



Langzeitarbeitslos im Beschäftigungsboom

Zeit für sozialpolitische Ansätze?

Thomas Köster

Zum Mitnehmen

- Die Arbeitslosigkeit in Deutschland hat einen verfestigten Kern. Diese Langzeitarbeitslosen sehen keine Beschäftigungsperspektiven und profitieren nicht vom Aufschwung am Arbeitsmarkt.
- Mehr als 600.000 Menschen leben seit 2005 durchgängig von Hartz IV.
- Der genauere Blick auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen zeigt, dass für diese Menschen eine Jobperspektive auch mittelfristig nicht gegeben ist.
- Sozialpolitische Ansätze sollten für diese eng zu fassende Gruppe den arbeitsmarktpolitischen vorge-schaltet sein.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung¹ sollte zunächst als Mittel für eine Lebenslaufstabilisierung verstanden und weniger an einem Vermittlungserfolg gemessen werden.

INHALT

- 2 | 1. Einleitung
- 2 | 2. Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit
- 4 | 3. Charakteristika von Langzeitarbeitslosigkeit
- 7 | 4. Wohlfahrtsstaatliche Überlegungen
- 8 | 5. Lösungsansatz: Öffentlich geförderte Beschäftigung?
- 9 | 6. Fazit
- 11 | Anhang

630.000 Menschen leben dauerhaft von Hartz IV

1. Einleitung

Langzeitarbeitslose partizipieren kaum am Beschäftigungsboom in Deutschland. Trotz jüngster Rekordmeldungen bei der Arbeitsmarktstatistik sind weiterhin 631.400 Menschen ohne nennenswerte Unterbrechungen seit Einführung des Systems von Hartz IV abhängig. Sie konnten seit 2005 nie länger als vier Wochen auf die Unterstützung verzichten.² Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik entfalten für diese Personen bislang keine aktivierende Wirkung.

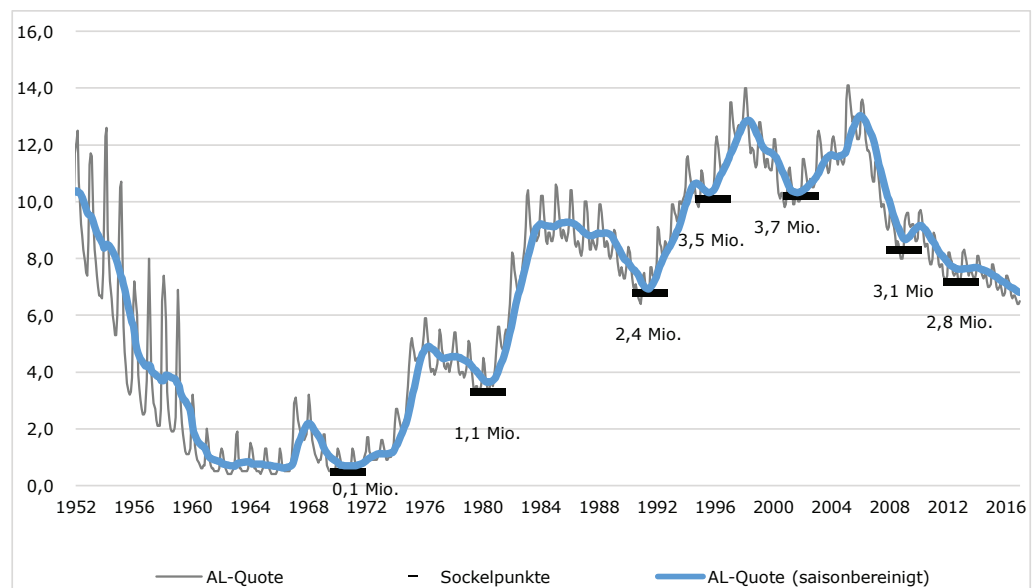
Das vorliegende Papier widmet sich dieser besonders verfestigten Arbeitslosigkeit, beschreibt wesentliche empirische Befunde und skizziert, warum neue Bemühungen um diese Menschen ein wichtiger Bestandteil einer Ordnungspolitik sein sollten. Arbeit ist ein zentraler Baustein im Konstrukt der Sozialen Marktwirtschaft; Wert und Würde von Arbeit sind tief im christlichen Menschenbild verwurzelt. Arbeit bildet ein Fundament unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Arbeit ist notwendige Bedingung für gesellschaftliche Teilhabe, für Inklusion.

Das Papier wirbt für einen politischen Kurswechsel von einem arbeitsmarktpolitischen Ansatz hin zu einem sozialpolitischen Bemühen um diese eng abzugrenzende Gruppe.

2. Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit

Während die Arbeitslosigkeit im Nachkriegsdeutschland zunächst kontinuierlich sank, begann Ende der 60er-Jahre der sukzessive Aufbau von Arbeitslosigkeit. Der erste Aufbau kann mit den Ölpreiskrisen in Zusammenhang gebracht werden. Erstmals kam es in den Folgejahren jedoch dazu, dass auch in Phasen des Aufschwungs ein struktureller Sockel an Arbeitslosigkeit bestehen blieb. Auch in Phasen der Hochkonjunktur baute sich diese Sockelarbeitslosigkeit weiter auf. Anders gesagt: In rezessiven Phasen wurde mehr Arbeitslosigkeit aufgebaut als in Boomphasen abgebaut werden konnte, die Sockelarbeitslosigkeit stieg kontinuierlich an.³

