

Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz - Diagnose und Therapie

Prof. Dr. George Sheldon

Zusammenfassung der Ergebnisse

Problemstellung

Langzeitarbeitslosigkeit, verstanden als jener Teil der registrierten Arbeitslosen, die über ein Jahr andauert, nimmt trotz fallender Arbeitslosenzahlen in der Schweiz zu. Stand der Anteil der Langzeitarbeitslosen anfangs 1997 bei rund 25 Prozent, lag er im Sommer 1998 bei fast einem Drittel.

Langzeitarbeitslosigkeit hat nicht nur für die unmittelbar Betroffenen ernsthafte Folgen. Sie bedeutet auch für den Arbeitsmarkt als Ganzes eine Gefahr. Diese gesamtwirtschaftlichen Aspekte der Langzeitarbeitslosigkeit stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Studie.

Die gesamtwirtschaftliche Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit ergibt sich aus internationalen Erfahrungen. Diese zeigen, dass hohe Langzeitarbeitslosigkeit zu hoher Sockelarbeitslosigkeit führt. Das heisst: In Ländern, in denen der Anteil der Langzeitarbeitslosen hoch liegt, verharrt die Arbeitslosenquote auch bei guter Konjunktur auf hohem Niveau.

Soll eine hohe Sockelarbeitslosigkeit vermieden werden, müssen Massnahmen ergriffen werden, die eine schnelle Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Erwerbsprozess sichern. Der gezielte Einsatz von Massnahmen setzt allerdings voraus, dass die Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. die Problemgruppen bekannt sind. Auf diesem Gebiet bestehen hierzulande jedoch Wissenslücken.

Ein weiteres Hindernis im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz liegt darin, dass deren Ursachen zwar aufgrund ausländischer Erfahrungen zum Teil bekannt sind, aber der Gesetzgeber aus Sorge um den materiellen Wohlstand der Betroffenen vor einschneidenden Mass-

nahmen zurückschreckt. Als Beispiel sei auf die wiederholte Verlängerung der Höchstdauer des Taggeldbezugs verwiesen. In den letzten 20 Jahren hat sich die maximale Bezugsfrist vervierfacht, obwohl ausländische Forschungsergebnisse darauf hindeuten, dass ein langer Taggeldanspruch die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit begünstigt.

Das Dilemma des Gesetzgebers, scheinbar nur zwischen Armut oder taggeldfinanzierter Arbeitslosigkeit für die Betroffenen wählen zu können, liesse sich zum Teil lösen, wenn die Gewissheit bestünde, dass die Annahme einer schlecht bezahlten Stelle die Arbeitslosen nicht in die Armut treibt, sondern ihnen eher einen finanziellen Aufstieg bietet.

Aus dem geschilderten Problemhintergrund ergeben sich die zwei Hauptthemen der vorliegenden Arbeit:

- die Bestimmungsgründe der Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz und
- der Verbleib der Stellenlosen im Anschluss an die Arbeitslosigkeit.

Frühere Studien haben sich auch mit dem Verbleib vormals Arbeitsloser in der Schweiz befasst. Doch im Unterschied zu den bisher erschienenen Arbeiten bezieht sich die vorliegende Untersuchung nicht auf einen eingeschränkten Personenkreis (Wiederbeschäftigte bzw. Ausgesteuerte) zu einem einzigen und zudem uneinheitlichen Zeitpunkt nach dem Austritt aus der Arbeitslosigkeit, sondern sie betrachtet alle vormals Arbeitslosen im Zeitraum 1984-94 und zwar in mehreren festen Zeitabständen zum Zeitpunkt ihres Austritts aus dem Arbeitslosenbestand. Auf diese Weise ist erstmals zu erfahren, wie dauerhaft die bislang nur einmal erhobenen Situationen der Betroffenen sind.

Als Datenquelle der Untersuchung dienen Angaben aus dem System der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM), dem Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL) und der Zentralen Ausgleichsstelle AHV/IV (ZAS) in Genf.

Bestimmungsfaktoren der Langzeitarbeitslosigkeit

Das Ausmass der Langzeitarbeitslosigkeit hängt grundsätzlich von vier Faktoren ab:

- den institutionellen Rahmenbedingungen wie etwa den Bestimmungen der Arbeitslosenversicherung,
- der jeweiligen Beschäftigungssituation,
- den persönlichen Merkmalen der Arbeitslosen und
- der Arbeitslosigkeit selbst.

