



(Entwurf für einen Wagen des Karnevals 1976 in Köln. Der Wagen fuhr.  
Aus: Frankfurter Rundschau, 11. Februar 1976)

## ARBEITSMATERIAL

für das Seminar "Zur Situation der Beschäftigten im ABM-Programm",  
20. und 21. Juni 1978

# „Ein Drittel arbeitsscheu“

## Selbständige Unternehmer fordern Kürzung der Unterstützung

Von unserem Korrespondenten Rolf Dietrich Schwartz

BONN, 11. Mai. Etwa ein Drittel der gemeldeten Beschäftigungslosen ist nach Überzeugung der Unternehmer nicht arbeitswillig. Das will die Arbeitsgemeinschaft der Selbständigen Unternehmer (ASU) aus ihren von ihr angestellten Umfrage ermittelt haben, deren Ergebnisse am Mittwoch vom scheidenden Vorsitzenden, Wolfgang Herion, in Bonn erläutert wurden.

Danach hat die Mehrzahl der 700 antwortenden Unternehmer den Eindruck, daß die Hälfte der von den Arbeitsämtern geschickten Stellensuchenden nicht geeignet und weitere 30 Prozent arbeitsunwillig seien. Das Problem der „Arbeitsunwilligkeit“ dürfe nicht länger tabuisiert bleiben, heißt es zu diesem „in der Tendenz über unseren Mitgliederkreis hinaus übertragbaren“ Ergebnis,

das Herion auf Befragen mit der Forderung nach Kürzung des Arbeitslosengeldes und schärferen Definition des Begriffs „Zumutbarkeit“ einer neuen Tätigkeit verband. „Zur Eindämmung der Versuchung, das soziale Netz zu mißbrauchen, müssen in Fällen tatsächlicher Arbeitsunwilligkeit die Sanktionen konsequenter und spürbarer sein“, meinte er.

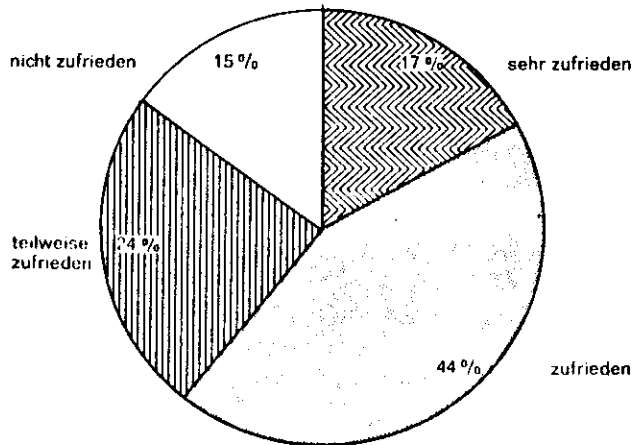
Unzufrieden sind die Unternehmer mit der mangelhaften Tätigkeit der Arbeitsvermittlung. Auch die amtliche Statistik halten sie für unrealistisch. Fast 40 Prozent ihrer offenen Stellen seien mit ungelerten Kräften zu besetzen. Viele Unternehmer schalteten die Arbeitsämter schon gar nicht mehr ein, weil sie für nutzlos gehalten werden.

(Frankfurter Rundschau, 12. Mai 1977)

### Beurteilung des Arbeitsamtes durch die Arbeitslosen

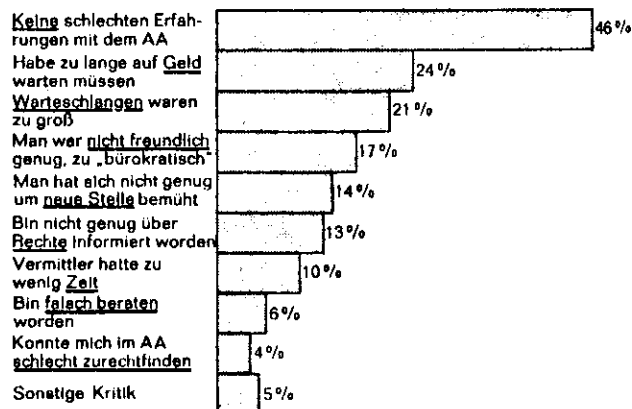
61 % der Arbeitslosen (63 % bei Erwachsenen, 45 % bei Jugendlichen) waren mit dem Arbeitsamt sehr zufrieden bzw. zufrieden (Schaubild 4).

Schaubild 4: Deutsche Arbeitslose vom September 1974, gegliedert nach Zufriedenheit mit dem Arbeitsamt, in %



Soweit Kritik am Arbeitsamt geäußert wurde - entsprechende Punkte konnten bei der schriftlichen Befragung in einer vorgegebenen Liste angekreuzt werden, wobei Mehrfachnennungen zugelassen waren -, stehen die lange Wartezeit bei Zahlungen und die Warteschlangen in den Arbeitsämtern im Vordergrund (Schaubild 5).

Schaubild 5: Deutsche Arbeitslose vom September 1974, gegliedert nach Kritik am Arbeitsamt, Anteilwerte in %



Kritik an der Tätigkeit der Vermittler („man war nicht freundlich genug, war zu bürokratisch“, „man hat mich nicht genug über meine Rechte informiert“, „der Vermittler hat sich nicht genug um eine neue Stelle bemüht“) folgt an zweiter Stelle, steht allerdings bei denjenigen im Vordergrund, die insgesamt mit dem Arbeitsamt nicht zufrieden waren.

Den Eindruck, falsch beraten worden zu sein, hatten lediglich 6 % der Befragten.

Bei langfristig Arbeitslosen liegt die Zufriedenheit mit dem Arbeitsamt über dem Durchschnitt (bei einer Arbeitslosigkeit von 2 Jahren und länger sind 68 % der Arbeitslosen mit dem Arbeitsamt-zufrieden).

(Aus: Materialien zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 10/1976, S.4. Herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.)

Im Rahmen einer im Herbst 1975 durchgeführten Repräsentativbefragung von Arbeitslosen, die ein Jahr zuvor beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren, wurden u. a. Informationen über die finanziellen und psychosozialen Belastungen während der Arbeitslosigkeit erhoben. Sowohl bei den finanziellen als auch bei den psychosozialen Belastungen wurde ein weites Spektrum unterschiedlichen Problembereichen angesprochen.

Finanzielle Belastungen werden von der überwiegenden Mehrzahl der Arbeitslosen (gut 80 %) angegeben. Vor allem ihre persönlichen Ausgaben einschränken und vorgesehene Anschaffungen zurückstellen mußten. Ein Drittel der Arbeitslosen ist aber auch mit Zahlungsverpflichtungen in Verzug gekommen bzw. mußte Schulden machen.

Bei einem Vergleich des monatlichen Nettoeinkommens vor und während der Arbeitslosigkeit bei denjenigen (langfrist-)Arbeitslosen, die z. Z. der Befragung noch oder wieder arbeitslos waren, ergibt sich ein durchschnittlicher Einkommensverlust von rund 45%. Je höher das Einkommen vor der Arbeitslosigkeit war, desto größer ist (absolut und relativ gesehen) der Einkommensverlust während der Arbeitslosigkeit. Zu beachten ist hierbei, daß am unteren Ende der Einkommenskala auch geringe Einkommenseinbußen u. U. schon erhebliche Belastungen bedeuten können.

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit steigt der Anteil der Sozialhilfeempfänger beträchtlich (bis auf ein Viertel bei einer Arbeitslosigkeit von 2 Jahren und länger). Die finanziellen Belastungen liegen bei Sozialhilfeempfängern besonders hoch.

