wenn also die gegenwärtige Beschäftigungslage primär zyklische Ursachen hat, müßte der Staat folglich Maßnahmen zur Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergreifen. Das ist im Verlauf der jüngsten Rezession geschehen. Der Verzicht auf ein weiteres Konjunkturprogramm in der Gegenwart bedeutet, daß man in konjunktureller Hinsicht dem Impuls der bisherigen Konjunkturprogramme und der endogenen Dynamik der Wirtschaft vertraut. Dennoch bleibt angesichts der nach wie vor hohen Arbeitslosenzahlen am Arbeitsmarkt ein offensichtliches Problem. Die Bundesregierung deutet diese Situation lediglich als „Übergangsphase, in der sich die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung noch nicht voll auf die Beschäftigung auswirkt“²⁾. Das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsproblem reduziert sich nach dieser Auffassung auf einen *lag* zwischen Güter- und Arbeitsmarkt.

Struktur der Arbeitslosigkeit

In der Phase des Wiederaufschwungs scheint sich allerdings die Struktur der Arbeitslosigkeit zu Lasten von Problemgruppen zu entwickeln. Hierzu mögen die statistischen Ergebnisse der Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit zur bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit als Entscheidungshilfe verwendet worden sein. Die Daten der Bundesanstalt lassen nach den Erfahrungen der Rezession 1967 einen zyklischen Einfluß auf die Struktur der Arbeitslosen erwarten. Der Anteil langfristig Arbeitsloser (über 6 Monate arbeitslos) war im Jahr 1967 wesentlich höher als 1966, dem Jahr vor der Rezession. 1967/68 stieg der Anteil der längerfristigen Arbeitslosigkeit (über 12 Monate) noch an, während die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate bereits nachhaltig zurückging. Der Anteil langfristiger Arbeitslosigkeit blieb bis 1969, also bis weit in die Aufschwungphase, überdurchschnittlich hoch. Eine analoge Entwicklung scheint sich in der jüngsten Zeit anzudeuten. 1975 stieg der Anteil langfristiger Arbeitslosigkeit bereits relativ stark, nach den Erfahrungen kann selbst im Wiederaufschwung kein schneller Rückgang erwartet werden.

²⁾ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 121 vom 19. 11. 1976, S. 1171.

Zur Entwicklung der Struktur der Arbeitslosendauer in der BRD, 1966–75



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1975, Jahreszahlen.

Eine mögliche Erklärung für den zyklischen Verlauf des Anteils langfristiger Arbeitslosigkeit bietet ein Hierarchiemodell der Arbeitslosen. Werden im Konjunkturaufschwung die Einstellungen zahlreicher, bevorzugen die Arbeitgeber zunächst Arbeitslose mit höherer „Qualität“. Die selektive Personalstrategie führt zu einem steigenden Anteil von Problemgruppen unter den Arbeitslosen, bis sich der Vorrat der bevorzugten Arbeitslosen bei Vollbeschäftigung verengt. Die Qualitätskriterien oder die Merkmale von Problemgruppen brauchen nicht identifiziert werden, da die jeweilige Dauer der Arbeitslosigkeit den gemeinsamen graduellen Maßstab bildet: „In der Dauer der Arbeitslosigkeit schlagen sich ungünstige Beschäftigungsaussichten des einzelnen aufgrund seiner Qualifikation, Berufs-, Branchen- und Gebietszugehörigkeit sowie seiner eingeschränkten zeitlichen Verfügbarkeit nieder.“³⁾

Kritisch läßt sich hierzu einwenden, daß der Zusammenhang zwischen verschiedenen Problemfaktoren und der Dauer der Arbeitslosigkeit keineswegs zwangsläufig und eindeutig ist. Die Arbeitsmarktforschung hat zwar einen empirischen Zusammenhang festgestellt: Je länger die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit, desto geringer ist ten-

denziell die Chance, den Arbeitslosenbestand kurzfristig zu verlassen⁴⁾.