Der letztgenannte Einflussfaktor mag merkwürdig erscheinen. Er ist dann von Belang, wenn die Stellenaussichten des einzelnen mit der Dauer seiner Arbeitslosigkeit sinken, sei es, weil berufliche Qualifikationen aufgrund lang anhaltender Erwerbslosigkeit abgebaut werden, oder sei es, weil Arbeitgeber hinter Langzeitarbeitslosigkeit spezielle Mängel vermuten. In beiden Fällen nimmt das individuelle Risiko, langfristig arbeitslos zu werden, mit der Dauer der Stellenlosigkeit überproportional zu. Die Literatur bezeichnet dieses Phänomen als negative Dauerabhängigkeit.

In ihrer Auswirkung von negativer Dauerabhängigkeit schwer zu unterscheiden sind persönliche Merkmalsunterschiede, welche die individuellen Anstellungschancen der Arbeitslosen streuen lassen. In diesem Fall treten Personen mit guten Voraussetzungen schneller aus der Arbeitslosigkeit heraus und lassen Schwervermittelbare zurück, die dann in den oberen Dauerklassen übervertreten sind. Auch in diesem Fall nimmt der Anteil der Arbeitslosen, die eine neue Stelle antreten, mit der Höhe der Dauerklasse ab. In diesem Zusammenhang spricht man vom Heterogenitätseffekt.

Welche Ursache letztlich massgebend ist, hat weitreichende arbeitsmarktliche Konsequenzen: Wenn es beim Vorliegen negativer Dauerabhängigkeit nicht gelingt, Arbeitslose relativ schnell in die Erwerbstätigkeit zu führen, besteht die Gefahr, sie nie wieder eingliedern zu können. Ist dagegen die Heterogenität der Stellenlosen bestimmend, bleiben Verhärtungen aus, sofern sich die vermittlungshemmenden Merkmale beseitigen lassen.

Die erzielten Resultate deuten darauf hin, dass über den Zeitraum 1990-95 der Heterogenitätseffekt - gesamtwirtschaftlich gesehen - dominant war (vgl. *Abschnitt 2.2.2*). Dabei erwiesen sich (*Abschnitt 2.3*) eine fehlende Berufsausbildung, eine ausländische Nationalität und mangelnde geographische Mobilität als besonders vermittlungshemmend. Ältere, Lehrabsolventen und Teilzeitstellensuchende tragen ebenfalls ein über-

durchschnittlich hohes Risiko, über ein Jahr ohne Stelle zu bleiben, wengleich der Effekt hier schwächer ausfällt. Der Befund, wonach Lehrabsolventen zu den Gefährdeten zählen, weist auf ein Ungleichgewicht auf dem Lehrstellenmarkt hin. Dass Teilzeitstellensuchende ein erhöhtes Risiko tragen, langfristig arbeitslos zu bleiben, zeigt auf einen möglichen Mangel an Teilzeitstellen, obwohl die Schweiz mit 28 Prozent den nach Holland höchsten Teilzeitstellenanteil der OECD aufweist.

Jugendliche für sich, d.h. unter Ausschaltung des Qualifikationseffekts, sowie Frauen bleiben von Langzeitarbeitslosigkeit dagegen vergleichsweise verschont.

Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit scheint auf der Basis der Ergebnisse teilweise auch selbstverschuldet zu sein, da die individuelle Gefahr, über ein Jahr ohne Stelle zu bleiben, mit der Zahl der eingestellten Taggeldzahlungen bzw. mit der Schwere des Vergehens zunimmt.

Obwohl der Heterogenitätseffekt gesamtwirtschaftlich dominiert, besteht dennoch negative Dauerabhängigkeit (*Abschnitt 2.3.3.2*). Selbst unter Berücksichtigung einer Vielzahl individueller Begleitumstände und Merkmale nehmen die Aussichten des einzelnen, im darauffolgenden Monat eine Stelle zu finden, mit der Dauer seiner Stellenlosigkeit ab, und zwar innerhalb von zwei Jahren von rund 18 Prozent auf etwa 6 Prozent. Dies weist auf die Kontraproduktivität langfristiger Taggeldbezugsmöglichkeiten hin.