Wie bereits einleitend erwähnt, ist bei Arbeitslosen, die zur Zeit der Befragung (noch oder wieder) arbeitslos gemeldet waren, ergänzend auch ein Vergleich des persönlichen monatlichen Nettoeinkommens während der Arbeitslosigkeit (d. h. zum Zeitpunkt der Befragung) mit dem letzten Einkommen vor der Arbeitslosigkeit möglich. Aus Tabelle 2 geht hervor, daß rund 23 % dieser

Arbeitslosen zum Zeitpunkt der Befragung (d. h. in der Regel nach mehr als einem Jahr Arbeitslosigkeit)<sup>25</sup> kein eigenes Einkommen hatten (kein Anspruch auf Arbeitslosen- oder Sozialhilfe wegen sonstiger Familienkünfte). Läßt man diese Gruppe außer Betracht, ergibt sich während der Arbeitslosigkeit ein durchschnittliches Einkommen von monatlich 625 DM gegenüber 1145 DM vor der Arbeitslosigkeit. Das Einkommen hat sich bei dieser Gruppe von Arbeitslosen gegenüber dem letzten Einkommen vor der Arbeitslosigkeit knapp halbiert (Rückgang um durchschnittlich 520 DM). Bezieht man die Arbeitslosen ohne eigenes Einkommen in die Berechnungen ein, hat sich das Einkommen sogar um 57 % auf 495 DM im Durchschnitt vermindert.

(...) ; nach 2jähriger Arbeitslosigkeit beträgt der Anteil derjenigen, die mit ihrer Wohnungsmiete in Schwierigkeiten gekommen sind, immerhin 15 % (gegenüber 3 % bei einer Arbeitslosigkeit von weniger als einem Monat).

Stärker noch als die finanziellen werden von den Arbeitslosen die nicht-finanziellen Belastungen empfunden. Die hierfür verwendeten Indikatoren lassen erkennen, daß vor allem die durch Arbeitslosigkeit veränderte Zeitperspektive — das unstrukturierte Zukunftsangebot — zum Problem wird. So ging gut der Hälfte der Arbeitslosen das Zuhausesein auf die Nerven, ebenso viele kamen sich „manchmal richtig überflüssig“ vor.

Durch die Arbeitslosigkeit werden aber auch in starkem Ausmaß die sozialen Beziehungen belastet: Knapp der Hälfte der Arbeitslosen „fiel es nicht leicht“, Freunden und Bekannten von der Arbeitslosigkeit zu erzählen — ein deutlicher Hinweis auf „befürchtete“ negative Reaktionen der Umwelt.

Probleme der Isolation werden dadurch erkennbar, daß ein Drittel der Arbeitslosen nicht mehr so oft zu Freunden und Bekannten gegangen ist wie früher. Und auch die familiären Beziehungen werden teilweise durch die Arbeitslosigkeit belastet. Ein Drittel der Arbeitslosen registrierte in der Familie „häufiger als sonst Ärger“.

Nur ein vergleichsweise kleiner Teil der Arbeitslosen schreibt sich die Schuld an der Arbeitslosigkeit selbst zu (17%, Problem von Identitätskrisen).

Aus der Verunsicherung des Selbstvertrauens kann unter Umständen eine Vertrauenskrise entstehen, die das gesamte politische und soziale System betrifft<sup>41</sup>) und zu einer gewissen „Radikalisierung“ führt.

Bei der Frage nach der größten Belastung haben 32 % der Arbeitslosen ausschließlich den finanziellen Bereich angesprochen, 13 % haben finanzielle und nicht-finanzielle Belastungen angegeben, 55 % ausschließlich nicht-finanzielle.

Soweit nicht-finanzielle Belastungen während der Arbeitslosigkeit im Vordergrund standen, wurden folgende (grobe) Bereiche angesprochen:

Die Zeitperspektive betreffende Probleme („Langeweile“)	20%
Probleme mit dem Arbeitsamt und anderen Behörden	10%
Konkrete Probleme bei der Arbeitsuche	7%
Allgemein der persönliche Mißerfolg	5%
Zukunftsunsicherheit	5%
(Schlechtes) soziales Ansehen als Arbeitsloser	3%
Isoliertheit	2%
Sonstiges	3%
Summe (ausschließlich nicht-finanzielle Belastungen genannt)	55%

Die eingangs ausgesprochene Vermutung, daß die Belastungen durch Arbeitslosigkeit bei einzelnen Gruppen von Arbeitslosen sehr unterschiedlich sind, erwies sich als richtig. Als wesentliche Faktoren spielen dabei vor allem die Absicherung durch die Familie, die Verfügbarkeit von Alternativen zur Erwerbstätigkeit (Alternativrollen) sowie Dauer und Häufigkeit der Arbeitslosigkeit eine Rolle. Ein durchgängiger Einfluß des Qualifikationsniveaus bzw. der Stellung im Beruf auf finanzielle und psychosoziale Belastungen ist dagegen nicht erkennbar.

Vergleichsweise starke Belastungen ergeben sich bei

- männlichen Arbeitslosen
- alleinstehenden Arbeitslosen (vor allem verwitwet, geschieden, getrennt lebend)
- Arbeitslosen, die nach zwischenzeitlicher Arbeitsaufnahme erneut arbeitslos geworden sind
- langfristig Arbeitslosen
- Arbeitslosen ohne Berufsausbildung und ohne Hauptschulabschluss.

Geprägt durch das gegebene System der sozialen Sicherung und wohl auch durch — gegenüber Zeiten hoher Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit — veränderten Verhältnissen bei (zumindest Teilgruppen von) Arbeitslosen wie Nichtarbeitslosen ergibt sich bei den finanziellen und nicht-finanziellen Belastungen durch Arbeitslosigkeit insgesamt ein sehr differenziertes, wenn nicht gar auf den ersten Blick verwirrendes Bild. Arbeitslosen mit vergleichsweise geringen Belastungen — zu denen insbesondere auch die Fluktuationsarbeitslosen gehören<sup>42</sup>) — stehen andere Arbeitslose gegenüber, bei denen die Belastung bis hin zur Existenzbedrohung geht — in materieller Hinsicht durch Schulden und Schwierigkeiten mit Zahlungsverpflichtungen, in psychischer Hinsicht durch die Identität bedrohende Selbstzweifel.

Zusammengestellt aus: Christian Brinkmann, Finanzielle und psychosoziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit, MiH AB 4/1976, S. 397-413.

### 5. Zur Diskussion um Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit

Das aus der Arbeitsmarktbilanz auch für das Jahr 1978 erkennbare Ungleichgewicht — die hohe Unterauslastung des Erwerbspersonenpotentials und Arbeitszeitpotentials, d. h. insbesondere auch die hohe Arbeitslosigkeit — kann verschiedene Ursachen haben. Zum einen kann es sich um ein globales Defizit an angebotenen Arbeitsplätzen handeln, das aus konjunkturellen Gründen und/oder aus längerfristigen Wachstumsdefiziten der Wirtschaft heraus entstanden ist.<sup>25)</sup> Zum anderen könnte es eine Rolle spielen, daß möglicherweise ein Großteil der Arbeitslosen nicht (auf den angebotenen Arbeitsplätzen) arbeiten kann oder will oder nicht bzw. nicht rechtzeitig die passenden Arbeitsplätze findet (strukturelle bzw. friktionelle Arbeitslosigkeit).

In den folgenden Abschnitten wird auf eine Reihe von empirischen Befunden verwiesen, die es nahelegen, daß — entgegen verbreiteten Vorstellungen<sup>26)</sup> — das Hauptproblem des Arbeitsmarktes gegenwärtig das Defizit an angebotenen Arbeitsplätzen ist. Abschließend werden einige Erläuterungen zum Konzept und zur Erfassung der Stillen Reserve gegeben, die in der Diskussion um das Ausmaß der gegenwärtigen Unterbeschäftigung eine erhebliche Rolle spielt.

