

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Birgit Arve-Pares, Lorenzo Cachon-Rodriguez, Roger Lemineur,
Karen Schober-Brinkmann, Ivars Udris

Langfristarbeitslosigkeit: Psychosoziale
Auswirkungen und Interventionsmaßnahmen in
den Mitgliedstaaten des Europarates

19. Jg./1986

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Langfristarbeitslosigkeit: Psychosoziale Auswirkungen und Interventionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten des Europarates

Studiengruppe im Auftrage des Europarates)*

Der Europarat hat im Rahmen seines „Coordinated Social Research Fellowships Programme“ im Jahre 1984/85 einen Forschungsauftrag über „Die psychologischen und sozialen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit – insbesondere Langfrist- und Mehrfacharbeitslosigkeit – auf den einzelnen und die Familie: Durchgeführte oder geplante Maßnahmen im sozialen Bereich“ an eine international zusammengesetzte Forschergruppe vergeben. Aufgabe dieser Studie war es, einen Überblick über den Forschungsstand in den Ländern des Europarates zu geben und eine Bestandsaufnahme der sozialen Maßnahmen zur Linderung der individuellen Folgen von Arbeitslosigkeit vorzulegen. Zur Durchführung der Studie wurden fünfzehn der insgesamt einundzwanzig Mitgliedsstaaten des Europarates besucht.

Die Ergebnisse der psychologischen und soziologischen Arbeitslosenforschung zeigen, daß Arbeitslosigkeit für einen erheblichen Teil der Betroffenen psycho-soziales Leid und gesundheitliche Probleme verursachen kann. Allerdings besteht weiterhin ein Bedarf

- an „differenzieller“ Arbeitslosenforschung, die sowohl die Verursachungsprozesse als auch die Bedingungsfaktoren der Belastungen aufzeigen, und

- an interkulturell und sozialstrukturell vergleichender Arbeitslosenforschung, die Unterschiede in den Reaktionsformen und Verarbeitungsmechanismen sowohl in den verschiedenen Ländern als auch in verschiedenen Regionen aufzeigen und erklären könnte.

In der Mehrzahl der untersuchten Länder kann von psychosozialen Interventions-“Strategien“ zur Linderung des Arbeitslosenleids kaum gesprochen werden. Psychosoziale Betreuungsmaßnahmen entstehen in der Regel nicht neu, sondern entwickeln sich zumeist im Rahmen bestehender Arbeitsmarktprogramme, seltener in anderen sozialen Bereichen.

Der Ländervergleich zeigt, daß die Arbeitslosenforschung ebenso wie Hilfsangebote für die Arbeitslosen bislang vor allem in jenen Ländern intensiver betrieben wurden, in denen Arbeitslosigkeit in nennenswertem Umfang erst seit der Ölkrise bzw. der Rezession 1974/75 existiert, während Länder mit einer vergleichsweise langen „Arbeitslosigkeitstradition“ weder über eine intensive Arbeitslosenforschung noch über psychosoziale Interventionsmaßnahmen in nennenswertem Umfang verfügen.

*Aus dieser Studie wird im folgenden das Schlußkapitel „Teil IV: Zusammenfassung und Schlußfolgerungen“ in deutscher Übersetzung wiedergegeben. Die vollständige Studie wird im Herbst 1986 vom Europarat Strasbourg in englischer und französischer Sprache veröffentlicht**)*

Gliederung

1. Arbeitslosigkeit in Europa
2. Finanzielle Situation der Arbeitslosen
3. Arbeitslosigkeit, psychosoziale und physische Gesundheit
4. Maßnahmen im sozialen Bereich
5. Schlußfolgerungen

1. Arbeitslosigkeit in Europa

Die meisten Mitgliedsstaaten des Europarates waren in der vergangenen Dekade mit einer außergewöhnlich hohen und wachsenden Arbeitslosigkeit konfrontiert. 1984 gab es annähernd 18 Mio. Arbeitslose in ganz Europa. Dies entspricht in etwa 12% der arbeitenden Bevölkerung – Familienmitglieder, die indirekt betroffen sind, nicht eingeschlossen. Im Vergleich zu 1973 betrug der Anstieg etwa 300%.