Das empirische Ergebnis enthält jedoch lediglich eine Aussage, die sich auf den Durchschnitt des Arbeitslosenbestandes bezieht. Zwischen verschiedenen Personengruppen bestehen erhebliche Unterschiede unter dem Aspekt der Dauer. Der Anteil der langfristigen Arbeitslosigkeit liegt im allgemeinen bei den Männern höher als bei Frauen. Kann daraus etwa auf relativ günstige Arbeitsmarktchancen für Frauen geschlossen werden? Sicher nicht, da die Dauer der Arbeitslosigkeit im Vergleich zwischen Männern und Frauen wegen der häufigen Abgänge aus der Erwerbsphase bei den letzteren keinen eindeutigen Indikator liefert. Das Kriterium der Dauerarbeitslosigkeit kann folglich als Diagnoseinstrument für Schwierigkeiten beruflicher Eingliederung lediglich bei männlichen Arbeitnehmern, speziell mittlerer Altersgruppen, verwendet werden.

Weiterhin ist einzuwenden, daß sich vermutlich der Anteil der längerfristigen Arbeitslosigkeit (über 12 Monate) anders als 1967/68 entwickeln wird, da sich die Quote der älteren Arbeitslosen, die vor allem zu einer längerfristigen Dauer neigt, in der jüngsten Rezession vergleichsweise weniger ungünstig entwickelt als früher. Der zyklische Analogieschluß zur Rezession 1967 scheint daher zumindest für längerfristig Arbeitslose (über 12 Monate) nicht ganz zulässig.

Die entscheidende Problemfrage bei einer Diagnose der gegenwärtigen Beschäftigungslage bildet ohne Zweifel die Frage einer zunehmenden strukturellen Arbeitslosigkeit.

Die Zielgruppe des Sonderprogramms verweist zwar auf das Problem Dauerarbeitslosigkeit, das nach herkömmlichem Verständnis als ein Kriterium des strukturellen Charakters gilt⁵⁾. Zugleich wird auf eine ungleichmäßige Struktur der Arbeitslosigkeit hingewiesen, die sich bei bestimmten Gruppen konzentriert. Das herkömmliche Verständnis definiert strukturelle Unterbeschäftigung – im Gegensatz zur konjunkturellen Komponente – außerdem durch zyklusunabhängige, langfristige Ursachen. Nach dieser Auffassung hat das gegenwärtige Beschäftigungsproblem somit nicht den Charakter struktureller Arbeitslosigkeit, da die Bundesregierung ausdrücklich auf den kurzfristigen Aspekt verweist. Gleichwohl handelt es sich nach offizieller Meinung nicht um den typischen Fall konjunktureller Arbeitslosigkeit nach dem Konzept der Globalsteuerung, da die Grup-

3) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 121 vom 19. 11. 1976.

4) Vgl. z. B. H. B. Kaitz: Analyzing the Length of Spells of Unemployment, in: Monthly Labor Review, November 1970, S. 13.

5) Vgl. R. M. Solow: The Nature and Sources of Unemployment in the United States, Wicksell Lectures, Stockholm 1964, S. 10 ff.

pen unterschiedlich betroffen sind und der Konjunkturaufschwung am Gütermarkt bereits vorhanden ist. „Als die Theorien der Globalsteuerung entwickelt wurden, erschien der Arbeitsmarkt als ein relativ homogenes System, in dem sich die Nachfrageimpulse gleichmäßig ausbreiten konnten.“⁶⁾ Das Sonderprogramm gilt daher lediglich als flankierende Maßnahme einer im übrigen für effizient gehaltenen Globalsteuerung.

Befürworter der These einer steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit nehmen dagegen an, daß sich die Arbeitslosigkeit langfristig bei bestimmten Gruppen konzentriert. Vor allem Jugendliche und Frauen scheinen demnach langfristige Beschäftigungsprobleme zu erwarten. Einer solchen Diagnose ist die Bundesregierung nicht gefolgt; sie erwartet offenbar, daß die zukünftige Wachstumsentwicklung expansiv genug sein wird, um eine langfristige Konzentration von Arbeitslosigkeit zu vermeiden⁷⁾.