Die Auswirkung der zweimaligen Erhöhung der Taggeldbezugsfrist 1992 und 1993 auf die Langzeitarbeitslosigkeit wurde ebenfalls untersucht (*Abschnitt 2.2.1*), und zwar mit Hilfe eines neuen Ansatzes, der die politisch bedingte Umkehrkausalität von Arbeitslosigkeit (hier Ursache) auf die Bezugsfrist (Wirkung) in den Daten eliminiert. Dabei zeigt sich, dass die zweimalige Verlängerung der maximalen Taggeldbezugsdauer das individuelle Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, um rund 27 Prozent und den Anteil an Langzeitarbeitslosen um fast zwei Drittel erhöhte. Der zweite Effekt entspricht in seinem Ausmass in etwa jenem eines rund zwei Jahre anhaltenden konjunkturellen Abschwungs. Zudem erwiesen sich die Bezugsverlängerungen als ausserordentlich kostspielig: Nach unseren Berechnungen trugen zwei Drittel der 1994 für den zusätzlichen Versicherungsschutz aufgewendeten Mittel zur Entstehung jenes Problems (Lang-

zeitarbeitslosigkeit) bei, dessen Folgen sie zu lindern hatten. Dies spricht nicht für einen effizienten Mitteleinsatz.

Es zeigt sich ferner (*Abschnitt 2.2.1*), dass die Anstellungschancen der Langzeitarbeitslosen auf konjunkturelle Veränderungen vergleichsweise schwach reagieren. Dies liefert eine mögliche Erklärung für die international zu beobachtende positive Beziehung zwischen dem Ausmass der Langzeitarbeitslosigkeit und der Höhe der Sockelarbeitslosigkeit.

Verbleib ehemals Arbeitsloser nach Erwerbsstatus

Die Untersuchung des erwerbswirtschaftlichen Verbleibs vormals Arbeitsloser anhand von AHV-Daten erbringt folgende Resultate (*Abschnitt 3.2.1*):

- Trotz der wirtschaftlichen Stagnation der 90er Jahre tritt weiterhin ein hoher Anteil der Abgänger unmittelbar nach der versicherten Arbeitslosigkeit eine neue Stelle an: 73 Prozent im Zeitraum 1990-94, verglichen mit etwa 74 Prozent im Zeitraum 1984-90, als die Arbeitslosenquote um 0,5 Prozent pendelte.
- Von den etwa 25 Prozent, die im Anschluss an die Arbeitslosigkeit nicht sofort eine neue Stelle antreten, finden rund zwei Drittel innerhalb eines Jahres Arbeit. Hier ist ebenfalls kein bedeutender Unterschied zwischen den 80er und 90er Jahren festzustellen, obwohl die konjunkturellen Situationen sehr verschieden waren.
- Zu den rund 8 Prozent, die auch ein Jahr nach der versicherten Arbeitslosigkeit noch keine Stelle gefunden hatten, zählt eine nicht näher bezifferbare Anzahl von Personen, die aufgrund einer Pensionierung oder einer Rückkehr in die Heimat nicht mehr als Stellensuchende gelten. Der Anteil der tatsächlich vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten vormals Arbeitslosen liegt also tiefer.
- Das Problem vormals Arbeitsloser besteht weniger darin, eine Stelle zu finden, als vielmehr darin, eine zu behalten. Während der 80er Jahre waren zwischen 6 und 7 Prozent der vormals Arbeitslosen bereits nach einem Jahr erneut arbeitslos, was eine Arbeitslosenquote, bezogen auf diese Personen, von rund 8,5 Prozent impliziert, verglichen mit der

damaligen Quote von etwa 0,5 Prozent in bezug auf alle Erwerbspersonen. Mit anderen Worten: Vormalige Arbeitslose tragen ein wesentlich höheres Risiko, arbeitslos zu werden, als noch nicht Betroffene.

- Die Lage der vormaligen Arbeitslosen hat sich in den 90er Jahren hinsichtlich der Mehrfachbetroffenheit verschärft. Der Anteil der nach einem Jahr von Arbeitslosigkeit erneut Betroffenen stieg im Zeitraum 1990-94 auf 14,5 Prozent. Bezogen auf die vormaligen Arbeitslosen entspricht dies einer Arbeitslosenquote von 19 Prozent.