Obwohl Arbeitslosigkeit ein gemeinsames Phänomen ist, unterscheiden sich die europäischen Länder hinsichtlich Niveau und Ausmaß der Arbeitslosigkeit, und sie haben unterschiedliche Entwicklungen durchlaufen. Länder mit einer relativ langen „Arbeitslosigkeitstradition“ (die meisten der Mittelmeerländer, aber ebenso Irland) stehen jenen Ländern gegenüber, die eine relativ kurze Arbeitslosigkeitsgeschichte hinter sich haben, wie die meisten nord- und westeuropäischen Länder. Während relativ gesehen das Niveau der Arbeitslosigkeit in Belgien, Dänemark, Irland, Italien, den Niederlanden, Spanien und der Türkei extrem hoch ist, war der Anstieg der Arbeitslosigkeit außerordentlich hoch in Dänemark, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Spanien sowie dem Vereinigten Königreich. Bei einigen

*) Die Studie wurde erarbeitet von Birgit Arve-Pares (Stockholm), Lorenzo Cachon-Rodriguez (Madrid), Roger Lemineur (Liege), Karen Schober-Brinkmann (Nürnberg, Projektleitung), Ivars Udris (Zürich). Sie liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Übersetzung: Karen Schober-Brinkmann.

***) Titel der englischen Version: „The psychological and social consequences of unemployment – especially long-term and repeated unemployment – on the individual and the family: measures taken or contemplated in the social field.“

Titel der französischen Version: „Les conséquences psychologiques et sociales du chômage – notamment du chômage de longue durée ou récurrent – sur l'individu et la famille: mesures mises en oeuvre ou envisagées sur le plan social“.

Ländern, dies betrifft insbesondere Griechenland, Portugal und die Türkei, erlaubt die Qualität der verfügbaren Daten kaum eine vergleichende Analyse mit anderen Ländern. Versteckte Arbeitslosigkeit ist in diesen Ländern vermutlich sehr viel höher als in anderen – hauptsächlich bedingt durch die dort vorherrschende Agrarwirtschaft und die damit zusammenhängenden Sozialstrukturen.

Mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit vermindern sich für die Betroffenen die Chancen einer beruflichen Wiedereingliederung in stabile und dauerhafte Arbeitsverhältnisse.

Die durchschnittliche *Dauer der Arbeitslosigkeit* ist in den meisten Ländern beachtlich angestiegen – jedoch nicht überall: In der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden und Spanien hat sich die Dauer der Arbeitslosigkeit verdoppelt, während in Österreich, Belgien und Schweden kaum eine Veränderung stattgefunden hat. In allen Ländern jedoch verbleibt ein wachsender Anteil der Arbeitslosen längere Zeit arbeitslos. Mit Ausnahme von Österreich und Finnland, die beide jeweils nur rd. 12% Langfristarbeitslose haben, hat sich der durchschnittliche Anteil der Langfristarbeitslosen (12 Monate und länger) in Europa auf ungefähr 40% aller Arbeitslosen erhöht – mit Belgien (64%) und Spanien (53%) an der Spitze. Die unterschiedlichen Arbeitslosenunterstützungssysteme sind z. T. für die Unterschiede in der Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit verantwortlich.

Während des letzten Jahrzehnts hoher Arbeitslosigkeit wurden generell *alle sozialen Gruppen* erfaßt, auch solche, die zunächst eine vergleichsweise wenig verwundbare Position am Arbeitsmarkt innehatten (z. B. Facharbeiter, Hochschulabsolventen). Am schwersten betroffen sind jedoch nach wie vor die weniger Qualifizierten, die Älteren, die Behinderten und jene mit gesundheitlichen Problemen, aber ebenso Frauen und junge Leute, die gerade ihr Arbeitsleben beginnen. Dies trifft mehr oder weniger für alle untersuchten Länder zu.