Entwicklung der verfestigten Arbeitslosigkeit



Daten: Bundesagentur für Arbeit 2016, eigene Darstellung

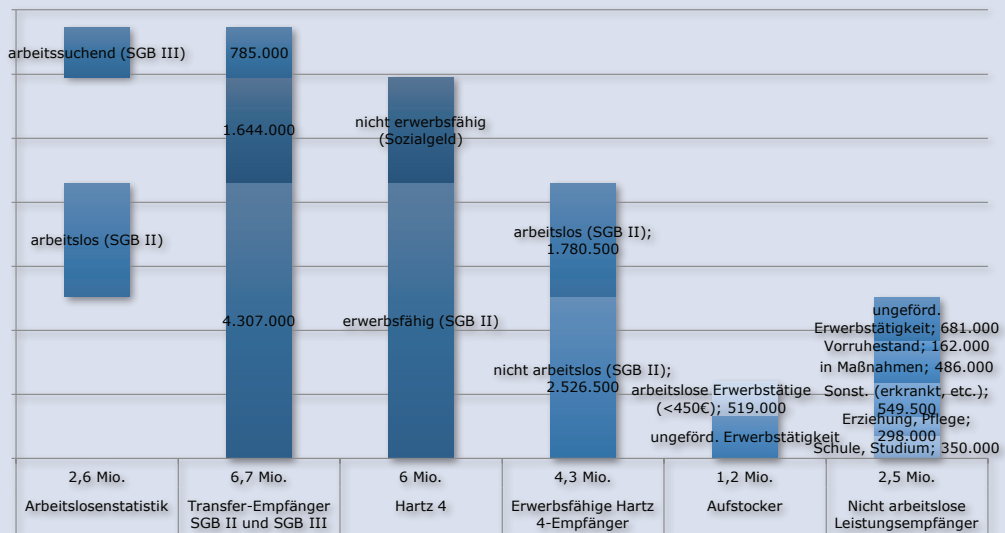
Dieser Trend setzt sich auch im wiedervereinten Deutschland bis zur Umsetzung der Hartz-Reformen im Jahr 2005 fort. Danach gelang eine Trendumkehr, und die Sockelarbeitslosigkeit sank seither erstmals seit Jahrzehnten. Dennoch: Ein nicht unerheblicher Sockel ist geblieben, und er baute sich auch in einem sehr dynamischen Arbeitsmarktumfeld – mit kurzer Unterbrechung durch die Finanzkrise – nur langsam ab.³

Definitionen Arbeitslosigkeit

Die in Deutschland gültige Definition der Arbeitslosigkeit lehnt sich an den Standard der International Labour Organization (ILO) an. Als arbeitslos gilt, wer „nicht in einem Beschäftigungsverhältnis“ ist und „der Agentur für Arbeit zur Verfügung“ steht sowie „bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet“ ist. Die amtliche Arbeitslosenstatistik spiegelt jedoch nicht die gesamte Arbeitslosigkeit in Deutschland. Nur etwa die Hälfte der erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger (Hartz IV) findet sich in der Arbeitslosenstatistik. Die andere Hälfte jedoch nicht: Sie hat den Status „nicht verfügbare, erwerbsfähige Grundsicherungsempfänger“. Abbildung 1 schlüsselt die wichtigsten Gruppen der Empfänger von SGB-II-Leistungen auf. Zunächst gliedern diese sich nach der Erwerbsfähigkeit. Grundsätzlich gilt als erwerbsfähig, wer in der Lage ist, mehr als drei Stunden pro Tag zu arbeiten. Dennoch gelten viele Leistungsempfänger nicht als „arbeitslos“, weil sie dem Arbeitsmarkt aus verschiedenen Gründen nicht zur Verfügung stehen. Deshalb werden von den sechs Millionen Leistungsempfängern nach SGB II lediglich 1,8 Mio. auch in der offiziellen Arbeitslosenstatistik erfasst. Hinzu kommen die Arbeitslosen nach SGB III, die von der Bundesagentur für Arbeit betreut werden und in der Regel kurzzeitarbeitslos sind.

Abbildung 1: Ebenenmodell der deutschen Arbeitslosenstatistik

Bei der methodischen Messung von Langzeitarbeitslosigkeit sind noch weitere statistische Besonderheiten zu berücksichtigen: Während der Arbeitslosigkeit kann es zu Statusunterbrechungen, etwa bei kurzer Erkrankung oder der Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme, kommen. Solche Unterbrechungen gelten als „unschädliche Unterbrechungen“, weil die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit nach Rückkehr nicht von neuem beginnt, sondern nahtlos weitergeführt wird. Sogenannte „schädliche Unterbrechungen“ führen zu einem Neubeginn der Zählung. Dazu gehören die Teilnahme an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die Aufnahme (auch kurzfristig) einer Beschäftigung mit mehr als 15 Wochenstunden, aber auch Erwerbsunfähigkeit oder Krankheit von mehr als sechs Wochen. In solchen Fällen, selbst bei häufigen Wiederholungen oder gar wechselnden Fallkonstellationen, fängt die Messung wieder bei null an. Verständnisbeispiel: Ein Langzeitarbeitsloser mit einer Suchtproblematik erfährt einen Rückfall, seine Lebenssituation verschlechtert sich, und seine Rückkehr auf den Arbeitsmarkt wird aussichtsloser. Doch statistisch ist er aus der Langzeitarbeitslosigkeit rausgefallen und zählt wieder als kurzzeitarbeitslos.