Die ökonometrische Analyse der Ursachen der Mehrfacharbeitslosigkeit auf der Basis von AVAM/ASAL-Daten fördert zutage (*Abschnitt 3.5*), dass in erster Linie Personen, die eine Vorgeschichte von Mehrfachbetroffenheit aufweisen, in Zukunft erneut arbeitslos werden. Dies deutet darauf hin, dass Mehrfacharbeitslosigkeit in einen sich selbst verstärkenden Prozess auszuarten neigt. Auslösende Momente scheinen vielfach individuelle Defizite wie eine fehlende Berufsqualifikation oder geographische Unbeweglichkeit aber auch ein hohes Alter zu sein, Merkmale also, die auch das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit erhöhen. Gemessen an der Zahl der eingestellten Taggeldzahlungen scheint auch in bezug auf die Mehrfacharbeitslosigkeit ein gewisses Mass an Selbstverschuldung im Spiel zu sein. Insgesamt weisen diese Resultate auf die Präsenz einiger Probleme (z.B. ein höheres Alter, eine fehlende Berufsausbildung) hin, denen mit üblichen arbeitsmarktpolitischen Mitteln schwer beizukommen sind.

Jugendliche und Frauen bleiben sowohl von der Langzeit- als auch der Mehrfacharbeitslosigkeit relativ verschont. Von einem Jugend- oder Frauenarbeitslosigkeitsproblem in der Schweiz kann in dieser Hinsicht kaum die Rede sein.

Bemerkenswerterweise hat die Dauer der Stellensuche keinen statistisch gesicherten Einfluss auf das individuelle Risiko der Mehrfacharbeitslosigkeit. Offenbar genügte bereits die vor 1997 von der Arbeitslosenversicherung gewährte Stellensuchzeit von maximal 80 Wochen, um dauerhafte Arbeitsverhältnisse zu sichern. Zumindest aus der Sicht der Beschäftigungsstabilität bestand damals kein Verlängerungsbedarf.

Die erzielten Resultate zeigen ferner, dass nach einem Jahr Beschäftigung im Anschluss an eine Episode der Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Stellenlosigkeit kontinuierlich sinkt (*Abschnitt 3.4*). Mit anderen Worten: Gelingt es einem Arbeitslosen eine neue Stelle mindestens ein Jahr zu behalten, dann steigen seine Chancen auf dauerhafte Beschäftigung fortlaufend an. Dieser Befund spricht dafür, Einarbeitungszuschüsse, welche die Arbeitgeber im Bedarfsfall erhalten können, etwa derart zu gestalten, dass sie um so höher ausfallen, je länger der Neueingestellte bislang arbeitslos war und je länger (bis maximal ein Jahr) er vom neuen Arbeitgeber beschäftigt wird.

Verbleib ehemals Arbeitsloser nach Einkommensklasse

Für die überwiegende Mehrzahl der vormaligen Arbeitslosen, die Arbeit fanden, entwickelte sich ihr Erwerbseinkommen aus unselbständiger Arbeit positiv. Die Untersuchung auf der Grundlage der AHV-Daten führt zu folgenden Resultaten (*Abschnitt 4.2*):

- Jeweils rund ein Drittel aller vormaligen Arbeitslosen erfuhren durch den Antritt einer neuen Stelle im unmittelbaren Anschluss an die Arbeitslosigkeit einen Dezilaufstieg, -gleichstand bzw. -abstieg gegenüber ihrem früheren Erwerbseinkommen. Im Mittel veränderte sich das relative Erwerbseinkommen kaum, und wenn, dann eher nach oben.
- In den im Anschluss an die Arbeitslosigkeit folgenden Jahren verbesserten sich die Positionen der Mehrzahl der vormaligen Arbeitslosen in der Einkommenspyramide deutlich, so dass sich über 50 Prozent dieser Personen nach vier Jahren in einem höheren Einkommensdezil befanden als vor ihrer Arbeitslosigkeit. Etwa 30 Prozent waren in einem tieferen Dezil zu finden, während die verbleibenden 20 Prozent im selben Dezil verharrten. Im Hinblick auf das Ausmass der Dezilwechsel sind vormalige Arbeitslose doppelt so mobil wie die Gesamtzahl aller unselbständig Erwerbstätigen. Kurzum: Der Lohn, den vormalige Arbeitslose im unmittelbaren Anschluss an ihre Arbeitslosigkeit erzielen, ist bei weitem kein Lebenslohn. Folglich ist der erste Lohn, den eine Per-