Abgesehen von diesen generellen Phänomenen sind einige *Unterschiede* in der *Struktur der Arbeitslosigkeit* festzustellen, die nur vor dem jeweiligen nationalen Hintergrund zu verstehen sind: den Unterschieden in der demographischen und sektoralen Entwicklung, veränderten Verhaltensweisen und schließlich unterschiedlichen Arbeitsmarktregelungen und -politiken in den einzelnen Ländern. Die Erhöhung des Erwerbspotentials durch den Neueintritt großer Schulabgängerkohorten ins Erwerbsleben und der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit trugen einerseits zu einem gewissen Teil zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit bei, insbesondere zur Arbeitslosigkeit von jungen Leuten und Frauen in einigen Ländern (z. B. Finnland, Irland, Italien, den Niederlanden, Spanien und in den skandinavischen Ländern). Andererseits konnten durch eine Vielzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in einigen Ländern die Arbeitslosenquoten im allgemeinen und auch für spezifische Gruppen relativ niedrig gehalten werden (Bundesrepublik Deutschland, Schweden).

Obwohl es sich bei den Langfristarbeitslosen in der Regel um ältere, behinderte oder gesundheitlich eingeschränkte Personen handelt, sind zunehmend auch jüngere Leute betroffen. Zwischen 13% und 33% der Langfristarbeitslosen sind unter 25 Jahre – nicht zu vergessen Spanien, wo ungefähr zwei Drittel aller Langfristarbeitslosen unter 25 Jahre alt sind.

2. Finanzielle Situation der Arbeitslosen

Fast alle Länder haben in ihren Systemen der sozialen Sicherheit einen *Schutz gegen Arbeitslosigkeit* installiert – sowohl auf der Basis von Versicherungsleistungen ebenso wie auf der Basis von Unterstützungssystemen. Mit der verlängerten Arbeitslosigkeitsdauer erschöpfen sich in vielen Fällen die Versicherungsleistungen, und Unterstützungszahlungen übernehmen die finanzielle Versorgung der Arbeitslosen und ihrer Familien. Letztere sind allerdings in der Regel von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig und werden in geringerer Höhe gezahlt als Versicherungsleistungen. Die Bedingungen für Beitragszahlungen und Leistungsgewährung sind in den verschiedenen Ländern extrem unterschiedlich, so daß nur wenige Verallgemeinerungen über die finanzielle Situation der Arbeitslosen gemacht werden können.

Ein wichtiger Indiktor ist der *Anteil jener Personen, die überhaupt von einem Versicherungssystem erfaßt sind*: Manche Gruppen haben überhaupt keine Ansprüche an Versicherungsleistungen, andere wiederum haben ihre Ansprüche bereits ausgeschöpft. In Spanien z. B. ist lediglich ein Viertel der Arbeitslosen in dem Arbeitslosenversicherungssystem eingeschlossen. Ebenfalls relativ gering ist dieser Prozentsatz in Griechenland, Italien und der Türkei. Nicht in das Versicherungssystem eingeschlossen, sind beispielsweise in einigen Ländern Teilzeitarbeitskräfte (Vereinigtes Königreich) oder Schulabgänger und andere Neueintritte am Arbeitsmarkt (Bundesrepublik Deutschland), die noch nicht einmal Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosenhilfe) haben. Die vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquote der Frauen im Vereinigten Königreich und der jüngeren Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland muß auch vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Unterstützungssysteme gesehen werden.

Wenn Arbeitslosigkeit länger andauert und die niedrigere, bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosenhilfe die Lohnersatzleistung übernimmt, *verschlechtert sich in aller Regel die finanzielle Situation der Arbeitslosen*. Untersuchungen aus den späten 70er Jahren über die Lohnersatzrate in verschiedenen Ländern zeigen, daß in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit die Lohnersatzleistungen 80 bis 90% des durchschnittlichen Einkommens in den meisten Ländern betragen. Arbeitslose, die bereits im zweiten Jahr arbeitslos sind, müssen Einkommensreduktionen bis zu 50% und mehr hinnehmen, je nach Alter, Anzahl der zu versorgenden Familienangehörigen und dem früheren Einkommen. Die Lohnersatzleistungen sind tendenziell niedriger für Familien mit ehemals höherem Einkommen.

Zusätzlich zu der Verschlechterung, die durch die längere Arbeitslosigkeitsdauer bedingt ist, wurden in fast allen Ländern *schwerwiegende Einschnitte in den sozialen Sicherheitssystemen* vorgenommen, die insbesondere die finanzielle Situation der Arbeitslosen betreffen. Obwohl hierzu keine jüngeren vergleichbaren Daten vorliegen, läßt sich dennoch feststellen, daß in den meisten Ländern die Lohnersatzrate gesunken ist. Verlängerte Anwartschaftszeiten, bevor Leistungen gewährt werden, eine Verringerung der Leistungen bei bestimmten Gruppen ebenso wie Herabstufungsprozesse nach dem Einkommensniveau haben dazu geführt, daß eine wachsende Zahl von Arbeitslosen nahe oder sogar jenseits der Armutsgrenze lebt („Neue Armut“).