#### 5.1 Produktionsbehinderung wegen Arbeitskräftemangel

Das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung führt dreimal jährlich einen repräsentativen Konjunkturtest durch.

Im Rahmen dieser Unternehmensbefragungen wird seit 1966 mit unveränderter Fragestellung nach Faktoren gefragt, die die Produktionstätigkeit behindern (Mangel an Arbeitskräften, Mangel an Aufträgen, zu geringe technische Kapazität, Mangel an Rohstoffen bzw. Vormaterialien).<sup>27)</sup>

Während in den Vollbeschäftigungsjahren 1965 und 1970 40 — 50 % der Industrieunternehmen eine Produktionsbehinderung wegen Arbeitskräftemangel registrierten, sind es gegenwärtig lediglich 4 — 5 % (zu den konjunkturellen Tiefpunkten 1967 und 1975 jeweils 1—2 %). Demgegenüber geben 41 % der Firmen Produktionsbehinderung wegen Auftragsmangel an (Produktionsbehinderung insgesamt: 47 % der Industrieunternehmen).<sup>28)</sup> Dies entspricht tendenziell dem gegenwärtig niedrigen Auslastungsgrad betrieblicher Kapazitäten<sup>29)</sup> und belegt, daß — auch aus Sicht der Unternehmen — die unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit das (für das vorhandene Arbeitskräftepotential) unzureichende Angebot an Arbeitsplätzen gegenwärtiges Hauptproblem des Arbeitsmarktes ist.

Gestützt wird diese Aussage auch von den Ergebnissen einer Sonderbefragung, die das Ifo-Institut und das IAB

25) Dabei kann es sich sowohl um fehlende (vernichtete, kurzfristig nicht mobilisierbare) Arbeitsplätze bzw. Sachkapazitäten handeln, oder um vorhandene, bei unzureichendem Auftragsvolumen allerdings nicht angebotene. Vgl. hierzu Abschnitt 5.1.

26) Vgl. z. B. den „Konjunkturbericht“ des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik vom November 1977 und die „Analyse der Arbeitsmarktsituation in der Holzverarbeitenden Industrie in Württemberg“ vom Verband der Württembergischen Holzindustrie und Kunststoffverarbeitung e.V. (Oktober 1977).

27) Vor 1966 war die betreffende Frage anders formuliert, aber im wesentlichen vergleichbar.

28) Reihe C ohne Chemische Industrie.

29) 82% im Oktober 1977.

30) Vgl. *Nerb, G., L. Reyber, E. Spitznagel, Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht*, in: *MittAB 2/1977*, S. 295.

31) Vgl. ebenda S. 305 f.

32) Relation des Zugangs an Offenen Stellen zur Gesamtzahl von Neueinstellungen. Hierbei kann es sich aus verschiedenen Gründen (Abgrenzungsschwierigkeiten bei zwischen- und innerbetrieblicher Fluktuation, Übertragung von Strom- auf Bestandsgrößen) nur um eine grobe Schätzung handeln.

33) So z. B. die Argumentation des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik im Konjunkturbericht vom Nov. 1977, S. 21.

34) Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) Heft 8/1977 (Strukturanalyse der Offenen Stellen vom Mai 1977).

35) *Kridde, H., R. Zeit-Wolfrum, Strukturuntersuchung der Offenen Stellen in einer Testregion*, *MittAB 4/1976*, S. 450 ff.

im November 1976 gemeinsam durchgeführt haben. Demnach ergab sich für den Durchschnitt der Industrie, daß die Beschäftigtenzahl im Produktionsbereich um 12 % und im Verwaltungsbereich um 4 % erhöht werden würde, falls die Unternehmen genügend Aufträge hätten, um ihre vorhandene technische Kapazität voll auszulasten.<sup>30,31)</sup>

(...)

Den Ergebnissen der Ifo-Untersuchungen scheinen in der Öffentlichkeit häufig zitierte Befunde zu widersprechen, denen zufolge in einzelnen Wirtschaftszweigen, Regionen oder qualifikationsniveauspezifischen Teilarbeitsmärkten (vor allem auf der Facharbeiterebene) trotz der Million Arbeitslosen ein erheblicher Mangel an Arbeitskräften bestehe. „Brauchbare“ Arbeitskräfte seien — insbesondere unter den Arbeitslosen — kaum zu finden.

Gegen solche Befunde ist jedoch einzuwenden, daß sie in aller Regel nicht repräsentativ sind (unzureichende und nicht kontrollierte Rücklaufquoten) und daß die Fragen häufig suggestiv gestellt sind. Zudem werden solche Befragungen in einer durch die öffentliche Diskussion um die „Schuld“ an der Arbeitslosigkeit geprägten und damit nicht neutralen Atmosphäre durchgeführt, so daß Zweifel an der Validität der Auskünfte bestehen. Auch ist — wie im folgenden Abschnitt näher ausgeführt wird — die Tatsache, daß in bestimmtem Umfang Offene Stellen angeboten (und wie früher auch nicht immer sofort neu besetzt) werden, kein Indiz für eine zunehmende Arbeitskräftenachfrage, denn häufig handelt es sich um den Austausch von Arbeitskräften und um Ersatzbedarf, nicht um Zusatzbedarf, der allein zu einer Besserung am Arbeitsmarkt führen könnte.

#### 5.2 Zahl der Offenen Stellen und Einschaltungsgrad der Arbeitsverwaltung

Im Jahr 1977 waren den Arbeitsämtern zu jedem Zeitpunkt — abhängig von Saisonschwankungen — rd. 200 000 — 250 000 Offene Stellen gemeldet. Bei einem Einschaltungsgrad der Arbeitsverwaltung bei Arbeitsplatzangeboten in der Größenordnung von etwa 40 %<sup>32)</sup> ergibt sich daraus eine Gesamtzahl von grob geschätzt 600 000 Vakanzen. Bei über einer Million Arbeitslosen erscheint diese Zahl zunächst sehr hoch und der Fehlschluß naheliegend, daß — weil die Arbeitsämter unzureichend vermitteln, und/oder weil die Arbeitslosen die Arbeitsangebote nicht annehmen können oder wollen — in gleicher Höhe Arbeitslosigkeit unnötig bzw. nicht echt wäre. Es würde auch ein entsprechendes Wachstumspotential brach liegen.<sup>33)</sup>

Hier ist allerdings zu beachten, daß hinter den Beständen von Arbeitslosen und Offenen Stellen bzw. Vakanzen eine sehr viel größere Zahl von Bewegungen (Zu- und Abgängen, Vermittlungen) steht. So werden jährlich rund 6 Millionen Neueinstellungen angezeigt. Im Jahre 1977 betrug die Zahl der Zugänge an Arbeitslosen 3,3 Millionen, die Zahl der Vermittlungen in Arbeit 2,3 Millionen.<sup>34)</sup> Offene Stellen sind im Durchschnitt nur etwas über 1 Monat unbesetzt. 54 % der monatlich neu gemeldeten Stellen werden noch im Eingangsmonat besetzt. Lediglich 11 % der Offenen Stellen eines Zeitpunkts sind über 5 Monate im Bestand, wobei es sich z. T. um nicht marktkonforme Angebote, Stellen mit restriktiven Altersgrenzen und Angebote für Spezialisten, handelt.<sup>35)</sup>

Offene Stellen bzw. Vakanzen dienen damit — solange beträchtlicher Zusatzbedarf fehlt — vor allem der Abwicklung der Jahressumme der Einstellungsfälle (Fluktuation, kurzfristige Beschäftigung, Saison).

Zahl und Struktur der Offenen Stellen lassen nicht den Schluß auf erhebliche Strukturdiskrepanzen oder Mängel bei der Arbeitsvermittlung zu.