Quelle: BA Statistik, Stat. Bundesamt, Stand 4Q 2016, eigene Darstellung

Höhepunkte der Langzeitarbeitslosig- keit 2005

2.1 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit

Eng mit der Entwicklung der Sockelarbeitslosigkeit korreliert auch die Langzeitarbeitslosigkeit, die ihren Höhepunkt mit 1,86 Mio. Betroffenen zum Zeitpunkt der Umsetzung der Hartz-Reformen erreicht hatte. Neben der allgemeinen wirtschaftlichen Lage im Jahr 2005 muss hier auch ein Sondereffekt, der aus der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe resultierte, berücksichtigt werden: Die Arbeitslosenzahlen wurden statistisch erhöht. Zu dieser Zeit waren Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit auf einem historischen Höchststand. Im Nachgang der Arbeitsmarktreformen gab es eine leichte Trendumkehr – vom Auf- zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Die Langzeitarbeitslosigkeit baute sich in rezessiven oder stagnativen Phasen weniger stark auf als im Wirtschaftszyklus zuvor. Heute ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland so niedrig, wie seit der „Wendezeit“ nicht mehr. Gleichwohl bleibt ein „harter Kern“ von Arbeitslosen, der nur schwer zu aktivieren scheint. Diese Arbeitslosen finden auch in einem aktuell sehr guten Arbeitsmarktumfeld schwer in Beschäftigung. Ende des Jahres 2016 waren nach offizieller Zählung 936.000 Menschen langzeitarbeitslos. Das sind nur etwa 150.000 Personen weniger als 2009. Zum Vergleich: Der Arbeitsmarkt wuchs im gleichen Zeitraum um etwa drei Millionen neue Stellen.⁴ Diese Gegenüberstellung zeigt: Langzeitarbeitslose profitieren kaum vom Beschäftigungsboom.

Derzeit ist etwa ein Fünftel der grundsätzlich erwerbsfähigen Hartz IV-Bezieher dauerhaft im Leistungsbezug. Ein Gros der Langleistungsbezieher konnte seit Einführung des Systems im Jahr 2005 nie länger als einen Monat der Arbeitslosigkeit entfliehen. Diese Gruppe hat kaum Beschäftigungsperspektiven und eine besondere „Ferne zum Arbeitsmarkt“. Für gut 600.000 Personen ist die Langzeitarbeitslosigkeit keine vorübergehende Phase, kein „Knick in der Erwerbsbiografie“, sondern Normalität. Es bedarf einer neuen Sicht und einer neuen Debatte über dieses Problem.

3. Charakteristika von Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit stellt in Deutschland ein signifikantes und strukturelles Problem dar. Ein besonderer Blick auf diese Personengruppe lohnt sich. Das Institut für Arbeits- und Berufsforschung (IAB) sammelt umfangreiche Erkenntnisse zu den sozioökonomischen Eigenschaften Langzeitarbeitsloser. 92 Prozent von ihnen haben mindestens ein Vermittlungshemmnis. Bei 70 Prozent der Betroffenen treten die Vermittlungshemmnisse in Kombination auf, und 42 Prozent haben mindestens drei solcher Risikofaktoren gleichzeitig. Drei Prozent der Langzeitarbeitslosen vereinen mehr als sechs Vermittlungshemmnisse.⁵

Die Vermittlungshemmnisse lassen sich in zwei Dimensionen einteilen: Personelle, also unbeeinflussbare Faktoren wie Alter oder Geschlecht, und beeinflussbare Faktoren, etwa Bildung, Region, Lebenssituation und Lebenswandel.

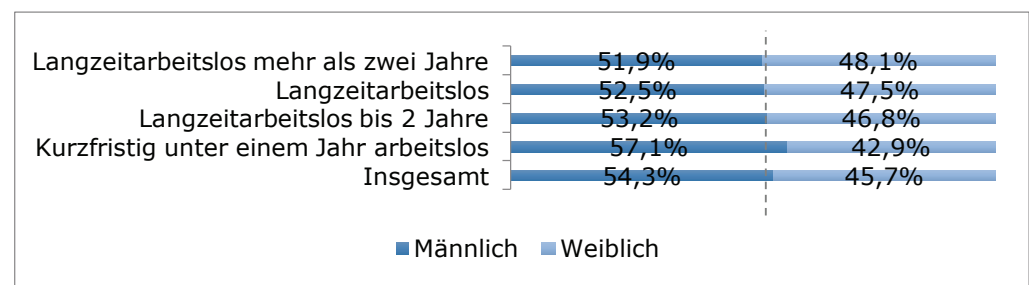
3.1 Personelle Charakteristika von Langzeitarbeitslosigkeit

Einer der Risikofaktoren liegt in der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit selbst. Rein deskriptiv zeigt sich, dass die Chancen auf eine Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt für Personen im Rechtskreis des SGB II etwa ein Fünftel niedriger sind als für Personen im Rechtskreis SGB III.⁶ In beiden Gruppen gibt es einen nicht unerheblichen Risikofaktor: das Alter.