Empirische Forschungen über die psychosozialen Belastungen der Arbeitslosigkeit haben gezeigt, daß insbesondere die *aus den finanziellen Verschlechterungen resultierenden Bela-*

stungen in den meisten europäischen Ländern *angewachsen* sind – verglichen mit den 70er Jahren, als Arbeitslosigkeit immer noch relativ gut „abgefedert“ war.

In dem Kontext dieser Studie ist es wichtig darauf hinzuweisen, daß die finanzielle Deprivation einen zusätzlichen Streßfaktor für den Arbeitslosen und dessen Familie bedeutet und damit das Leid verstärkt, das durch die Erwerbslosigkeit verursacht wird. *Viele der Probleme, von denen Arbeitslosenfamilien berichten, drehen sich ums Geld.* Neben der Tatsache, daß die Grundbedürfnisse von Wohnen, Kleidung und Ernährung betroffen sind, engt die Verminderung des Familieneinkommens die Möglichkeiten ein, aktiv in diversen Kommunikationsprozessen, am sozialen Leben oder an Freizeitaktivitäten teilzunehmen. Dies wiederum verstärkt die soziale Isolation der Arbeitslosen und ihrer Familien. Das Fehlen eines regulären vorhersehbaren Einkommens bedeutet Verzicht auf längerfristige Planungen und damit vielfach auch den Verzicht auf Zukunftsperspektiven und Hoffnungen.

Aus diesem Grund können Maßnahmen im sozialen Bereich nur wenig bewirken, wenn sie nicht begleitet sind von finanziellen Verbesserungen, die es den Arbeitslosen ermöglichen, ein angemessenes Leben zu führen. Wenn es das Ziel dieser Maßnahmen sein soll, die psychologischen Belastungen der Arbeitslosigkeit zu vermindern, dann müssen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Arbeitslosen sorgfältig mit in Betracht gezogen werden. Aktivitäten, die für Arbeitslose geplant werden, sollten so gefördert werden, daß der Arbeitslose es sich auch leisten kann, daran teilzunehmen. Es ist erkennbar, daß ein wachsender Bedarf an Beratung in finanziellen Fragen entsteht. Viele der Beratungsaktivitäten, die in den Arbeitslosenzentren durchgeführt werden, beschäftigen sich mit finanziellen Fragen.

3. Arbeitslosigkeit, psychosoziale und physische Gesundheit

Obwohl Arbeitslosigkeit eine weit verbreitete Erscheinung in Europa ist, wurde diesem Thema doch nicht in allen europäischen Ländern eine gleiche hohe Aufmerksamkeit in der psychologischen und soziologischen Forschung gewidmet. Jene Länder, die am meisten von Arbeitslosigkeit betroffen waren bzw. jene mit traditionell hohen Arbeitslosenquoten, haben z. T. relativ wenige Forschungsaktivitäten in diesem speziellen Feld vorzuweisen, während Länder, die erst in den letzten 10 Jahren mit einer hohen und wachsenden Arbeitslosigkeit konfrontiert waren, eine Fülle empirischer Arbeiten über die psychosozialen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit durchgeführt haben (Österreich, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich). Die Ergebnisse jedoch scheinen in ihrer Reichweite auch auf diese Länder beschränkt zu sein, denn die Unterschiede in den Bevölkerungsstrukturen und kulturellen Mustern ebenso wie in Arbeitsmarktregelungen und sozialen Sicherungssystemen erlauben kaum eine Übertragung auf andere Länder. Bislang existieren unseres Wissens keine interkulturellen Vergleiche im Hinblick auf die individuellen Reaktionen und die Verarbeitung der Arbeitslosigkeit. In diesem Punkt muß die vorliegende Studie notwendigerweise unvollständig bleiben, und die berichteten Ergebnisse beziehen sich hauptsächlich auf die Länder Nordwest- und Mitteleuropas.

