

„Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit“

Eine Untersuchung von Infratest Sozialforschung
im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums

Die Zahl der Arbeitslosen ist im Februar 1983 auf 2,5 Millionen gestiegen. In der jetzt erreichten Rekordzahl wird das ganze Ausmaß der Arbeitsmarktkatastrophe sichtbar, die die alte, von der SPD geführte Bundesregierung hinterlassen hat. Das Schicksal der Arbeitslosen und ihrer Familien zwingt alle zu großen solidarischen Anstrengungen. Für den Weg aus der Krise brauchen wir einen langen Atem.

Die Bundesregierung Helmut Kohl hat entscheidende politische und soziale Bedingungen für die Wende zum Besseren durch das Dringlichkeitsprogramm für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung geschaffen. Erste Ergebnisse sind sichtbar: Die Zinsen sind kräftig gesunken, die Mark gewinnt an Wert, die Preise werden stabiler, eine Flut von Bauanträgen signalisiert den Stopp der Talfahrt der Baukonjunktur. Damit sind die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß es auch auf dem Arbeitsmarkt bald wieder aufwärts gehen wird.

Wer hingegen mehr Beschäftigung nur über noch mehr Staatsschulden erreichen will, erschwert weitere Zinssenkungen. Jedes Prozent Zinssenkung bedeutet über 7 Milliarden DM Entlastung für die Wirtschaft und damit zusätzliche Spielräume für mehr Investitionen. Diese aber brauchen wir, um wirtschaftliches Wachstum zu erreichen, das seinerseits wiederum die Grundvoraussetzung für die Sicherung bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist.

Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein materielles, sondern vor allem auch ein menschliches Problem. Arbeit ist eine Form der Selbstverwirklichung und kann durch keine noch so hohe Arbeitslosenunterstützung aufgehoben werden.

Welch tiefe Einschnitte die Arbeitslosigkeit in Leben und Beruf eines Arbeitslosen hinterläßt, zeigt eine Untersuchung von Infratest Sozialforschung, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung über den Zeitraum von vier Jahren (1978—1982) vorgenommen wurde, und die zum ersten Aufschluß darüber gibt, wie Arbeitslosigkeit von den Betroffenen selbst bewältigt wird; zum anderen bestätigt die Untersuchung die Notwendigkeit der flankierenden Arbeitsmarktpolitik im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit:

Berufliche Bildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind wirksame Mittel, dem Risiko von Dequalifizierung und beruflichem Abstieg bei der Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt zu begegnen.

Die Untersuchung bestärkt die Bundesregierung in ihrem Bemühen, die beschäftigungspolitisch aktiven Leistungen zu intensivieren und zu erhöhen. Durch Aufstockung der Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit sind bereits erste Konsequenzen aus dieser Untersuchung gezogen worden.

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung

(Infratest Sozialforschung: Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit; Repräsentative Längsschnittuntersuchung, bei Arbeitslosen und Beschäftigten [1978—1982])

1. Die große Mehrheit der Arbeitslosen nimmt im längeren zeitlichen Verlauf wieder eine Beschäftigung auf. Dies bedeutet in vielen Fällen jedoch keine dauerhafte Wiedereingliederung ins Berufsleben.

— 44% der Arbeitslosen vom November 1977 waren Ende 1978 wieder berufstätig. Anfang 1982 hatte sich die Wiederbeschäftigungsquote der ehemaligen Arbeitslosen nur geringfügig auf 49% verändert.

— In dem Zeitraum von November 1977 bis Anfang 1982 hatten 72% der Arbeitslosen vom November 1977 zumindest vorübergehend eine Beschäftigung angenommen.

2. Nur bei jedem zweiten ehemaligen Arbeitslosen kann man von beruflicher „Bewältigung“ der Arbeitslosigkeit im Sinne einer stabilen Wiedereingliederung in das Berufsleben sprechen.

— 52% aller befragten Abgänger aus Arbeitslosigkeit vom Herbst 1977 weisen in den folgenden 4 Jahren einen stabilen Berufsverlauf auf.