Analyse der Maßnahmen

Die Maßnahmen des Sonderprogramms sind teils angebots-, teils nachfrageorientiert: Mobilitätshilfen sollen zu einer selektiven Erhöhung der Mobilität von Arbeitslosen beitragen, während Eingliederungshilfen Struktur und Niveau der Arbeitsnachfrage zugunsten von längerfristigen Arbeitslosen beeinflussen sollen. Langfristige Arbeitslosigkeit hat danach zum Teil ihren Grund im Verhalten der Arbeitnehmer, ihrer beschränkten Mobilität; längerfristige Arbeitslosigkeit muß außerdem durch überhöhte Einstellungs- und Lohnkosten im Vergleich zur Produktivität des individuellen Arbeitnehmers bedingt sein.

Mobilitätshilfen und Lohnkostenzuschüsse gehören zu den Instrumenten einer relativ modernen „selektiven Beschäftigungspolitik“, die in neuerer Zeit in vielen Industriestaaten versucht wird. Beide Maßnahmen sind in der Bundesrepublik nicht völlig neu: Grundsätzlich sind entsprechende Maßnahmen nach §§ 53, 54 AFG vorgesehen. Außerdem enthielt bereits das Konjunkturprogramm der Bundesregierung vom Dezember 1974 eine gleiche Maßnahmenkombination, um vor allem regionale Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen⁸⁾. Die Meinungen zur Wirksamkeit der Maßnahmen tendierten damals zu einem negativen Urteil, da lediglich rd. zwei Drittel der vorgesehenen Mittel in Anspruch genommen wurden⁹⁾. Man mag sich deshalb fragen, ob der erneute Einsatz dieser Instrumente – nun allerdings zu einem anderen Zweck – sinnvoll erscheint.

1974/75 sollten die Maßnahmen in regionaler Differenzierung zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zu zusätzlicher Beschäftigung beitragen. Ein wesentlicher Grund für die geringe Inanspruchnahme

der Mittel war ohne Zweifel die rückläufige Konjunktorentwicklung im ersten Halbjahr 1975¹⁰⁾. Der Mitteleinsatz deutet insofern auf eine fehlerhafte Diagnose der damaligen konjunkturellen Entwicklung durch die Bundesregierung hin. Das neuere Programm zielt demgegenüber stärker auf die Struktur der Arbeitslosigkeit bzw. auf Problemgruppen langfristig Arbeitsloser. Zudem trifft es – nach Ansicht der Bundesregierung – auf eine veränderte Konjunktursituation.

Mobilitätshemmende Faktoren

Dennoch mögen Zweifel vor allem hinsichtlich der Wirksamkeit von Mobilitätshilfen zugunsten langfristig Arbeitsloser bestehen. Aus allokationstheoretischer wie aus wirtschaftspolitischer Sicht herrscht vielfach die Ansicht vor, daß allgemein die Mobilität der Arbeitnehmer zu niedrig sei. Die Gründe liegen in einem komplexen Bereich psychosozialer Faktoren wie Gewohnheits- und Sicherheitsbedürfnis, soziale Gebundenheit u. a. Befragungen zum Mobilitätsverhalten deuten zwar an, daß die ökonomischen Argumente „höherer Verdienst“ und „Karrieremöglichkeiten“ häufig als Grund für einen Wechsel genannt werden. Vermutet wird jedoch, daß die ökonomischen Faktoren lediglich auslösende Faktoren vor dem Hintergrund einer anders zu erklärenden Verhaltensdisposition darstellen¹¹⁾. Somit dürfte es allgemein schwierig sein, durch finanzielle Anreize das Mobilitätsverhalten von Arbeitnehmern entscheidend zu beeinflussen.

Ein wichtiger mobilitätshemmender Faktor, die betriebliche Gebundenheit, ist allerdings bei den Arbeitslosen im Gegensatz zu den Beschäftigten

⁶⁾ E G - K o m m i s s i o n (Hrsg.): Beschäftigungsperspektiven in der Gemeinschaft bis 1980 (Bericht einer Gruppe unabhängiger Sachverständiger), Brüssel 1976.