Im übrigen entspricht der — belegten — Tatsache, daß die Zahl der vakanten Arbeitsplätze insgesamt höher ist als die Zahl der registrierten und ausgewiesenen Offenen Stellen, die ebenso belegte Tatsache, daß die Zahl der registrierten Arbeitslosen nur einen Teil der Unterbeschäftigung ausdrückt und um die Stille Reserve ergänzt werden muß.<sup>30)</sup> Wenn Angebots- und Nachfragenstrukturen gegenübergestellt werden, ist im Hinblick auf die erwartbare zwischenbetriebliche Fluktuation auf der Angebotsseite den Arbeitslosen und der Stillen Reserve auch ein Teil der Beschäftigten (die eine neue Arbeit suchen) hinzuzurechnen.

### 5.3 Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen und Offenen Stellen

Aus den zweimal jährlich durchgeführten Strukturuntersuchungen bei Arbeitslosen und Offenen Stellen ergibt sich, daß un- bzw. angelernte Arbeitslose (im Arbeiter wie im Angestelltenbereich) die vergleichsweise größten Beschäftigungsschwierigkeiten haben. Auf arbeitslose Fachkräfte entfallen mehr Stellenangebote als auf weniger qualifizierte Arbeitslose. Häufig wird darüber hinaus vor allem ein Mangel an Facharbeitern beklagt: (angebotene) Arbeit sei nicht gleich (nachgefragter) Arbeit, und arbeitslose Hilfsarbeiter könnten nicht auf Facharbeiterpositionen vermittelt werden.

Im Hinblick auf diese Aussage ist zu beachten, daß auch zu früheren, konjunkturell besseren Jahren (1972) rd. 20% der Bewerber für länger als 1 Monat vakante Stellen im Verarbeitenden Gewerbe abgelehnt wurden<sup>31)</sup>, wobei unzureichende Qualifikation der Hauptgrund für die Ablehnung war. Gewisse Schwierigkeiten, einen „passenden“ (qualifizierten) Bewerber zu finden, bzw. gewisse Ablehnungsraten infolge ungeeigneter Bewerber sind also „normal“ und lassen nicht ohne weiteres den Schluß auf Strukturdiskrepanzen zu.

Darüber hinaus wurden früher bei der Einstellung zahlreiche Substitutionsmöglichkeiten genutzt. 1972 wurden z. B. bei allen Einstellungen von betrieblich Ausgebildeten gegenüber dem Vorgänger 14% der Plätze mit Absolventen anderer Ausbildungsberufe, 6% mit Erwerbstätigen eines anderen Geschlechts, 26% mit Absolventen höheren/geringeren Ausbildungsniveaus, 38% mit Arbeitnehmern anderer Staatsangehörigkeit (Inländer/Ausländer) besetzt.<sup>32)</sup>

Insgesamt wurden knapp drei Viertel aller Plätze für betrieblich Ausgebildete mit Personen besetzt, die sich im Hinblick auf die genannten wichtigen Merkmale von den früheren Arbeitsplatzinhabern unterscheiden.

Bei Einstellungen mit (gegenüber betrieblich Ausgebildeten) geringeren oder höheren Anforderungen wurden ebenfalls zahlreiche Alternativen verwirklicht. Früher realisierte Substitution sollte gegenwärtig auch zumutbar sein, ohne daß gleich von unüberwindbaren Strukturdiskrepanzen gesprochen wird (Arbeitgeber-Flexibilität). (...)

<sup>30)</sup> Vgl. Abschnitt 5.8.

<sup>31)</sup> Kühl, J., Bereitstellung und Besetzung von Arbeitsplätzen — Erste Ergebnisse einer Erhebung über Arbeitskräftebedarf, MittAB 4/1976, S. 414 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (QuintAB), Heft 7: Berufliche Flexibilität und Arbeitsmarkt, S. 16.

<sup>33)</sup> Die Annahme erscheint berechtigt, daß nahezu alle über längere Zeit unbesetzten Arbeitsplätze den Arbeitsämtern als Offene Stellen gemeldet werden.

<sup>34)</sup> Brinkmann, Ch., Arbeitslosigkeit und Mobilität (aus der Untersuchung des IAB über Ursachen und Auswirkungen von Arbeitslosigkeit), in: MittAB 2/1977, S. 201 ff. und MatAB Nr. 10/1976.

<sup>35)</sup> Untersuchungen über den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und regionaler Mobilität zeigen in den USA wie in der Bundesrepublik „ein leichtes Übergewicht der Wohnortwechsler bei Personen, die bereits einmal arbeitslos waren“, Hofbauer, H., E. Nagel, „Regionale Mobilität männlicher Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland“, in: MittAB 3/1973, S. 27f.

<sup>36)</sup> Brinkmann, Ch., Arbeitslosigkeit ... a. a. O. S. 217 und Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB) 10/76.

### 5.4 Mobilität der Arbeitslosen

Geringe regionale und/oder berufliche Mobilität der Arbeitslosen sei — so wird häufig behauptet — eine der wesentlichen Ursachen für die gegenwärtige Arbeitslosigkeit. Wären Arbeitslose vor allem bereit, in ein anderes Gebiet der Bundesrepublik umzuziehen, würden sich für sie geeignete Arbeitsplätze finden lassen.

Obwohl gewisse (fast unvermeidbare) Schwierigkeiten bei der überregionalen Vermittlung von Arbeitskräften unterstellt werden dürfen, fehlt jeglicher Anhaltspunkt, daß dies einen nennenswerten Einfluß auf das gegenwärtige Niveau der Arbeitslosigkeit ausübt. Eine größere Zahl über längere Zeit unbesetzbarer Arbeitsplätze gibt es z. Z. in keiner Region der Bundesrepublik, wie sich anhand der Struktur der Offenen Stellen erkennen läßt.<sup>37)</sup>

Immerhin 16% der beruflich wiedereingegliederten Arbeitslosen sind seit Beginn der Arbeitslosigkeit an einen anderen Ort gezogen. 28% der Langfrist-Arbeitslosen geben an, auf jeden Fall oder „vielleicht“ zu einem Umzug bereit zu sein.<sup>38)</sup> Hier taucht vor allem die Frage nach dem Maßstab auf. Im Durchschnitt ziehen 5% der Wohnbevölkerung pro Jahr um. Im Vergleich hierzu ist die regionale Mobilität von Arbeitslosen überdurchschnittlich hoch.<sup>39)</sup>

Weiterhin läßt sich erkennen, daß die faktische berufliche Mobilität von beruflich wiedereingegliederten Arbeitslosen (Wirtschaftszweigwechsel, Berufswechsel, Einkommensverlust u. a.) noch größer ist als die regionale. So haben z. B. zwei von drei Arbeitslosen mit der Wiederaufnahme der Arbeit den Wirtschaftszweig gewechselt. Das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen ist nach der Arbeitslosigkeit 100 DM niedriger als vor der Arbeitslosigkeit. Mobilitäts- und Weiterbildungsbereitschaft von langfristig Arbeitslosen sind ebenfalls beträchtlich, so daß Strukturveränderungen (insbesondere Veränderungen der Wirtschaftszweigstruktur aufgrund unterschiedlicher Wachstumsraten oder technischer Veränderungen) tendenziell aufgefangen werden.<sup>40)</sup>

Im übrigen erscheint es fragwürdig — und mit dem Prinzip der Solidarität nicht vereinbar —, Strukturwandelanforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft, die in rezessiven Zeiten schwerer zu bewältigen sind als in besseren, vorrangig oder ausschließlich durch Arbeitslose ausgetragen zu lassen. Sollte insgesamt am Arbeitsmarkt mehr Flexibilität erforderlich sein, müßten sich die Aufforderungen zu erhöhter Mobilität (und öffentliche Mobilitätsförderung) gleichermaßen an Arbeitslose wie Beschäftigte richten. Gleichrangig wäre dann Beschäftigten die Forderung nach erhöhter Ausschöpfung von Substitutionsspielräumen zu stellen.