Nahezu alle verfügbaren Forschungsergebnisse bekräftigen, daß Arbeitslosigkeit mit einer Vielzahl von Symptomen

psychologischer Verunsicherungen verbunden ist, so z. B. einem Gefühl der Nutzlosigkeit, dem Fehlen von Zeit- und Zielstrukturen, Depressionen, Angst, Zerstörung des Selbstbewußtseins und des Selbstwertgefühls, Schuldgefühlen und Schuldzuschreibungen. Soziale Isolation als Folge eingeschränkter Kontakte und Kommunikationsbeziehungen sowie Stigmatisierungsprozesse sind weitere Auswirkungen, die bei Arbeitslosen relativ häufig anzutreffen sind. Auch wachsende familiäre Spannungen verschiedener Art werden von der Mehrzahl der längerfristig Arbeitslosen berichtet, obwohl andererseits die stabilisierende Funktion der Familie nicht unterschätzt werden darf.

Schließlich sind noch die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die physische Gesundheit zu erwähnen, die durch psychomatische Symptome ebenso wie durch ausschließlich physische Symptome sichtbar werden. In diesem speziellen Bereich allerdings sind die Forschungsergebnisse eher kontrovers, teilweise wegen der methodologischen Schwierigkeit, eindeutige Kausalbeziehungen herzustellen. So ist es z. B. unmöglich, von der bloßen Beobachtung, daß Arbeitslose weniger gesund sind als Beschäftigte, darauf zu schließen, daß dies durch Arbeitslosigkeit bedingt ist und nicht durch die Tatsache, daß Personen mit schlechterer Gesundheit häufiger von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen werden.

Ein *einheitliches Reaktionsmuster* im Hinblick auf die psychosozialen und physischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit konnte somit *nicht festgestellt* werden. Die Auswirkungen und individuellen Reaktionen hängen zu einem großen Teil von den individuellen Charakteristika wie Alter, Geschlecht, finanzielle Situation, Ausbildungsniveau, Fähigkeiten, Arbeitsethos, allgemeine Einstellungen und Persönlichkeitsstruktur (intervenierende Variablen) ab. Auch die soziale Umgebung ebenso wie die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen beeinflussen die Art und Weise, wie eine Person mit der Arbeitslosigkeit umgeht.

Das *typische Bild* eines Arbeitslosen als jemand, der in mittlerem Alter ist, Alleinverdiener, verheiratet ist und zwei Kinder hat, ein hohes Arbeitsethos besitzt, der bislang einen stabilen und zufriedenstellenden Arbeitsplatz hatte und der nach Verlust seines Arbeitsplatzes die „klassischen“ Phasen der Arbeitslosigkeit vom Schock zum Fatalismus durchläuft, beschreibt lediglich einen möglichen und in keinem Falle den vorherrschenden Typ des Arbeitslosen. Im Hinblick auf die Strukturen der Arbeitslosigkeit, wie sie oben beschrieben wurden, repräsentiert dieser Typ wahrscheinlich lediglich ungefähr ein Fünftel der Arbeitslosen. Der Rest sind ältere Personen nahe dem Pensionsalter, junge unverheiratete Leute, alleinstehende Mütter, Frauen, die wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren usw. Sie alle haben verschiedene Biographien und unterschiedliche Erwartungen, manche auch Alternativrollen zur Arbeitslosigkeit verfügbar, z. B. als Hausfrau, Rentner oder Student. Dies bedeutet allerdings nicht, daß sie weniger durch die Arbeitslosigkeit leiden, aber sicherlich in einer unterschiedlichen Art und Weise. Um all diese verschiedenen Muster von Reaktionen zu beschreiben, bedarf es einer weitergehenden Arbeitslosenforschung, die nicht nur die individuellen Einstellungen und Charakteristika, sondern auch die kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge mit in Betracht zieht. („Differenzielle“ Arbeitslosenforschung.)