⁷⁾ Ergänzend muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit zum Teil spezifisch auf Problemgruppen zugeschnitten sind. Vgl. auch das Sonderprogramm der Bundesregierung für zusätzliche Arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen vom Januar 1976.

⁸⁾ Der beschäftigungspolitische Teil des Programms vom Dezember 1974 enthielt analoge Lohnkostenzuschüsse und Mobilitätzulagen: Bei überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote in einem Bezirk konnten

Arbeitgeber Lohnkostenzuschüsse (60 %, ein halbes Jahr lang) erhalten, wenn sie Arbeitslose einstellten und dabei die Zahl ihrer Beschäftigten erhöhten;

Arbeitnehmer eine einmalige Mobilitätzulage erhalten, wenn sie nach mindestens dreimonatiger Arbeitslosigkeit einen Arbeitsplatz wählten, der außerhalb des bisherigen Wohnortes und nicht am Ort des früheren Arbeitsplatzes lag o d e r dessen Bruttolohn um mehr als 10 % niedriger war o d e r der eine andersartige Tätigkeit erforderte.

Die Maßnahmen waren bis Ende Juni 1975 befristet. Vorgesehen waren für den ersten Teil 500 Mill. DM, für den zweiten 100 Millionen DM.

⁹⁾ Ausgegeben wurden 382,4 Mill. DM für Lohnkostenzuschüsse (78 900 Förderungsfälle) und 25,8 Mill. DM für Mobilitätzulagen (56 400 geförderte Personen). Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), 24. Jg. (1976), S. 280 f.

¹⁰⁾ Vgl. auch J. H a c k m a n n, H. K e i t e r: Lohnkostenzuschüsse nach dem „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ vom 12. Dezember 1974 in theoretischer Sicht, in: Finanzarchiv, Bd. 34 (1976), S. 335.

¹¹⁾ Vgl. M. W e r t h: Analyse mobilitätshemmender Motivationen, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 13, Göttingen 1974, S. 217.

nicht vorhanden. Die Mobilitätsbereitschaft von Arbeitslosen dürfte daher größer als im Durchschnitt aller Arbeitnehmer sein. Eine massive Mobilitätsförderung unter Arbeitslosen mag also prinzipiell sinnvoll sein, sofern dadurch eine notwendige Anpassungsbereitschaft beschleunigt wird. Dabei müßten wichtige Determinanten des Mobilitätsverhaltens einbezogen werden, wozu insbesondere die Wohnverhältnisse gehören.

In England z. B. versucht man, den Austausch von Sozialwohnungen für Arbeitslose zu erleichtern, in Schweden werden von der Arbeitsverwaltung Wohnungen in unterentwickelten Regionen aufgekauft, um sie mobilitätsbereiten Arbeitslosen anzubieten¹²⁾. Immerhin lassen die Umzugskostenerstattung und die Einrichtungsbefehle ein solches Bemühen zur Erleichterung des Wohnungswechsels erkennen. Die Bundesregierung rechnet hier allerdings nur mit relativ wenigen Förderungsfällen; das Schwergewicht zur Mobilitätsförderung soll bei den Zulagen liegen. Es ist kaum vorstellbar, daß einmalige Zulagen von ca. 1000 DM je Arbeitslosen das Mobilitätsverhalten verändern. Lediglich bei vorhandener Mobilitätsbereitschaft mag ein Anstoßeffekt erreicht werden; finanziell unterstützt wird somit lediglich eine vorhandene Neigung zur Mobilität.

Fehlkonzipierte Mobilitätszulagen

Um die Wirkungen der Maßnahmen auf die langfristig Arbeitslosen abzuschätzen, bedarf es näherer Informationen über die Zielgruppe. Nach den vorliegenden statistischen Quellen läßt sich sagen, daß unter den langfristig Arbeitslosen der Anteil älterer Arbeitnehmer überproportional vertreten ist. Weiterhin haben Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie Ungelernte einen hohen Anteil. In der Gruppe mit einer Arbeitslosendauer von 6 bis 12 Monaten überwiegt gegenwärtig der Anteil der Frauen, darunter vor allem Angestellte und Teilzeit-Stellensuchende¹³⁾.