Das Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit unterscheidet sich je nach Alter der betroffenen Personen: Die Gruppe der Jüngeren (unter 25) weist ein unterdurchschnittliches Risiko auf; unter ihnen sind nur elf Prozent länger als ein Jahr im Leistungsbezug. Längere Zeiträume kommen in dieser Gruppe nur selten vor (drei Prozent). Das Risiko älterer Arbeitsloser (über 55) langzeitarbeitslos zu sein, erreicht hingegen 49 Prozent. In 28 Prozent der Fälle beträgt die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit über zwei Jahre. Zunehmendes Alter stellt damit eine der bedeutendsten Arbeitsmarktbarrieren dar.⁶

Mit Blick auf das Geschlecht zeigt sich, dass obwohl mehr Männer von kurzzeitiger Arbeitslosigkeit betroffen sind, Frauen mit einem etwas höheren Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert sind. 54 Prozent der Arbeitslosen sind männlich und 46 Prozent weiblich. In den Gruppen mit längerer Dauer der Arbeitslosigkeit liegt der Anteil der Frauen jedoch höher (siehe Abbildung 2).⁷

Abbildung 2: Arbeitslosigkeit in Deutschland nach Geschlecht



Daten: Bundesagentur für Arbeit 2015, eigene Darstellung

Ausländische SGB-II-Leistungsempfänger sind im Vergleich zum Durchschnitt aller Leistungsempfänger eher kurzzeitig arbeitslos (64 Prozent der Fälle), eine mittelfristig verfestigte Arbeitslosigkeit ist weniger häufig (19 Prozent), und Langzeitarbeitslosigkeit gibt es seltener (16 Prozent).⁷ Untersuchungen weisen darauf hin, dass bei deutschen Leistungsempfängern mit Migrationshintergrund die Risiken jedoch anders ausfallen.

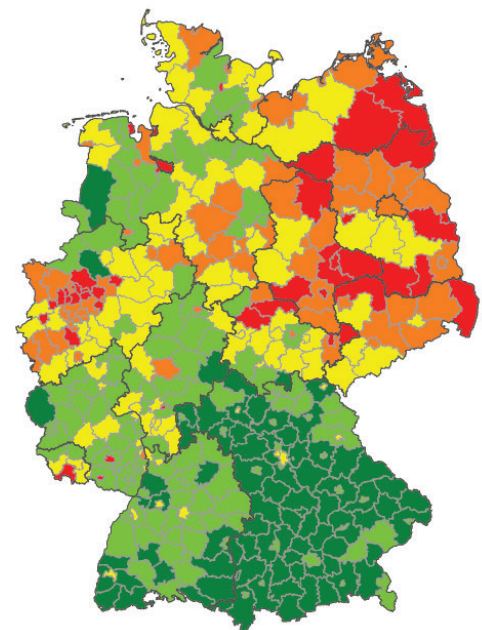
Besonders schwer wiegen gesundheitliche Einschränkungen auf das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Einmal in die Arbeitslosigkeit geraten, wandelt sich die Erwerbslosigkeit bei Schwerbehinderten in 45 Prozent der Fälle zur Langzeitarbeitslosigkeit. Nur ältere Schwerbehinderte haben weniger berufliche Nachteile als andere. Das kann zum einen daran liegen, dass Alter selbst ein bedeutender Risikofaktor ist, zum anderen gilt zu beachten, dass für Schwerbehinderte besondere Regeln für den vorzeitigen Berufsausstieg gelten, bspw. ist die Rente für Schwerbehinderte schon drei Jahre früher möglich als für Menschen ohne Einschränkungen.⁸

Langzeitarbeitslosigkeit ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt

3.2 Soziale Charakteristika der Langzeitarbeitslosigkeit

In Süddeutschland ist das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit weniger ausgeprägt als etwa im Nordosten Deutschlands. Während der durchschnittliche Anteil Langzeitarbeitsloser an den Arbeitslosen in Deutschland bei 36 Prozent liegt, schwanken die Werte je nach Bundesland zwischen 26 Prozent in Bayern und 44 Prozent in Bremen oder Nordrhein-Westfalen. Die Bandbreite beträgt immerhin 18 Prozentpunkte.⁷

Große Bedeutung kommt dem Bildungsgrad zu. Etwa die Hälfte der Arbeitslosen insgesamt verfügt über keine Berufsausbildung. Knapp die Hälfte von dieser Personengruppe wiederum wechselt von der Kurzarbeitslosigkeit in die Langzeitarbeitslosigkeit. Ohne Berufsabschluss ist das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit fast ein Drittel höher als mit einem Abschluss.⁷



Langzeitarbeitslosenquote in Prozent:
■ <1, ■ <2, ■ <3, ■ <4, ■ ≥4

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015)

In einer älteren Befragungsreihe aus dem Jahr 1998 zeigt sich zudem ein klarer Zusammenhang von der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Selbsteinschätzung des Gesundheitszustands. Depressionen, psychosozialer Stress, Angststörungen und klinische Befunde spielen dabei eine besondere Rolle.⁹ Arbeitslose haben ein erhöhtes Mortalitätsrisiko. Personen mit Phasen der Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie weisen ein höheres Risiko für Suizid sowie Todesfälle mit ungeklärter Ursache auf. So zeigt sich, dass die durchschnittliche Lebenserwartung in den Regionen negativ mit der Arbeitslosenquote korreliert. Für jeden Prozentpunkt Steigerung in der entsprechenden Arbeitslosenquote beobachten wir, dass die Lebenserwartung von Frauen um einen, die der Männer um drei Monate sinkt.¹⁰