— 24% der Abgänger aus Arbeitslosigkeit vermochten jedoch auch im längeren zeitlichen Verlauf nicht mehr Fuß zu fassen.

– 18% der befragten Abgänger aus Arbeitslosigkeit waren Anfang 1982 aus dem Erwerbsleben vorübergehend oder endgültig ausgeschieden. Bei der Hälfte dieser Ausgeschiedenen handelt es sich mehr oder minder um eine Notlösung in Anbetracht der geringen Chancen einer dauerhaften Wiedereingliederung.

3. Erneute Arbeitslosigkeit nach vorübergehender Wiedereingliederung bedeutet eine erhebliche Belastung des Arbeitsmarktes.

– Von den ehemaligen Arbeitslosen von 1977 bezeichneten sich Anfang 1982 16% als erneut arbeitslos.

Nur 2% der Arbeitslosen von 1977 sind seit 4 Jahren ununterbrochen arbeitslos gewesen.

– Von allen rund 2,4 Millionen deutschen Erwerbspersonen, die im Laufe des Jahres 1977 irgendwann einmal arbeitslos gewesen sind, sind 27% zwischen Anfang 1979 und Anfang 1982 mindestens einmal erneut arbeitslos geworden und haben sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet. Vielfach bedarf es mehrerer Versuche der Arbeitsaufnahme, bis — falls überhaupt — eine dauerhafte berufliche Wiedereingliederung im Anschluß an Arbeitslosigkeit gelingt.

– In 90% der Fälle erfolgt der erneute Zugang in registrierte Arbeitslosigkeit aus einer Berufstätigkeit heraus.

4. In vielen Fällen markiert Arbeitslosigkeit den Anfangspunkt schrittweiser Ausgliederung aus dem Erwerbsleben.

– 34% der Arbeitslosen vom November 1977 waren Anfang 1982 aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Im Vergleich dazu: Von den Anfang 1978 beschäftigten Arbeitnehmern sind vier Jahre später nur 13% aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Der Ausgliederungsprozeß im Anschluß an Arbeitslosigkeit erfolgt in vielen Fällen keineswegs „gradlinig“: Annähernd jeder dritte der inzwischen ausgeschiedenen ehemaligen Arbeitslosen kehrt dem Erwerbsleben erst den Rücken, nachdem er zwischen 1979 und 1981 erneut arbeitslos geworden war.

5. Das Arbeitslosigkeitsrisiko beschäftigter Arbeitnehmer konzentriert sich stark bei Personen, die eine geringe Beschäftigungsdauer im Betrieb aufweisen.

– Das Risiko überhaupt arbeitslos zu werden, verteilt sich stark ungleich zu Lasten bestimmter Arbeitnehmergruppen: Zwischen 1979 und Anfang 1982 sind eigenen Angaben zufolge „nur“ 9% der beschäftigten Arbeitnehmer von 1978 mindestens einmal arbeitslos geworden. Bei den ehemaligen Arbeitslosen von 1977 waren es dagegen 29%.

— Von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit waren zwischen 1979 und 1982 überdurchschnittlich häufig diejenigen betroffen, die 1978 erst weniger als 5 Jahre im Betrieb beschäftigt (14%) und/oder früher (1973 bis 1978) bereits einmal beim Arbeitsamt arbeitslos oder wegen drohender Arbeitslosigkeit arbeitssuchend gemeldet waren (21%). Darüber hinaus scheinen Faktoren der konkreten Arbeitsplatzsituation im Hinblick auf das Risiko Arbeitsplatzverlust mit anschließender Arbeitslosigkeit größere Bedeutung zuzukommen als den herkömmlich stets betrachteten personengebundenen Merkmalen der Arbeitskräfte selbst: Dies gilt insbesondere für die Art der betrieblichen Einarbeitung und Qualifizierung: Beschäftigte Arbeitnehmer, die Anfang 1978 angaben, sie hätten zu Beginn oder im weiteren Verlauf ihrer Beschäftigung an qualifizierenden Einarbeitungs- oder Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen, sind im darauffolgenden Zeitraum 1979 bis 1982 deutlich seltener (6%) arbeitslos geworden.