- son im Anschluss an die Arbeitslosigkeit erzielt, ein unzuverlässiges Mass, um die finanzielle Situation vormals Arbeitsloser zu beurteilen.
- Trotz der hohen Aufstiegsmobilität liegt das Erwerbseinkommen von rund zwei Drittel aller vormals Arbeitslosen auch vier Jahren nach der Arbeitslosigkeit unterhalb des Medianeinkommens aller unselbständig Erwerbstätigen. Dies ist aber darauf zurückzuführen, dass die überwiegende Mehrzahl bzw. 75 Prozent aller Arbeitslosen auch aus Dezilen unterhalb des Medianeinkommens stammen. Besserverdienende werden wesentlich seltener von Arbeitslosigkeit betroffen.
 - Seit Beginn der 90er Jahre hat die Aufwärtsmobilität der vormals Arbeitslosen leicht abgenommen. Trotzdem bildet der Anteil der Dezi-laufsteiger weiterhin die Mehrheit.

Bestimmungsfaktoren des erwerbswirtschaftlichen und einkommensmässigen Verbleibs

Die Ergebnisse zum Verbleib gelten für den Durchschnitt aller vormals Arbeitslosen. Sie sind aber nicht für alle Betroffenen gleichermaßen repräsentativ. Welche Personengruppen vom allgemeinen Muster abweichen und welche Faktoren hierfür in welchem Ausmass verantwortlich sind, wurde ökonometrisch untersucht. Die Resultate lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Von den in den AHV-Daten erfassten Merkmalen Geschlecht, Nationalität und Alter hat nur das Alter eine sowohl statistisch gesicherte als auch quantitativ bedeutsame Auswirkung auf die Erwerbs- und Einkommensbiographie vormals Arbeitsloser. Dabei wirkt sich ein überdurchschnittlich hohes Alter auf alle Aspekte des Verbleibs ausser der Höhe des Wiedereinstiegsdezils (*Abschnitt 4.3.3.1*) negativ aus.
- Personen, die vor der Arbeitslosigkeit bereits erwerbstätig waren, finden mit grösserer Wahrscheinlichkeit eine Stelle (*Abschnitt 3.3*), was darauf hindeutet, dass im Erwerbsleben stehende Personen bessere Aussichten auf eine Stelle im Anschluss an die Arbeitslosigkeit haben als neu in den Arbeitsmarkt tretende.

Eine lange erlebte Dauer der Arbeitslosigkeit erweist sich im Hinblick auf den künftigen erwerbswirtschaftlichen und finanziellen Werdegang vormals Arbeitsloser als abträglich:

- Langzeitarbeitslose treten mit unterdurchschnittlicher Wahrscheinlichkeit eine neue Stelle an (*Abschnitt 3.3*).
- Wenn sie Arbeit finden, ist der dabei erzielte Lohn im Vergleich zu jenem anderer vormals Arbeitsloser ebenfalls unterdurchschnittlich (*Abschnitt 4.3.3.1*).
- Ihre Erwerbstätigkeit erweist sich als unterdurchschnittlich dauerhaft (*Abschnitt 3.4*).
- Ihre finanziellen Aufstiegschancen sind auch unterdurchschnittlich (*Abschnitt 4.3.3.3*).
- Ihre Chancen, das alte Lohnniveau innerhalb von vier Jahren wieder zu erreichen, sind vergleichsweise ungünstig (*Abschnitt 4.3.3.4*).

Diese Befunde lassen allerdings offen, inwiefern die Langzeitarbeitslosigkeit lediglich der Ausdruck individueller Defizite ist, die bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit feststanden und für das schlechte Abschneiden der Langzeitarbeitslosen letztlich verantwortlich sind (Stichwort: Heterogenitätseffekt). Aber selbst dann, wenn die Langzeitarbeitslosigkeit nur einen Begleitumstand darstellt, zeigen unsere Resultate, dass eine lange Bezugsdauer das oben beschriebene Schicksal der Langzeitarbeitslosen nicht abwenden kann. Es stellt sich in diesem Zusammenhang deshalb die Frage, ob die Mittel zur Finanzierung einer langen Bezugsdauer nicht effizienter eingesetzt wären, wenn sie gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit zur Behebung individueller Defizite Verwendung fänden statt dafür, das ohnehin Unvermeidbare lediglich hinauszuzögern.