3.3 Materielle Situation Langzeitarbeitsloser

Die Regelbedarfe bei Hartz IV werden anhand eines komplexen statistischen Vergleichs erhoben. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes liefert Erkenntnisse über die Konsumausgaben einer Vergleichsgruppe. Um daraus einen Regelbedarf abzuleiten, passt der Gesetzgeber bestimmte Ausgabengruppen um politisch gewollte Mehr- oder Minderbedarfe an. So werden z. B. die Ausgaben für Tabakerzeugnisse nicht anerkannt, ein Mehrbedarf für Bildungsausgaben der Kinder hingegen schon. Um jedoch mehr über die tatsächliche materielle Ausstattung Langzeitarbeitsloser zu erfahren, müssen Konsumverhalten und -wünsche der Langzeitarbeitslosen (hier ausschließlich SGB-II-Leistungsempfänger) direkt abgefragt werden. Seit einigen Jahren fragt das IAB dazu einen Katalog von 23 Gütern im Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) ab. Die materielle Situation wird hier in fünf Dimensionen gemessen: Wohnung, Nahrung und Kleidung, Konsumgüter, finanzielle Möglichkeiten sowie soziale und kulturelle Teilhabe (siehe Fragenkatalog im Anhang). Während knapp 65 Prozent der Menschen ohne SGB-II-Leistungsbezug auf keines der abgefragten Güter verzichten müssen, sind dies bei den Leistungsbeziehern nur knapp 6 Prozent. Die Autoren

Bei 94 Prozent der Leistungsbezieher besteht ein Mangel an sozialer oder kultureller Teilhabe.

konstatieren insgesamt, dass SGB-II-Leistungsempfängern die Güter des Grundbedarfes weitgehend zur Verfügung stünden, ihnen jedoch überdurchschnittlich häufig Güter aus den Bereichen soziale und kulturelle Teilhabe, finanzielle Möglichkeiten sowie höherwertige Konsumgüter fehlten.¹¹

Abbildung 3:

Finanzielle Situation und Wohnverhältnisse von Personen mit und ohne ALG-II-Bezug (Anteile in Prozent und Differenz in Prozentpunkten)				
Merkmale/Kategorien	ALG-II-Bezieher	Nichtbezieher	Differenz	
Armutsrisikoquote (weniger als 60 % des Medianeinkommens)	76,9	12,3	64,6***	
Ersparnisse				
keine Ersparnisse	61,0	12,8	48,2***	
Ersparnisse unter 5.000 Euro	37,7	40,5	-2,8	
Ersparnisse in Höhe von 5.001 bis 20.000 Euro	1,2	22,9	-21,7***	
Ersparnisse über 20.000 Euro	0,1	23,8	-23,7***	
Schulden				
keine Schulden	49,8	55,1	-5,3	
Schulden unter 5.000 Euro	28,4	22,4	6,0**	
Schulden in Höhe von 5.001 bis 20.000 Euro	14,4	14,1	0,3	
Schulden über 20.000 Euro	7,4	8,4	-1,0	
Art der Schulden und Kredite (Anteil an Personen mit Schulden und Krediten)				
Konsumkredit: Haben Sie zurzeit Anschaffungen, z. B. Möbel oder ein Auto, über einen Kredit, einen Leasingvertrag oder über Ratenzahlungen finanziert? Bitte nennen Sie hier keine Kredite für Immobilien.	40,0	62,7	-22,7***	
Geschäftskredite: Haben Sie zurzeit Geschäftskredite oder Schulden aus einer Insolvenz oder früherer Selbstständigkeit?	19,9	10,9	9,0**	
Privatkredit: Haben Sie zurzeit einen anderen Bankkredit oder private Schulden bei Verwandten oder Freunden?	48,3	31,3	17,0***	
Dispositionskredit: Ist ein Konto eines oder mehrerer Haushaltsmitglieder zurzeit um mehr als 1.000 Euro im Minus oder haben Sie einen entsprechenden Dispokredit in Anspruch genommen?	16,3	21,6	5,3*	
Sonstige Schulden: Haben Sie sonstige Schulden oder Kredite? Bitte nennen Sie hier keine Kredite für eine selbst genutzte Wohnung oder ein selbst genutztes Haus.	33,1	16,9	16,2***	
Wohnverhältnisse				
Mietverhältnis	92,8	47,1	45,7***	
selbst genutztes Wohneigentum	7,2	52,9	-45,7***	
Zufriedenheit mit dem Lebensstandard (Skala 0-10)	arithmetisches Mittel	5,5	7,6	-2,1***
Zufriedenheit mit der Wohnung (Skala 0-10)	arithmetisches Mittel	6,6	8,0	-1,4***
Deprivationswert (Index 0-23)	arithmetisches Mittel	6,2	1,4	4,8***
Signifikanztests (t-Tests): * = p<0,05; ** = p<0,01; *** = p<0,001.				
Quelle: Beste, Bethmann und Gundert (2016) ¹²				