6. Bei einem Teil der Arbeitslosen kumulieren sich anhaltende und erneute Arbeitslosigkeitsphasen im zeitlichen Verlauf zu einer extrem hohen Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit.

— Fast ein Drittel der Arbeitslosen vom November 1977 war in den letzten 9 Jahren im Durchschnitt zusammengekommen mehr als $3\frac{1}{2}$ Jahre arbeitslos. Kumulative Arbeitslosigkeit ist das Resultat eines „Teufelskreises“: Je länger eine Arbeitslosigkeitsphase anhält, desto größer ist das Risiko, schon bald nach ihrer Beendigung erneut arbeitslos zu werden; mit zunehmender Häufigkeit der Arbeitslosigkeit verringern sich die beruflichen Wiedereingliederungschancen am Arbeitsmarkt immer weiter und steigt infolgedessen auch die durchschnittliche Dauer pro Arbeitslosigkeitsphase weiter an.

7. Berufliche Verschlechterungen bei der Wiedereingliederung Arbeitsloser können im weiteren Verlauf nur von einem Teil der Betroffenen wieder wettgemacht werden und gefährden den längerfristigen Wiedereingliederungserfolg.

— Von allen ehemaligen Arbeitslosen im Herbst 1977, die vor der Arbeitslosigkeit im erlernten Beruf tätig waren und nach der Arbeitslosigkeit (1978) eine un- oder angelernte Tätigkeit angenommen hatten, konnte in den darauffolgenden drei Jahren (1979 bis 1982) nur knapp die Hälfte (46%) Anfang 1982 wieder im erlernten Beruf beschäftigt werden. 54% ist der Schritt zurück in den erlernten Beruf indes auch im längeren zeitlichen Verlauf nicht gelungen. Deren Berufsverlauf zeigt sich häufig als äußerst instabil.

8. Bei der Bewältigung von Arbeitslosigkeit kommt den Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik erhebliche Bedeutung zu.

— Von allen noch im Erwerbsleben stehenden Arbeitslosen vom Herbst 1977 hat eigenen Angaben zufolge nur rund jeder Dritte (34%) in den zurückliegenden

den Jahren seit Beginn der 1977er Arbeitslosigkeit irgendwann einmal eine neue Beschäftigung vom Arbeitsamt vermittelt bekommen. Nur jeder Dritte davon (11%) ist auch am Ende des Untersuchungszeitraums noch in einer Stelle beschäftigt, die er durch Vermittlung des Arbeitsamtes gefunden hat.

– Das bedeutet: Bei anhaltend ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen kann die Arbeitsverwaltung auch bei der Betrachtung über einen Mehrjahreszeitraum ihre Vermittlungsfunktion nur in begrenztem Umfang wirkungsvoll wahrnehmen. Um so mehr gewinnen besondere vermittlungsfördernde Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung. Durch den extensiven Einsatz vermittlungsfördernder Maßnahmen versuchen die Arbeitsämter, das mit anhaltender Arbeitslosigkeit sich verschärfende Ungleichgewicht von Arbeitsmarktchancen verschiedener Personengruppen gezielt abzuschwächen.

Daß dies einer aktiven Arbeitsmarktpolitik im längeren zeitlichen Verlauf besser gelingt als bisher angenommen, zeigen folgende Zahlen: Im gesamten Zeitraum zwischen Beginn der 1977er Arbeitslosigkeit und Anfang 1982 haben

- 18% der noch im Erwerbsleben stehenden Arbeitslosen vom Herbst 1977 an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung oder Umschulung teilgenommen und
- sind im selben Zeitraum 9% der befragten ehemaligen Arbeitslosen zumindest vorübergehend in eine ABM-Stelle vermittelt worden.

– Über einen längeren Zeitraum gelingt es dabei, verstärkt die schwerer vermittelbaren Arbeitslosen in gezielte Maßnahmen einzubeziehen. So haben seit Beginn ihrer 1977er Arbeitslosigkeit, sofern sie 1982 noch am Erwerbsleben teilnehmen, beispielsweise

- 20% der ehemaligen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung,
- 23% der 40jährigen und älteren,
- 22% der gesundheitlich beeinträchtigten ehemaligen Arbeitslosen vom Herbst 1977

eigenen Angaben zufolge an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung teilgenommen. Diese positive Bilanz gilt indes nicht für die arbeitslosen Frauen, die im Rahmen der Vermittlungs- und Förderungspraxis der Arbeitsämter nach wie vor deutlich benachteiligt sind.