### 5.5 „Freiwillige“ Arbeitslosigkeit

Mit zunehmender Dauer der hohen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland geht es in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion auch zunehmend um die Frage, ob nicht die Zahl der registrierten Arbeitslosen als überhöht gelten muß, weil ein Teil dieser Arbeitslosen gar nicht ernsthaft arbeitswillig, sondern „freiwillig“ arbeitslos sei. Erste Versuche werden unternommen, den Kreis der Arbeitslosen enger bzw. neu zu definieren.

An dieser Stelle werden einige wichtige Einzelinformationen und Überlegungen zu dieser komplexen Frage vorgetragen, die in der allgemeinen Diskussion häufig nicht beachtet werden.

1. Der Kreis der registrierten Arbeitslosen ist im Arbeitsförderungs-gesetz (§§ 100 ff. AFG) eindeutig gesetzlich definiert. Andere Abgrenzungen sind ohne eine Gesetzes-

änderung überhaupt nicht möglich. Das Vollbeschäftigungsziel gilt nicht nur für die „Kerngruppen“ am Arbeitsmarkt (vor allem Männer mittlerer Altersgruppen)!

2. Objektiv bestimmt werden kann die Zahl der Arbeitslosen, die wegen einer Ablehnung einer zumutbaren Arbeit das Arbeitslosengeld bzw. -hilfe entzogen bekommen (rund 70 000 Sperrungen im Jahr 1977 gegenüber 2,5 Mio. Neubesetzungen von Offenen Stellen durch das Arbeitsamt).

3. 82% aller Arbeitslosen versuchen auch unabhängig vom Arbeitsamt, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit ist dieser Anteil noch höher.<sup>43)</sup>

4. Nur ein kleiner Teil der Beschwerden in Vermittlungsangelegenheiten, die bei der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit eintreffen, kommen von Arbeitgebern, die überwiegende Mehrzahl der Beschwerden hingegen von Arbeitslosen.

5. Die Arbeitslosenquote streut regional beträchtlich und beträgt z. B. in Saarbrücken 8,2%, in Neunkirchen/Saar 8,0%, dagegen in Nagold 1,4% oder in Stuttgart 1,8% (Stand Oktober 1977). Diese unterschiedlichen Zahlen belegen besonders eindrucksvoll, wie wenig sinnvoll es ist, die Arbeitslosigkeit in großen Teilen durch Arbeitsunwilligkeit erklären zu wollen, bei der eine derartige regionale Streuung kaum vorstellbar ist.

Weiterhin ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen auf die allgemein schnelle Besetzung von Offenen Stellen (Abschnitt 5.2) und die im Vergleich zu Erwerbstätigen hohe Mobilität von Arbeitslosen (Abschnitt 5.4); beides wäre bei einem hohen Ausmaß von freiwilliger Arbeitslosigkeit nicht möglich.

Soweit Arbeitslosigkeit indirekt mit dem Bezug von Sozialleistungen (vorgezogene Rente, Beitragszeiten für eine spätere Rente, Kindergeldzahlungen) verknüpft ist, besteht durchaus die Möglichkeit, daß freiwillige bzw. „unechte“ Arbeitslosigkeit in dem Sinne entsteht, daß primär nicht ein Arbeitsplatz gesucht wird, sondern vorrangig die Voraussetzungen für die Sozialleistung erfüllt werden sollen. Bislang fehlt jedoch der Nachweis, daß ein erheblicher Teil der Arbeitslosen auf solche Gruppen entfällt.

Eine Reduzierung der Zahl der Arbeitslosen über die Ausklammerung solcher Gruppen würde im übrigen Gesetzesänderungen bedingen, wie folgende Beispiele zeigen:

43) Aus der Untersuchung des IAB über Ursachen und Auswirkungen von Arbeitslosigkeit (Repräsentativbefragung von Arbeitslosen im Jahre 1975). Einzelheiten hierzu werden in Kürze veröffentlicht, vgl. auch Einzelberichte aus dieser Untersuchung in MittAB 2/76, 3/76, 4/76, 1/77 und 2/77.

44) Vgl. Tabellen 3 und 4 im Tabellenanhang.

45) IAB-Fortschreibung vgl. Tabelle 4 im Anhang.

46) Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Männer ist nach wie vor außerordentlich gering (unter 1%). Meist handelt es sich um Ältere bzw. Beschäftigte mit gesundheitlichen Einschränkungen.

47) Vgl. Tabelle 3 im Anhang. Wegen Umrstellungen in der Statistik sind die Zahlen ab 1972 Fortschreibungen des IAB auf der Basis der laufenden Mikrozensusergebnisse.

48) Berechnungen zur abgeschlossenen Dauer der Arbeitslosigkeit lassen erkennen, daß Frauen im Durchschnitt länger arbeitslos sind als Männer. Arbeitslose Frauen mit dem Wunsch nach Teilzeitarbeit sind wiederum länger arbeitslos als solche mit dem Wunsch nach Vollzeitarbeit. Dabei schlägt die besonders angespannte Situation auf dem Teilarbeitsmarkt für Frauen — speziell dem Arbeitsmarkt für Teilzeitarbeitskräfte — durch (längere von den Arbeitsmarktverhältnissen erzwungene Sucharbeitslosigkeit). Hier dagegen — im Zusammenhang mit der Frage der fehlenden Arbeitsbereitschaft bzw. der freiwilligen Arbeitslosigkeit bei Teilzeitarbeit suchenden Frauen — interessiert vor allem der Anteil der Langfrist-Arbeitslosen, der bei der angesprochenen Verhaltensweise besonders hoch sein müßte. Vgl. hierzu auch Egle, F., R. Leopoldt, Mehrfacharbeitslosigkeit, Dauer der Arbeitslosigkeit und Wiedereingliederung von Arbeitslosen, in: MittAB 4/1977, S. 467.

49) Vgl. dazu: *Autorengruppe* (Cramer, U., W. Klauer, D. Mertens, L. Reyher, E. Spitznagel), Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“, in: MittAB, 1/1976, S. 70 ff.

50) Dies folgt nicht zuletzt auch daraus, daß in Zeiten andauernder Unterbeschäftigung die Beschäftigungsstruktur in den Unternehmen relativ problemlos verbessert werden kann. Die zunehmende Strukturalisierung läßt sich auch daraus erkennen, daß die durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit (der Bestände von Arbeitslosen an einem Stichtag) auch 1977 noch angestiegen ist, während die abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit (der Abgänge) leicht zurückgegangen ist. Vgl. Egle, F., in diesem Heft.

1. Ein 59-jähriger Arbeitsloser könnte unter der Voraussetzung der Freiwilligkeit sofort zum Rentenbezieher gemacht werden, wodurch sich die Zahl der Arbeitslosen um maximal 43 000 Personen reduzieren ließe (ein Teil der Arbeitslosen dieses Alters hat keinen Rentenanspruch, ein anderer dürfte weiterhin darauf bestehen, eine Arbeit zu suchen).

2. Diejenigen *arbeitslosen Jugendlichen* zwischen 18 und 23 Jahren könnten aus der Arbeitslosigkeit ausgeklammert werden, die *allein* wegen des *Anspruchs auf Kindergeld* bzw. der Möglichkeit der steuerlichen Entlastung der Eltern arbeitslos gemeldet sind. Eine entsprechende Änderung des Bundeskindergeldgesetzes (§§ 2, 4 a BKGG) und der Steuergesetze hätte aber nur eine geringe Auswirkung auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen zur Folge (insgesamt haben rd. 15 000 Arbeitslose einen solchen Anspruch; zumindest ein Teil von ihnen ist jedoch ernsthaft an Arbeit interessiert und würde sich auch ohne diesen Anspruch arbeitslos melden).