4. Wohlfahrtsstaatliche Überlegungen

Das ökonomische Phänomen einer natürlichen Arbeitslosigkeit ist unter anderem durch Arbeiten des Nobelpreisträgers Edmund Phelps bekannt. Sein Modell der „natürlichen Arbeitslosenlosigkeit“ beschreibt, dass es in einer stabilen volkswirtschaftlichen Situation dennoch ein Sockel an Arbeitslosigkeit bestehen bleibt. Phelps geht davon aus, dass Unternehmen ihren Beschäftigten höhere Löhne gewähren als es der Markt für das jeweilige Qualifikationsniveau vorgibt. Die Beschäftigten erhalten dadurch zusätzliche Motivation, sind innovativ und binden sich enger an das Unternehmen (Anreizlöhne). So entsteht wirtschaftliche Dynamik. Zusätzlich kritisiert Phelps immer wieder die Sozialsysteme nach kontinentaleuropäischem Vorbild, weil er die Alimentation von Arbeitslosigkeit für ein zusätzliches Hemmnis für die Beschäftigungsaufnahme hält. Ein Arbeitsloser, der eine Beschäftigung aufnimmt, erwartet ein wesentlich höheres Einkommen im Vergleich zur staatlichen Unterstützung. Je höher die monetäre Unterstützung, desto höher die Lohnerwartung des Arbeitslosen für die Beschäftigungsaufnahme (Reservationslohn). Im Ergebnis haben es Arbeitslose schwerer, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen (Insider-Outsider-Problem). Nun könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass eine solche strukturelle Arbeitslosigkeit schlicht hinzunehmen sei, sozusagen als „Preis“ einer guten wirtschaftlichen Entwicklung. Solche Haltungen gibt es auch angesichts der derzeitigen Verfassung des deutschen Arbeitsmarktes. Phelps Arbeit ist in diesem Zusammenhang aber gerade deswegen interessant, weil er bei dieser ökonomischen, positiven Analyse nicht etwa Halt macht, sondern daran anknüpfend auch normative Analysen des von ihm beschriebenen Befundes folgen lässt.

Arbeit ist für die Inklusion ein derart zentraler Bestandteil, dass eine Langzeitarbeitslosigkeit ohne Beschäftigungsperspektive als ein schwerwiegendes Problem für eine inklusive Gesellschaft erscheint.

Aus Sicht des Nobelpreisträgers ist es keine gute, wenn man so will faire, Wirtschaftsordnung, wenn sie ausschließlich auf Dynamik abstellt. Gut ist sie, wenn diese Dynamik auch allen Teilnehmern zugutekommt. Wirtschaftliche Dynamik ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine gute Wirtschaftsordnung. Wenn eine innovative Wirtschaftsordnung aus sich selbst heraus nicht alle Akteure teilhaben lässt, kann dies staatliche Maßnahmen rechtfertigen, die geeignet sind, diese Inklusion nachträglich herzustellen. Auch eine noch so effiziente Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sollte keine Gruppe dauerhaft exkludieren. Die soziale Inklusion folgt der ökonomischen und ist ein politischer Auftrag.

Arbeit und eine angemessene Entlohnung sind in diesem Wertegerüst zentrale Bausteine. Wert und Würde von Arbeit gehen zwar weit über die Einkommensgewinnung hinaus, sind ohne angemessene Vergütung jedoch schwer darstellbar. Arbeitseinkommen bedingt auch Zufriedenheit und wahrgenommene Inklusion. Dieser innere Wert von Arbeit ist fest verwurzelt in der Christlichen Soziallehre und fundamentaler Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft.

5. Lösungsansatz: Öffentlich geförderte Beschäftigung?

Ein Ansatz zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen ist öffentlich geförderte Beschäftigung. Diese steht häufig in der Kritik, weil der Vermittlungserfolg in den sogenannten „ersten Arbeitsmarkt“, sprich in eine ungeförderte Beschäftigung, umstritten ist. Im Falle des verfestigten Kerns der Langzeitarbeitslosigkeit könnte man jedoch einen weniger arbeitsmarktpolitischen Ansatz, sondern einen sozialpolitischen Ansatz diskutieren. Bei einem solchen sozialpolitischen Ansatz wäre zunächst die Lebenslaufstabilisierung und damit der Abbau von Vermittlungshemmnissen ein definiertes (Zwischen-)Ziel. Für eine eng zu definierende Gruppe sollte ein solcher Ansatz finanziell und wettbewerbsrechtlich vertretbar sein. Eine aktivierende Sozialpolitik würde dann in Form von einer Politik der vielen kleinen Schritte, zunächst über Arbeit, zu einer Lebenslaufstabilisierung führen. Erst im Anschluss würde das eigentliche arbeitsmarktpolitische Ziel der Vermittlung in ungeförderte Beschäftigung ins Auge gefasst werden. Auch Caritas-Chef Georg Cremer fordert für eine solche enge Zielgruppe öffentlich geförderte Beschäftigung, die „durch sinnhafte Arbeit Teilhabe ermöglicht“.¹³

In Deutschland unterliegt öffentlich geförderte Beschäftigung derzeit strengen Kriterien. Die Förderung muss wettbewerbsneutral sein, damit die Träger der Maßnahmen sich nicht mit staatlichen Mitteln Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Anbietern verschaffen können. Es soll nicht zu einer Verdrängung kommen. Die Maßnahmen müssen als zusätzlich gelten, damit die staatliche Finanzierung nicht die ohnehin schon angebotenen Maßnahmen subventioniert. Zuletzt müssen die Beschäftigungsangebote im öffentlichen Interesse liegen, weil nicht jede denkbare Maßnahme auch den Einsatz staatlicher Mittel rechtfertigt. Arbeitsmarktpolitik sollte nicht dazu führen, dass privatwirtschaftliche Angebote verdrängt werden. Der Einsatz staatlicher Mittel sollte zudem maßvoll erfolgen. Vor diesem Hintergrund sind die drei Kriterien sicher berechtigt.