Fazit: Vor allem die Teilnahme an Fortbildung und Umschulung vermag das Risiko von Dequalifizierung und beruflichem Abstieg bei der Wiedereingliederung Arbeitsloser deutlich zu verringern und somit auch zur Stabilisierung des weiteren Berufsverlaufs beizutragen.

9. Auch die Bewältigung der finanziellen wie psycho-sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit stellt in vielen Fällen einen mehrjährigen Prozeß dar.

— Die längerfristigen finanziellen Folgen von Arbeitslosigkeit sind mit der bloßen Wiedereingliederung in den Erwerbsprozeß vielfach nicht überwunden; die Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage hängt dabei überwiegend von der Dauer und Häufigkeit der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren ab: Von den Anfang 1982 wiederbeschäftigten Arbeitslosen vom Herbst 1977 bezeichnen

- 19% der zuvor (1973 bis 1982) insgesamt unter 6 Monate lang arbeitslos gewesenen Befragten,
- 32% der 6 bis 23 Monate lang und
- 43% der zusammengekommen 24 Monate und länger arbeitslos gewesenen Befragten

ihre eigene wirtschaftliche Lage als „weniger gut“ oder „schlecht“, obgleich sie wieder in Arbeit sind. In der Tendenz währt die Arbeitslosigkeit dabei um so länger, je ungünstiger die finanzielle Ausgangssituation, d. h. je niedriger der Nettoverdienst in der letzten Stelle vor der Arbeitslosigkeit, war.

— Dabei besteht ein enger Zusammenhang zwischen finanzieller Situation und der psycho-sozialen Lage der Befragten: Wiederbeschäftigte ehemalige Arbeitslose, die ihre eigene wirtschaftliche Lage ungünstig einstufen, weisen gleichzeitig signifikant häufiger psychosomatische Beschwerden (Abgespanntheit, nervöse Unruhe, Schlafstörungen und Ermüdungszustände) auf (40%) als ehemalige Arbeitslose, die ihre finanzielle Situation positiver einschätzen (26%).

10. Die Studie kommt zu folgenden Schlußfolgerungen:

Arbeitslosen-Forschung im Sinn der Längsschnittstudie vermag keine Patentrezepte zur Lösung der anstehenden und zukünftigen Beschäftigungsprobleme zu formulieren. Sie richtet ihr Augenmerk auf die Angebotsseite am Arbeitsmarkt und beschreibt somit nur einen kleinen Ausschnitt des Arbeitsmarktgeschehens. Diese Schlußfolgerungen beziehen sich deshalb nicht auf die Beschäftigungspolitik im umfassenden Sinne, sondern auf den engeren Bereich der Arbeitsmarktpolitik.

— Zwar lassen sich die globalen Beschäftigungsprobleme nicht arbeitsmarktpolitisch lösen, der Arbeitsmarktpolitik kommt hierbei jedoch eine zwar nachrangige, nichtsdestoweniger mehr denn je unverzichtbare Rolle zu: Gezielte Hilfestellungen für diejenigen bereitzustellen, die am Arbeitsmarkt weniger Chancen haben, und so einer zunehmenden Ungleichverteilung von Beschäftigungschancen vorzubeugen.