3. Durch Ausgleichszahlungen könnte die Zahl der Arbeitslosen reduziert werden um die *Frauen*, die allein ihren *Anspruch auf Arbeitslosengeld* ausschöpfen und nach einem Jahr *freiwillig* in Hausfrauentätigkeit abgehen. Dieser Personenkreis ist allerdings nicht exakt zu quantifizieren. Auch aus sozial- und gesellschaftspolitischen Erwägungen wären derartige Ausgleichszahlungen als äußerst problematisch einzustufen.

4. Schließlich wäre auch eine Reduzierung der Arbeitslosenzahl denkbar, wenn die Regelung der *Ausfallzeiten bei der Rentenversicherung* modifiziert würde. Dies beträfe insbesondere *Frauen*, die sich allein aus rententechnischen Gründen arbeitslos melden. Allerdings ist auch hier eine exakte Quantifizierung des betroffenen Personenkreises nicht möglich. Zu beachten ist, daß diese Möglichkeit nicht für alle arbeitslosen Frauen besteht, sondern nur für diejenigen, die vor der Arbeitslosigkeit in einem Beschäftigungsverhältnis standen.

Eine entscheidende Verringerung der Zahl der registrierten Arbeitslosen wäre durch derartige oder ähnlich gelagerte gesetzliche Novellierungen nicht zu erwarten.

( . . . )

### 5.7 „Strukturalisierung“ der Arbeitslosigkeit

Untersuchungen zeigen, daß die berufs- und regionenspezifischen Diskrepanzen zwischen Angebots- und Bedarfsprofilen bei den Arbeitskräften in der Rezession von 1966/67 größer waren als in der wesentlich ausgeprägteren Rezession von 1974/75. Darüber hinaus ergab sich, daß das Tempo des Strukturwandels (gemessen an den Verschiebungen der Beschäftigtenzahlen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen) in Zukunft eher schwächer als stärker im Vergleich mit der Vergangenheit werden dürfte.<sup>49)</sup> Wenn auch diese Untersuchungen dagegen sprechen, daß die Ursachen der Arbeitslosigkeit primär in den auseinanderfallenden Strukturen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes liegen, so darf jedoch nicht übersehen werden, daß mit zunehmender Dauer der Unterbeschäftigung das Arbeitslosenproblem sowohl aus globaler als auch aus individueller Sicht schließlich doch struktureller Natur werden kann. Zum einen wird nämlich der Arbeitslosenbestand immer öfter „durchgesiebt“ mit der Folge, daß darin immer mehr *Problempersonen* enthalten sind.<sup>50)</sup> Zum anderen wird ein Arbeitsloser mit zunehmender Dauer seiner Arbeitslosigkeit immer schwerer vermittelbar: Probleme der Desintegration (in sozialer, ökonomischer, psychischer und physischer Hinsicht und nach seinen Kenntnissen und Fähigkeiten) nehmen im Laufe der Zeit erheblich zu.

Als Problemgruppen unter den Arbeitslosen haben sich bereits herauskristallisiert.<sup>61)</sup>

### 1. Ungelernte

Arbeitslose sind überdurchschnittlich häufig nicht oder zu wenig qualifiziert. Zugleich sind die Ansprüche der Arbeitgeber infolge des großen Angebots gestiegen. Etwa 54% aller Arbeitslosen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Damit ist diese Gruppe deutlich überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen, denn etwa 32% aller abhängig Beschäftigten haben keinen Ausbildungsabschluß. Der Anteil der Ungelernten ist bei den langfristig Arbeitslosen noch höher; bei denen, die länger als ein Jahr einen Arbeitsplatz suchen, liegt er bei rund 60%.

### 2. Frauen

Bereits ab 1971 lag der Frauenanteil unter den Arbeitslosen mit etwa 45% im Jahresdurchschnitt wesentlich höher als der Frauenanteil an sämtlichen Beschäftigten mit etwa 35%. Ein Minimum verzeichnete der Frauenanteil unter den Arbeitslosen auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 1975 mit 42,0%, seitdem steigt er aber wieder stark an (Jahresdurchschnitt 1977: 49,7%). Eine der Ursachen für die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit der Frauen liegt ohne Zweifel im Teilzeitbereich, da Frauen häufig Berufstätigkeit und familiäre Verpflichtungen in Einklang bringen müssen. Darüber hinaus spielt u. a. der im Vergleich zu den Männern niedrigere Ausbildungsstand eine Rolle; desgleichen die Tatsache, daß bei Entlassungen häufig soziale Gesichtspunkte (z. B. zugunsten allein verdienender Familienväter) berücksichtigt werden.

### 3. Ältere Arbeitnehmer

Bedingt durch den erheblich verbesserten Kündigungsschutz für Ältere und die gesetzlichen Möglichkeiten zur Frühverrentung ist die Gruppe der (über 55 Jahre) Älteren nicht so stark wie früher (z. B. 1966/67) von Arbeitslosigkeit betroffen, sie weist aber eine stark überdurchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit auf (durchschnittlich 29,2 Wochen gegenüber durchschnittlich 13,5 Wochen bei allen Arbeitslosen).<sup>62)</sup> Ältere Arbeitnehmer sind folglich beim Aufbau, aber auch beim Abbau der Arbeitslosigkeit nur unterproportional beteiligt. Die Wiedereingliederungschancen sind außerordentlich schlecht. „Die Wiedereingliederungsquote sinkt in den höchsten Altersgruppen beträchtlich, bei den 57- bis 58jährigen beträgt sie nur noch 10%. Die ab dem 59. Lebensjahr (bzw. dem 60. Lebensjahr, wenn der Wiedereingliederungszeitraum hinzugezählt wird) schlagartig auf zwei Drittel und mehr der Arbeitslosen ansteigenden Abgänge in Rente lassen erkennen, in welchem hohem Ausmaß von der Möglichkeit

der vorzeitigen Rente Gebrauch gemacht wird. Faktisch kommt dies in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit einer Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Arbeitslose gleich.“<sup>63)</sup>

### 4. Erwerbspersonen mit gesundheitlichen Einschränkungen

Dieser Personenkreis trägt offenbar, ähnlich den älteren Beschäftigten, ein unterdurchschnittliches Risiko während des konjunkturellen Abschwungs, jedenfalls nimmt ihr Anteil an den Arbeitslosen bis zum Höhepunkt der Rezession ab. Die Wiedereingliederungschancen sind aber ebenfalls äußerst schlecht. Dies ist die Ursache dafür, daß der Anteil dieser Gruppe an allen Arbeitslosen nach 1975 wieder ansteigt (September 1975: 20%, September 1976: 25%). Der Anteil von langfristig Arbeitslosen in dieser Gruppe ist — ebenso wie bei den älteren Arbeitslosen ohne Verrentungsmöglichkeit — stark überdurchschnittlich hoch. Von den seit mehr als einem Jahr arbeitslosen Bewerbern sind etwa 45% gesundheitlich eingeschränkt.

Eine Vermittlung ist naturgemäß immer dann besonders schwierig, wenn im Einzelfall mehrere der aufgezählten Probleme zusammentreffen. Um der Gefahr einer weiteren und dauerhaften Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit zu begegnen, werden gezielte, arbeitsmarktpolitische Hilfen für diese Problemgruppen unumgänglich. Die bisher durchgeführten Maßnahmen müssen intensiviert und um weitere Maßnahmen ergänzt werden, so z. B.: Verstärkte Gewährung von Einarbeitungszuschüssen; Ausdehnung der Fortbildungs- und Umschulungsbemühungen; intensivere und längere Grundausbildung zur Verringerung des Anteils derer, die keinen Ausbildungsabschluß haben; zunehmende Förderung der Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten (insbesondere auch im öffentlichen Dienst); Erweiterung der flexiblen Ruhestandregelung; vorrangige Berücksichtigung von Arbeitslosen mit Handicaps bei der Besetzung von Arbeitsplätzen, die durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen neugeschaffen oder von der öffentlichen Hand gefördert werden.