Nach allgemeinen Erkenntnissen der Mobilitätsforschung gehören ältere Arbeitnehmer, Behinderte sowie verheiratete Frauen zu den besonders immobilen Gruppen. Die Annahme, diese Gruppen durch einen geringen finanziellen Anreiz zur Mobilität veranlassen zu können, muß irrig erscheinen. Wenn die These zutrifft, daß die Zulagen lediglich eine vorhandene Mobilitätsneigung finanziell unterstützen, dann werden gerade die Gruppen, die in der Zielgruppe der langfristig

Arbeitslosen relativ häufig vertreten sind, am wenigsten betroffen. Die Mobilitätszulagen sind somit im Hinblick auf große Teile der Zielgruppe fehlkonzipiert. Eine zusätzliche Mobilität wird hierdurch kaum gefördert.

Begrenzte Wirkung von Lohnkostenzuschüssen

Den zweiten Teil des Maßnahmenpakets bilden Lohnkostenzuschüsse zur Beschäftigung schwer vermittelbarer Arbeitsloser, die zuvor länger als ein Jahr arbeitslos waren. Die Zielgruppe wurde hier auf längerfristige Arbeitslose beschränkt, deren Beschäftigungschancen – gemessen an der Dauer der Arbeitslosigkeit – auf eine erhebliche Benachteiligung schließen lassen. Die Zahl dieser Personen wird von der Statistik systematisch unterschätzt, da vor allem Frauen nach einem Jahr Arbeitslosigkeit zum Teil in die „Stille Reserve“ eingehen, wenn sie keinen oder nur einen geringen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben. Der Personenkreis umfaßt neben weiblichen Teilzeitkräften vor allem Arbeitnehmer mit einem beruflichen Handicap; der Anteil von Behinderten dürfte besonders hoch sein.

Um die Wirksamkeit von Lohnkostensubventionen zur Beschäftigung von benachteiligten Gruppen zu beurteilen, lassen sich internationale Erfahrungen heranziehen. Teilweise ähnlichen Charakter hatten z. B. in USA die Maßnahmen des Beschäftigungsprogramms „Job Opportunities in the Business Sector“ (JOBS) und des nachfolgenden „Work Incentive (WIN) Program“. Die US-Regierung mußte hierzu feststellen: „The results of these programs have not matched early expectations.“¹⁴⁾

Es zeigte sich, daß Lohnkostensubventionen an Unternehmen bei schlechter Konjunkturlage nur eine begrenzte Wirkung haben; außerdem war nur ein geringer Teil der Zielgruppen unmittelbar in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die subventionierten Stellen erwiesen sich vielfach als „marginale“ Arbeitsplätze mit geringer Qualität und von geringer Dauer. Die selektive Beschäftigungspolitik in den USA tendiert daher nun mehr zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei Kommunen und kommunalen Einrichtungen. Man hofft, daß sich der Qualitätsaspekt der geschaffenen Arbeitsplätze hier besser steuern und beeinflussen läßt. Die Versuche zur selektiven Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik verliefen bisher nicht unähnlich. Eine systematische Auswertung der verschiedenen Maßnahmen steht allerdings noch aus. Für den Erfolg oder Mißerfolg des Sonderprogramms wird aber nicht zuletzt die Frage der Richtigkeit der Diagnose grundlegend sein.

¹²⁾ Vgl. G. Schmid: Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 84, S. 264 f.

¹³⁾ Vgl. die halbjährlichen Strukturanalysen der Arbeitslosen in den ANBA; Ch. Brinkmann, R. Schöber-Gottwald: Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 9. Jg. (1976), S. 91; U. Cramer, F. Egle: Zur durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit, in: MittAB, 9. Jg. (1976).

¹⁴⁾ Manpower Report of the President, Washington 1975, S. 41; die ursprüngliche Konzeption der Programme war stärker auf „Ausbildung am Arbeitsplatz“ gerichtet.