- Durch bloße Arbeitsvermittlung ist diese Aufgabe bei anhaltendem globalen Arbeitsplatzdefizit nicht mehr zu bewältigen. Vielmehr bedarf es zukünftig verstärkt besonderer Maßnahmen und Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung, die den spezifischen Problemlagen der Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik gerecht werden. Hierzu ist es erforderlich, auch die Nachfrage-Seite am Arbeitsmarkt stärker in den „Problemhorizont“ aktiver Arbeitsmarktpolitik einzubeziehen; gestaltende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik dürfen sich nicht allein auf vermeintliche „Defizite“ seitens der betroffenen Arbeitnehmer, sondern müssen sich mehr als bisher auch auf qualitative Aspekte der vermittelten Beschäftigungsverhältnisse beziehen.
- Erfolgskriterium von Arbeitsvermittlung darf nicht die Vermittlung in Arbeit als solche (gleich welcher Art), sondern nur die Vermittlung in vollwertige, stabile und dauerhaft ausübbarer Beschäftigungsverhältnisse sein. Dies erfordert eine erhebliche Ausweitung des bisherigen Dienstleistungsangebotes der Arbeitsverwaltung, welches verstärkt umfassen müßte:
- Beratungsleistungen für Betriebe bei Personal-, Einarbeitungs-, Qualifizierungs- und technisch-organisatorischen Umstellungsproblemen, ferner
- gezielte Förderung betrieblicher Einarbeitungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie
- adressatenorientierte Nachbetreuungsmaßnahmen für vermittelte Arbeitslose zur Stabilisierung ihrer Beschäftigungsverhältnisse.

Mit diesen Ergebnissen wird die Richtigkeit des von der Union eingeschlagenen Weges bestätigt: Flankierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit unverzichtbar.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat zusammen mit der Bundesanstalt für Arbeit bereits entsprechende Vorkehrungen getroffen. Mit 1,13 Milliarden DM für Ausgabemittel und 0,88 Milliarden Verpflichtungsermächtigungen 1983 steht der höchste Förderungsrahmen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verfügung, der je im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit vorgesehen war. 1983 strebt die Bundesanstalt 56 000 ABM-Beschäftigte an gegenüber rund 30 000 im Vorjahr.

Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit trägt insgesamt dem Bemühen der Bundesregierung Rechnung, die beschäftigungspolitisch aktiven Leistungen zu erhöhen. So werden z. B. die Anstrengungen im Bereich der beruflichen Bildung und Rehabilitation so verstärkt, daß im Jahre 1983 für weit mehr als 250 000 Personen die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung gefördert werden kann.

Für diese arbeitsmarktpolitischen Leistungen sowie für arbeitschaffende Maßnahmen stehen im Jahre 1983 Ausgabemittel von insgesamt 10 Milliarden

den DM zur Verfügung. Mit dieser verstärkten Anstrengung flankiert die Bundesregierung ihre Bemühungen um eine allgemeine Belebung der Wirtschaft und Verbesserung der Beschäftigungslage.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Blüm, appelliert an alle Beteiligten, auf der Grundlage der Förderungsbestimmungen alle Möglichkeiten zu nutzen und mit Phantasie und Tatkraft neue Vorhaben anzugehen. *„Die Mittel für ABM-Maßnahmen sollen nicht in den Kassen der Nürnberger Bundesanstalt schlummern, sondern für ihren Zweck, der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, ausgegeben werden — je eher, je besser.“*

Vor allem fordert Minister Blüm, die Möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes zugunsten von arbeitslosen Jugendlichen voll auszuschöpfen. ABM-Maßnahmen sollten dabei mehr als bisher verbunden werden mit Bemühungen, Jugendlichen das Nachholen des Hauptschulabschlusses oder einer beruflichen Qualifikation zu ermöglichen. *„Keine Anstrengung darf uns jetzt zu groß, kein neuer Weg zu mühsam sein, um Jugendliche am Beginn ihres Berufslebens vor Enttäuschung und Hoffnungslosigkeit zu bewahren.“*

Bundeskanzler Helmut Kohl: *„Ein Land wie die Bundesrepublik darf es nicht zulassen, so viele junge Menschen nach der Schule auf die Straße zu entlassen. Ich bin ganz sicher, daß es unserer gemeinsamen Bemühung gelingen wird, 1983 den meisten dieser jungen Leute einen Ausbildungs- oder einen Arbeitsplatz zu schaffen. Wir müssen unsere ganze Energie und Phantasie dafür einsetzen, daß junge Menschen die Chance erhalten, ihre Zukunft in die eigenen Hände zu nehmen.“* (Ansprache des Bundeskanzlers zum Jahreswechsel 1982/83)