### 5.8 Zur Stillen Reserve

Die im konjunkturellen Auf und Ab zu beobachtenden positiven wie negativen Veränderungen des Beschäftigtenstandes schlagen sich erfahrungsgemäß nur zu einem Teil in entsprechenden Veränderungen der Zahl der registrierten Arbeitslosen nieder. Ursache dafür ist insbesondere, daß zum einen die Ausländerbeschäftigung und zum anderen die ‚Stille Reserve‘ als ‚konjunktureller Puffer‘ wirkt (von Veränderungen der Zahl des deutschen Erwerbspersonenpotentials einmal abgesehen).<sup>64)</sup>

Die ‚Stille Reserve‘ wird definiert als der Teil des Erwerbspersonenpotentials, der weder erwerbstätig noch bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldet ist und aller Erfahrung nach bei besserer Arbeitsmarktsituation um eine Arbeit nachsuchen würde. Das Erwerbspersonenpotential ist das Gesamtangebot an Arbeitskräften, das unter Berücksichtigung der demographischen Veränderungen und der trendmäßigen Entwicklungen im spezifischen Erwerbsverhalten errechnet wird.<sup>65)</sup> Die Ermittlung und Fortschreibung des Erwerbspersonenpotentials orientiert sich insbesondere an den Werten, die in Jahren der Vollbeschäftigung realisiert wurden.

Die ‚Stille Reserve‘ ist also eine Art unfreiwillige, konjunkturbedingte Erwerbslosigkeit neben der offenen registrierten Arbeitslosigkeit. Sie ist — nicht nur definitorisch, sondern auch empirisch eindeutig nachweisbar — vorübergehender Natur, bildet sich also bei entsprechender Nachfragebelebung am Arbeitsmarkt wieder zurück.

<sup>61)</sup> Vgl. dazu auch *Brinkmann, Ch., K. Schober-Gottwald, Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75*, in: *MittAB*, 2/1976, insb. S. 113—116.

<sup>62)</sup> Vgl. dazu z. B. *Egle, F., R. Leupoldt, Mehrfacharbeitslosigkeit, . . . a. a. O., S. 467*, *Karr, W., Zur Altersstruktur der Arbeitslosen. Analyse ihrer längerfristigen Entwicklung*, in: *MittAB* 3/1977.

<sup>63)</sup> *Brinkmann, Ch., K. Schober-Gottwald, a. a. O., S. 114*. Wiedereingliederungsquote = Anteil der Arbeitslosen, die zum Zeitpunkt der Untersuchung (1 Jahr nach dem Stichtag) in einem Beschäftigungsverhältnis standen.

<sup>64)</sup> So ist beispielsweise die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1973 und 1976 (jeweils Jahresdurchschnitt) um gut 1,6 Millionen zurückgegangen, während sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen im gleichen Zeitraum „nur“ um knapp 800 000 Personen, also um weniger als die Hälfte, erhöht hat. Ein Teil dieser Differenz erklärt sich durch die Rückwanderung von Ausländern (rund 300 000 Personen). Es verbleibt eine „Restgröße“ von mehr als 500 000 Personen, etwa genau einem Drittel des gesamten Beschäftigungsrückgangs. Diese Zahl ergibt sich als Saldo aus der rückläufigen Entwicklung des deutschen Erwerbspersonenpotentials (— 72 000 Personen) und einer konjunkturellen Beeinträchtigung der effektiven Erwerbsbeteiligung (Zunahme der ‚Stillen Reserve‘ um rund 460 000 Personen).

<sup>65)</sup> Zu den verschiedenen möglichen Potentialbegriffen vgl. *Klauder, W., G. Kühlewind, Zur längerfristigen Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots in der Bundesrepublik Deutschland. Technik, Probleme, Möglichkeiten und Grenzen*, in: *Mitt(IAB)*, 10/1969, insbes. S. 795—S. 799.

Der Senator für Arbeit und Soziales, Am der Urania 4-10, 1000 Berlin 20

Geschz. (bei Antwort bitte angeben)

III D  
Bearbeiter

Zimmer

Fernruf (030) 21221 (Vermittlung)  
(Durchwahl 2122 u. App.-Nr.)  
Innern (079)  
Apparat

Datum

Sehr geehrte Mitarbeiterin,  
Sehr geehrter Mitarbeiter,

nach dem zwischen Ihnen und mir abgeschlossenen Arbeitsvertrag werden Sie in den nächsten Tagen eine Tätigkeit im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme aufnehmen.

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden von meiner Verwaltung in Zusammenarbeit mit den Berliner Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit (d. h. den Arbeitsämtern) auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes durchgeführt und bieten arbeitslosen Mitbürgern eine vorübergehende Beschäftigung. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt ganz überwiegend aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit und damit aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Die Restbeträge werden vom Land Berlin getragen.

Während Ihres auf längstens 9 Monate befristeten Beschäftigungsverhältnisses werden Sie vom Landesarbeitsamt Berlin genehmigte Arbeiten ausführen, die im öffentlichen Interesse liegen und die sonst nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden könnten. Arbeitsbedingungen und Vergütung sind durch Tarifvertrag geregelt.

Die Tätigkeit im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen soll Ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Es soll Ihnen die Möglichkeit zum Kennenlernen anderer Berufsbereiche gegeben und innerhalb Ihrer Beschäftigungsdienststelle die Möglichkeit eines Leistungsbeweises geboten werden, der in vielen Fällen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bei der Berücksichtigung von Bewerbungen ausschlaggebend ist.

Zur Förderung Ihrer persönlichen Bemühungen um Vermittlung in einen Dauerarbeitsplatz ist auf Vorschlag des zuständigen Arbeitamtes der kostenlose Besuch eines Fortbildungskurses während der Arbeitszeit möglich. Einzelheiten besprechen Sie bitte mit Ihrem Personalsachbearbeiter.

Mit freundlichem Gruß

*Mrs. Oleg Stünd*

Hierin liegt — ganz ungeachtet der sozialpolitischen Bewertung dieser Form von Unterbeschäftigung — vor allem die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der „Stillen Reserve“. So wie einerseits ein Beschäftigungsrückgang zum beträchtlichen Teil in der „Stillen Reserve“ „aufgefangen“ wird, so wird auf der anderen Seite im Aufschwung oder aber bei gezielten Maßnahmen zur Schaffung bzw. Bereitstellung von Arbeitsplätzen ein Beschäftigungsanstieg zum Teil aus der „Stillen Reserve“ gespeist, schlägt sich demzufolge also auch nur zu einem entsprechend geringeren Teil im Abbau der offenen Arbeitslosigkeit nieder. Eine vorausschauende arbeitsmarktpolitische Politik kann deshalb dieses Arbeitsmarktkonto nicht aus der Betrachtung ausklammern.

56) Da der Rückgriff auf die amtliche Statistik (Mikrozensus) nur in beschränktem Umfang solche Aufgliederungen zulässt, geht es auch darum, durch Befragungen der betreffenden Personengruppen über ihre potentielle und effektive Erwerbsbeteiligung zusätzliche Daten zu gewinnen.