Mehrfacharbeitslosigkeit stellt die Betroffenen vor das gleiche Schicksal wie die Langzeitarbeitslosigkeit, wobei aufgrund des begrenzten Informationsgehalts der AHV-Daten auch hier die Frage nach der eigentlichen Ursache unbeantwortet bleiben muss. Klar ist nur, dass wiederum individuelle Probleme während der versicherten Arbeitslosigkeit lediglich aufgeschoben, nicht jedoch aufgehoben werden.

Eine Möglichkeit, dem Schicksal der Langzeitarbeitslosen und Mehrfachbetroffenen zumindest teilweise zu entgehen, besteht nach unseren Resultaten in der Hinnahme einer Einkommensenkung: Nach unseren

Befunden haben Arbeitslose, die einen Dezilabstieg akzeptieren, bessere Chancen, dauerhaft erwerbstätig zu werden (*Abschnitt 3.4*). Der Effekt ist allerdings nicht allzu gross. Die Chancen des Dezilaufstiegs im Anschluss an die Arbeitslosigkeit erhöhen sich für diese Personen dagegen deutlich (*Abschnitt 4.3.3.3*). Trotzdem führt der Lohnaufstieg das Einkommen in der Regel nicht auf das alte Niveau zurück (*Abschnitt 4.3.3.4*). Die damit implizierte Dauerhaftigkeit des Einkommensverlustes zusammen mit dessen beschäftigungsstabilisierendem Effekt deutet darauf hin, dass die nach der Arbeitslosigkeit erlittenen Einkommenseinbussen vielfach vom Markt verlangte Lohnanpassungen darstellen, die unumgänglich sind.

Schlussfolgerungen

Gesamthaft betrachtet zeigen die Resultate, dass zumindest bis 1994, als die maximale Taggeldbezugsfrist noch bei 80 Wochen und sich die Arbeitslosenquote auf einem sonst nur 1997 erreichte Niveau befand, keine allgemeine Verarmung vormals Arbeitsloser stattgefunden hatte. Ehemals Arbeitslose verschwanden nicht lediglich aus der Statistik, sondern traten mit gleich hoher Wahrscheinlichkeit wie zu Zeiten der Hochkonjunktur eine neue Stelle an. Der dabei erzielte Lohn entsprach weiterhin im Mittel jenem vor der Arbeitslosigkeit, und bei über der Hälfte der Wiederbeschäftigten stieg der Lohn deutlich an. Anzeichen für die Entstehung einer Zwei-Drittel-Gesellschaft, bei der angeblich ein Drittel der Bevölkerung vom Erwerbsleben ausgeschlossen bleiben soll, liefert die Untersuchung nicht.

Andererseits wurde auch deutlich, dass es einige Problemgruppen gibt, die von Langzeit- und Mehrfacharbeitslosigkeit häufig betroffen werden und aufgrund nicht (z.B. Alter) oder nicht leicht behebbarer Nachteile (fehlende Berufsausbildung) in den Erwerbsprozess schwer zu integrieren sind.

Da die erzielten Ergebnisse keine Evidenz für eine allgemeine Ausgrenzung der Arbeitslosen aus dem Erwerbsleben liefern, scheint die abermalige Verlängerung der Taggeldbezugsfrist 1997 nicht unbedingt notwendig gewesen zu sein. Im Gegenteil: Vielmehr könnte sie die Stel-

lenaussichten der Arbeitslosen sogar geschmälert haben. Zwei Befunde sind in diesem Zusammenhang von Relevanz:

- zum einen das Ergebnis, dass eine Verlängerung der Taggeldbezugsdauer die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit stark begünstigt, und
- zum anderen das Resultat, dass die Anstellungschancen langfristig Arbeitsloser auf konjunkturelle Veränderungen relativ schwach reagieren.

Zusammen implizieren beide Resultate, dass eine Verlängerung der Bezugsdauer darauf hinwirkt, dass sich ein Bestand an Langzeitarbeitslosen aufbaut, deren Stellenaussichten auf konjunkturelle Erholungen kaum ansprechen.