Wenn diese Leitlinien jedoch sehr streng ausgelegt werden, sind die Hürden für öffentlich geförderte Beschäftigung extrem hoch. Im engeren Sinne sehen Experten nicht einmal die Beschäftigung bei der Tafel oder in Sozialkaufhäusern mit den Kriterien vereinbar und erkennen in den bisherigen Programmen „marktferne Parallelwelten“.¹⁴

In der Tat gibt es Programme, bei denen Beschäftigung so marktfern organisiert ist, dass es für die „geförderten“ Personen als entwürdigend empfunden werden muss. So hat der TÜV Nord einen Trainingssupermarkt in Hamburg betrieben. Langzeitarbeitslose mussten mit Spielgeld Käseimitate aus Plastik oder Weinflaschen, gefüllt mit gefärbtem Wasser, „einkaufen“. Die Teilnehmer mussten unter Aufsicht Kaufmannsläden „spielen“. Mit dieser Einkaufssimulation sollten Menschen fit für den Arbeitsmarkt gemacht werden. So wird der Sinn öffentlich geförderter Beschäftigung jedoch ad absurdum geführt.¹⁵

Für die Inklusion dauerhaft exkludierter Langzeitarbeitsloser gibt es heute im Rahmen der Flüchtlingsintegration positivere Analogien.

Für die Inklusion dauerhaft exkludierter Langzeitarbeitsloser gibt es heute im Rahmen der Flüchtlingsintegration positivere Analogien. Im Iserlohner Modell werden bspw. Flüchtlinge in Kleingruppen begleitet. Solche strukturierten Programme begleiten, leiten an und organisieren Flüchtlingen Arbeitsgelegenheiten, Integrations- und Sprachkurse und helfen bis hin zu Behördengängen und Problemlösungen im persönlichen Umfeld. Vielerorts hält man diese strukturierten Programme, inklusive Arbeitsalltag, am besten geeignet, um gesellschaftliche Integration zu leisten. Diese Erfahrungen aus der Integrationspolitik sollten auch für die Inklusion von dauerhaft exkludierten Langzeitarbeitslosen genutzt werden. Ein neues Maßnahmenprogramm sollte daher auf den gesammelten Erfahrungen aufbauen und daraus lernen. Es sollte sinnstiftende Arbeit umfassen, die marktfähige Güter oder Dienstleistungen hervorbringt. Es bedarf einer sozialpädagogischen Begleitung, die mithilft, Vermittlungshemmnisse im sozialen und persönlichen Umfeld abzubauen. Die Teilnehmer sollten weiterhin für die Arbeitsvermittlung verfügbar sein, damit sie nicht aus der Arbeitslosenstatistik herausfallen. Damit bleibt die Tür für eine erfolgreiche Vermittlung operativ geöffnet und zugleich setzt sich der Gesetzgeber nicht dem Vorwurf aus, es ginge in erster Linie um Statistik-Kosmetik. Dieser Vorwurf wurde den sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) immer wieder gemacht. Schlussendlich sollte der Maßnahmen-erfolg nicht unbedingt an einer späteren Vermittlung in Beschäftigung ausgerichtet werden. Auch die Verbesserung der persönlichen Situation der Langzeitarbeitslosen wäre ein großer Fortschritt für die Betroffenen und bildet die eigentliche sozialpolitische Herausforderung.

6. Fazit

Die Arbeitsmarktpolitik hat einen verfestigten Kern der Langzeitarbeitslosen bisher kaum erreicht. Es ist anzunehmen, dass diese Gruppe auch weiterhin nicht von der guten Verfassung des Arbeitsmarktes in Deutschland profitiert. Der dauerhafte Ausschluss vom Arbeitsmarkt hat für die Betroffenen aber nicht nur materielle Folgen. Diese Menschen drohen dauerhaft exkludiert zu sein.

Arbeit ist für die Inklusion ein derart zentraler Bestandteil, dass eine Langzeitarbeitslosigkeit ohne Beschäftigungsperspektive ein schwerwiegendes Problem für eine inklusive Gesellschaft darstellt. Teilhabe am Erwerbsleben entspricht dem Wunsch vieler Menschen, Verantwortung zu übernehmen und sich aktiv einzubringen: Arbeit bedeutet Sinnstiftung und Wertschätzung, sie schafft Tagesstruktur und soziale Kontakte. Wer arbeitet und sein Leben eigenverantwortlich bestreitet, erfährt Anerkennung. Mehr noch: Der Wunsch und das Bedürfnis, sein Leben über Erwerbstätigkeit selbst in die Hand zu nehmen, ist innerer Antrieb und damit intrinsische Motivation der Menschen. Arbeit ist damit ein ganz wesentlicher Aspekt gesellschaftlicher Inklusion.

Daraus folgt, dass mindestens für eine eng zu fassende Gruppe sozialpolitische Ansätze gerechtfertigt sein können. Hier steht weniger die Vermittlung in Arbeit als die Inklusion durch Arbeit im Mittelpunkt.