Die Struktur der aus ganz unterschiedlichen Personengruppen zusammengesetzten „Stillen Reserve“ läßt sich mit den verfügbaren Statistiken nur in groben Zügen aufzeigen. Auch sind die einzelnen Teilgruppen der „Stillen Reserve“ (verheiratete Frauen mittlerer Altersjahrgänge, Jugendliche, Ältere, Behinderte, zusätzliche Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen, in der Bundesrepublik lebende Ausländer) aus arbeitsmarkt- wie auch aus sozialpolitischer Sicht sicherlich unterschiedlich zu beurteilen.<sup>56)</sup>

(Aus: "Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978 / insgesamt und regional/ - Entwicklung: Strukturprobleme, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen -", Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/1978, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.)



AUSZUG aus dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 1977.

**Dritter Unterabschnitt. Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung**

**1. Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung**

**§ 91 [Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen].** (1) Die Bundesanstalt kann die Schaffung von Arbeitsplätzen nach den folgenden Vorschriften fördern (Förderung aus Mitteln der Bundesanstalt).

(2) Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, können durch die Gewährung von Zuschüssen an die Träger der Maßnahmen gefördert werden, wenn die Arbeiten sonst nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Zusätzlich können auch Darlehen gewährt werden.

(3) Bevorzugt zu fördern sind Arbeiten, die geeignet sind,

1. die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit zu schaffen, insbesondere die Folgen von Strukturveränderungen oder der technischen Entwicklung auszugleichen oder
2. strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten, zu ermöglichen oder zu ergänzen oder
3. Arbeitsgelegenheiten für langfristig arbeitslose Arbeitnehmer zu schaffen.

**§ 92 [Träger der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen].** (1) Träger ist, wer die Maßnahme für eigene Rechnung ausführt oder ausführen läßt.

(2) Träger können sein

1. juristische Personen des öffentlichen Rechts,
2. Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts, wenn zu erwarten ist, daß die Förderung den Arbeitsmarkt in wirtschafts- oder sozialpolitisch erwünschter Weise belebt.

**§ 93 [Förderungsberechtigte].** (1) Die Förderung wird nur für Arbeitnehmer gewährt, die vom Arbeitsamt zugewiesen sind. Es dürfen nur Arbeitnehmer zugewiesen werden, die sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet haben. Arbeitnehmer, die nicht zugewiesen sind, dürfen nur in dem notwendigen Umfang beschäftigt werden.

(2) Die Beziehungen zwischen den zugewiesenen Arbeitnehmern und dem Träger oder dem Unternehmer richten sich nach den Vorschriften des Arbeitsrechts. Das Arbeitsverhältnis kann ohne Einhaltung einer Frist gekündigt werden, wenn das Arbeitsamt den Arbeitnehmer abberuft; der Arbeitnehmer kann das Arbeitsverhältnis auch dann ohne Einhaltung einer Frist kündigen, wenn er eine andere Arbeit findet.

(3) Das Arbeitsamt kann den zugewiesenen Arbeitnehmer abberufen, wenn es ihm einen Dauerarbeitsplatz vermitteln kann.

**§ 94 [Höhe des Zuschusses].** Der Zuschuß beträgt mindestens sechzig vom Hundert des Arbeitsentgelts, das die zugewiesenen Arbeitnehmer für die innerhalb der Arbeitszeit im Sinne des § 69 geleisteten Arbeitsstunden erhalten haben.

**§ 95 [Antrag auf Zuschußgewährung].** (1) Die Förderung ist von dem Träger vor Beginn der Maßnahme bei dem Arbeitsamt zu beantragen, in dessen Bezirk die Maßnahme durchgeführt werden soll.

(2) Dem Träger ist ein schriftlicher Bescheid darüber zu erteilen, ob die Maßnahme gefördert wird. Der Bescheid kann Bedingungen und Auflagen enthalten.

(3) Die Bundesanstalt bestimmt unter Berücksichtigung des Zweckes der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sowie der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes durch Anordnung<sup>1</sup> das Nähere über die Förderung aus Mitteln der Bundesanstalt, insbesondere über die Höhe des Zuschusses und die Bedingungen des Darlehens, über die Abberufung von zugewiesenen Arbeitnehmern, über die Förderungsfrist sowie über das Verfahren; § 82 Abs. 1 Satz 2 gilt sinngemäß.

<sup>1</sup> Vgl. ABM-Anordnung vom 2. 5. 1972; abgedruckt *Weiter unten*.

**§ 96 [Förderung aus Bundesmitteln].** (1) Zur Verstärkung der Förderung nach § 91 kann der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung aus den verfügbaren Haushaltsmitteln des Bundes Beträge für die Gewährung von Darlehen oder Zuschüssen bereitstellen (Förderung aus Bundesmitteln). Aus diesen Mitteln sollen Zuschüsse vor allem für Arbeiten gewährt werden, durch die in angemessenem Umfang Dauerarbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden. Vorzugsweise sollen Arbeiten gefördert werden, die der Vorbereitung oder Ergänzung anderer wirtschaftsfördernder Maßnahmen, insbesondere der Anpassung<sup>1</sup> an wirtschaftliche Strukturveränderungen oder dem wirtschaftlichen Fortschritt dienen.

(2) Darlehen und Zuschüsse sollen in der Regel nur bewilligt werden, wenn auch das Land, dem die Arbeit zugute kommt, Darlehen oder Zuschüsse in angemessener Höhe und zu nicht weniger günstigen Bedingungen gewährt.

(3) Der Präsident der Bundesanstalt teilt die Bundesmittel nach Weisungen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung zu. Er kann auf Antrag des Landes auch die Landesmittel zuteilen und verwalten.

**2. Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer**

**§ 97 [Zuschüsse für zusätzliche Einstellung älterer Arbeitnehmer].** (1) Die Bundesanstalt kann Arbeitgebern zu den Lohnkosten älterer Arbeitnehmer, die zusätzlich eingestellt und beschäftigt werden, Zuschüsse gewähren, soweit dies nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig erscheint, um Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer zu beheben. Die Zuschüsse dürfen nur für Arbeitnehmer gewährt werden, die in absehbarer Zeit auch mit Hilfe von Leistungen nach dem Zweiten Abschnitt nicht in ein Arbeitsverhältnis vermittelt werden können.

(2) Die Zuschüsse sollen fünfzig vom Hundert des tariflichen oder, soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht, des für die Beschäftigung ortsüblichen Arbeitsentgelts nicht übersteigen. § 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 2 und 3 gilt entsprechend.

**§ 98 [Darlehen oder Zuschüsse zur entsprechenden Ausgestaltung von Betrieben].** Die Bundesanstalt kann Arbeitgebern Darlehen oder Zuschüsse für den Aufbau, die Erweiterung und die Ausstattung von Betrieben und Betriebsabteilungen gewähren, die die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zum Ziele haben. Zuschüsse sollen nur gewährt werden, soweit das Ziel der Förderung nicht durch Darlehen erreicht werden kann. Die Bundesanstalt kann die Förderung von Bedingungen oder Auflagen abhängig machen, insbesondere davon, daß auch eine andere Stelle den Betrieb in angemessenem Umfang fördert.

**§ 99 [Durchführungsvorschriften der Bundesanstalt].** Die Bundesanstalt kann zur Durchführung der §§ 97 und 98 durch Anordnung<sup>1</sup> das Nähere über Voraussetzung, Art, Umfang und Überwachung der Förderung bestimmen. Dabei kann sie die Zuschüsse nach § 97 pauschalieren.

(...)

**§ 103 [Der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehende Arbeitslose].** (1) Der Arbeitsvermittlung steht zur Verfügung, wer

1. eine zumutbare Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes ausüben kann und darf sowie
2. bereit ist, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die er ausüben kann.

Nummer 1 gilt nicht hinsichtlich der Arbeitszeit; Lage und Verteilung der Arbeitszeit müssen jedoch den Bedingungen entsprechen, zu denen Beschäftigungen der in Betracht kommenden Art und Dauer üblicherweise ausgeübt werden. Der Arbeitsvermittlung steht nicht zur Verfügung, wer