Um den Teufelskreis von einer längeren Bezugsdauer, über eine höhere Sockelarbeitslosigkeit, zu einer erneut längeren Bezugsfrist zu durchbrechen, muss die Arbeitsmarktpolitik nach Massgabe der Ergebnisse darauf abzielen, die Arbeitslosen möglichst schnell wieder in den Erwerbsprozess einzugliedern. Dies erfordert einerseits eine - mit wenigen Ausnahmen - deutlich eingeschränkte Taggeldbezugsdauer und andererseits einen gezielten Einsatz von aktiven Massnahmen (AM), welche die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Erwerbsprozess direkt unterstützen. Zudem ist dafür zu sorgen, dass schlecht bezahlte Arbeit stets finanziell attraktiver erscheint als staatlich unterstützte Erwerbslosigkeit. Dies schliesst die Möglichkeit nicht aus, gesellschaftlich unerwünschte Lohnunterschiede etwa durch eine negative Einkommenssteuer nachträglich zu korrigieren.

Die Bedeutung von AM ist vom Gesetzgeber erkannt worden. Dementsprechend legt die zweite Teilrevision des Arbeitslosengesetzes (AVIG), die anfangs 1997 in Kraft trat, ein Schwergewicht auf den Einsatz solcher Mittel. Allerdings sieht die Teilrevision vor, dass der Einsatz dieser Instrumente pauschal nach der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit erfolgt und dass Jüngere früher als Ältere in den Genuss solcher Massnahmen kommen. Aus Gründen der Effizienz wäre es jedoch sinnvoller, wenn das Arbeitslosenversicherungsgesetz AM gezielt auf Problemgruppen richten würde, wozu nach unseren Resultaten jüngere Arbeitslose gewiss nicht zählen. Vielmehr fallen Ungelernte, Ältere und geographisch Immobiler darunter.

Welche Instrumente im einzelnen zum Einsatz kommen sollen, hängt von der jeweiligen Problemsituation ab. Auch die Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen ist in Betracht zu ziehen. Hierzu werden derzeit im Rahmen eines vom Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung geförderten Forschungsprogramms erste Erkenntnisse gesammelt. Aber auch ohne die Ergebnisse der laufenden Untersuchungen abzuwarten, lässt sich bereits heute einiges feststellen.

Zum einen ist darauf zu verweisen, dass, obwohl rund 40 Prozent aller Arbeitslosen keine Berufsausbildung aufweisen und Qualifizierungsmassnahmen deshalb erfolgversprechend erscheinen, Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen vermutlich dennoch wenig ausrichten können. Dafür fehlt bei diesen Personen die notwendige Grundausbildung, auf der solche Massnahmen aufbauen. Bildungspolitische Versäumnisse lassen sich mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten kaum beheben.

Zum anderen ist auf die beschränkten Erfolgsaussichten von Beschäftigungsprogrammen hinzuweisen (*Abschnitt 3.2.2*). AVAM-Angaben zufolge bezog sich vor 1997 rund die Hälfte aller AM auf solche Programme. Dabei zeigt sich, dass zwei Drittel der Programmteilnehmer im Anschluss an die Teilnahme erneut in die Arbeitslosigkeit treten. Damit liegen ihre Aussichten auf eine Anstellung um die Hälfte niedriger als jene der Teilnehmer an anderen AM. Zum Teil hat dies sicherlich damit zu tun, dass sich Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen aus der Gruppe der besonders Schwervermittelbaren rekrutieren. Zum Teil liegt es auch darin begründet, dass Beschäftigungsprogramme kaum marktfähige Qualifikationen vermitteln können, da die dabei verrichteten Arbeiten mit der Privatwirtschaft nicht konkurrieren dürfen. Ein bedeutender Teil der Erfolglosigkeit ergibt sich jedoch aus der bisherigen Hauptfunktion von Beschäftigungsprogrammen, nämlich die Kantone durch die Schaffung neuer Taggeldansprüche auf Kosten der Arbeitslosenversicherung bzw. des Bundes finanziell zu entlasten. Das gegenseitige Zuschieben von Verantwortung ist sicherlich kein taugliches Mittel im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit. Aus diesem Grund wären Anreize zu schaffen, welche die kantonalen Arbeitsämter dazu veranlassen, die Mittel der Arbeitslosenversicherung voll im Dienste der Wiedereingliederung einzusetzen.