- 1| Die Begrifflichkeit „öffentlich geförderte Beschäftigung“ ist hier technisch für staatlich finanzierte Arbeitsverhältnisse zu verstehen und grenzt sich von verschiedenen politischen Programmen ab, die bei gleicher oder ähnlicher Formulierung den Begriff politisch aufgeladen haben.
- 2| Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2017): „Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb), die mit einer Unterbrechung von höchstens 31 Tagen seit Januar 2005 durchgängig im SGB II-Leistungsbezug waren“, Arbeitsmarkt in Zahlen, Sonderauswertung auf Anfrage, Nürnberg.
- 3| Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2016): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf“, Arbeitsmarkt in Zahlen, 12/2016, Nürnberg. Verfügbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de>, letzter Zugriff: 04.01.2017.
- 4| Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2017): „Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht Dezember und Jahr 2016“, Nürnberg. Verfügbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de>, letzter Zugriff: 04.01.2017.
- 5| Vgl. Achatz, Trappmann (2011): „Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung - Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren“, IAB-Discussion Paper, 2/2011, Nürnberg. Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp0211.pdf>, letzter Zugriff: 04.01.2017.
- 6| Bundesagentur für Arbeit (2012): „Strukturen der Arbeitslosigkeit“, Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Nürnberg. Verfügbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Arbeitsmarkt-Allgemein/generische-Publikationen/Strukturen-der-Arbeitslosigkeit-2012-05.pdf>, letzter Zugriff: 27.06.2016.
- 7| Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015): „Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2015“, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg. Verfügbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/Broschuere/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf>, letzter Zugriff: 04.01.2017.
- 8| Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): „Der Arbeitsmarkt für schwerbehinderte Menschen“, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg. Verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Kurzinfo-Die-Arbeitsmarktsituation-schwerbehinderter-Menschen-Nov-2014.pdf>, letzter Zugriff: 27.06.2016.
- 9| Vgl. Grobe, Schwartz (2003): „Arbeitslosigkeit und Gesundheit“, Robert-Koch-Institut, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 13. Verfügbar unter: http://edoc.rki.de/documents/rki_fv/reUzuR53Jx9JI/PDF/28OCHPB2fJAAs_60.pdf, letzter Zugriff: 05.01.2017.
- 10| Vgl. Kroll, Lampert (2012): „Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Gesundheit“, Zahlen und Trends aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes, GBE kompakt, 1/2012(3). Verfügbar unter http://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBE-DownloadsK/2012_1_Arbeitslosigkeit_Gesundheit.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff: 05.01.2017.
- 11| Siehe: Christoph Lietzmann, Tophoven, Wenzig (2016): „Materielle Lebensbedingungen von SGB-II-Leistungsempfängern“, IAB, Aktuelle Berichte 21/2016, Verfügbar unter: http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1621.pdf, letzter Zugriff: 05.01.2017. Einzelaufstellung der Fragen und Dimensionen im Anhang angefügt.
- 12| Vgl. Beste, Bethmann und Gundert (2016): „Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger“, IAB-Kurzbericht 24/2016, Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2414.pdf>, letzter Zugriff: 05.01.2017.
- 13| Vgl. Cremer (2017): „Wie über Armut reden? Wie gegen Armut handeln?“, Konrad-Adenauer-Stiftung: Analysen und Argumente, 235/2017, St. Augustin/Berlin.
- 14| Vgl. Cremer/Goldschmidt (2012): „Die Chance, sich auf dem Markt bewähren zu können“, In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05. Nov. 2012.
- 15| Vgl. Spiegel-Online (2010): „Arbeitslose spielen Kaufmannsladen“, Oliver Trenkamp, 01. Apr. 2010. Verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/training-fuer-hartz-iv-empfaenger-arbeitslose-spielen-kaufmannsladen-a-686388.html>, letzter Zugriff: 30.01.2017.

Anhang

Wohnung	<p>Eine Wohnung ohne feuchte Wände oder Fußböden Eine Wohnung, die mindestens so viele Zimmer hat, wie dort Personen wohnen Ein separates Badezimmer mit Badewanne oder Dusche in der Wohnung Eine Toilette innerhalb der Wohnung Ein Garten, ein Balkon oder eine Terrasse</p>
Nahrung und Kleidung	<p>Sich ab und zu neue Kleidung kaufen können, auch wenn die alte noch nicht abgetragen ist Mindestens einmal täglich eine warme Mahlzeit haben Ausreichende Winterkleidung</p>
Konsumgüter	<p>Eine Waschmaschine Ein Fernseher Ein Auto Ein Computer mit Internetanschluss Ein Videorekorder oder DVD-Player</p>
Finanzielle Möglichkeiten	<p>Die Miete für die Wohnung bzw. die Zinsen für das Wohneigentum immer pünktlich zahlen können Die Gas-, Wasser-, Heizungs- und Stromrechnung immer pünktlich zahlen können Einen festen Betrag im Monat sparen können Behandlungen in Anspruch nehmen können, die von der Krankenkasse nicht vollständig bezahlt werden, wie z. B. Zahnersatz oder Brille Unerwartet anfallende Ausgaben mit eigenem Geld bezahlen können, z. B. eine kaputte Waschmaschine ersetzen Abgenutzte, aber sonst noch brauchbare Möbel durch neue ersetzen</p>
Soziale und kulturelle Teilhabe	<p>Einmal im Monat Freunde zum Essen zu sich nach Hause einladen können Einmal im Monat zum Essen in ein Restaurant gehen können Mindestens einmal im Monat ins Kino, Theater oder Konzert gehen können Eine mindestens einwöchige Urlaubsreise pro Jahr</p>

Quelle: Christoph Lietzmann, Tophoven, Wenzig (2016)¹¹

Der Autor

Thomas Köster ist Koordinator für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung. Er ist zudem Mitglied des Promotionskollegs Soziale Marktwirtschaft der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Thomas Köster

Koordinator für Arbeitsmarkt und Sozialpolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

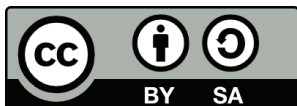
Telefon: +49(0)30/26996-3393

E-Mail: Thomas.Koester@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-291-7

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite
© larsbrueggemann
stock.adobe.com