Schließlich sollte auch noch erwähnt werden, daß für bestimmte Gruppen und unter bestimmten Umständen

(z. B. wenn keine finanziellen Belastungen auftreten) Arbeitslosigkeit auch Entlastung vom Streß und von der Last der Arbeit mit sich bringen kann, mit dem Ergebnis, daß das psychische Wohlbefinden und die physische Gesundheit sich sogar verbessern – zumindest in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit. Dies wiederum zieht die Aufmerksamkeit auf den *dynamischen Charakter* der psychosozialen und gesundheitlichen Folgen von Arbeitslosigkeit. Die Reaktionsmuster verändern sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, so daß sowohl Verschlechterungen als auch Verbesserungen des psychischen und physischen Wohlbefindens beobachtet werden können. Die Richtung dieser individuellen Veränderungen hängt u. a. auch davon ab, an welchen Aktivitäten sich ein Arbeitsloser beteiligt. Selbsthilfemaßnahmen und Initiativen, die den Arbeitslosen aktiv einbeziehen in eine Reorganisation seines gesamten Lebens, und die auch Raum für andere und neue Werte geben, die jenseits von bezahlter Arbeit im traditionellen Sinne liegen, können einen positiven Einfluß auf das psychosoziale und physische Wohlbefinden der Arbeitslosen haben.

4. Maßnahmen im sozialen Bereich

Eine Vielzahl von umfassenden ebenso wie Einzelmaßnahmen, Programmen und Initiativen werden gegenwärtig in den verschiedenen europäischen Ländern praktiziert, um die Arbeitslosigkeit und ihre negativen sozialen und psychologischen Auswirkungen für den einzelnen und die Familie zu bekämpfen.

Obwohl sie in ihrer Art und Reichweite alle sehr verschieden sind, können dennoch einige Gemeinsamkeiten festgestellt werden: Die meisten *traditionellen Arbeitsmarktinterventionen* beinhalten befristete Arbeitsbeschaffungsprogramme, Arbeitserprobungs- oder Berufsvorbereitungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse und Bildungsmaßnahmen. *Zielgruppen* dieser Interventionen sind in erster Linie *arbeitslose Personen mit erheblichen Vermittlungsschwierigkeiten*, so z. B. Langfristige Arbeitslose, benachteiligte Jugendliche, Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderte und bis zu einem gewissen Grade auch Frauen. Evaluationsuntersuchungen haben ergeben, daß es nicht immer die Hauptzielgruppen sind, die am meisten von diesen Programmen profitieren. Das betrifft insbesondere viele der Bildungsmaßnahmen, wo gezeigt werden konnte, daß die fähigeren und besser Ausgebildeten unter den Arbeitslosen besseren Zugang zu diesen Maßnahmen haben als benachteiligte soziale Gruppen.

Mit der wachsenden Dauer der Arbeitslosigkeit verändern sich auch einige der konventionellen Arbeitsmarktmaßnahmen in ihrer Funktion. In den meisten Ländern wächst das Bewußtsein über die Notwendigkeit für *komplementäre Maßnahmen*, die in der Lage sind, den einzelnen von dem sozialen und psychischen Leid der Arbeitslosigkeit zu entlasten, um den Teufelskreis von Arbeitslosigkeit, psychosozialen Beeinträchtigungen und abnehmenden Beschäftigungschancen zu unterbrechen. Viele Maßnahmen für Arbeitslose tendieren daher dahin, sozialpädagogische oder sogar therapeutische Ansätze vorgeschaltet oder begleitend in die Maßnahmen zu integrieren.

Einige Probleme resultieren aus der Tatsache, daß die Mehrzahl der Maßnahmen zeitlich befristet ist, ebenso wie aus der *Art der Arbeiten*, die dort angeboten werden. Die meisten Programme fördern die Beschäftigung von Arbeitslosen bis zur Dauer von einem Jahr. Die nachfolgenden Beschäfti-

gungsaussichten der Teilnehmer sind häufig nicht sehr günstig. Viele bekommen hinterher keinen stabilen dauerhaften Arbeitsplatz auf dem freien Arbeitsmarkt. Andere bleiben arbeitslos oder münden in eine neue, zeitlich befristete Maßnahme ein. Ein Grund für die beschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten liegt, neben der Tatsache, daß insgesamt nicht genügend Arbeitsplätze vorhanden sind, in der Art solcher zeitlich befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Tatsache, daß die Arbeit zusätzlich und von gemeinnützigem Interesse sein muß, beinhaltet ebenfalls, daß die meisten dieser Arbeiten nicht im Produktionsbereich angesiedelt sind und demzufolge häufig auch nur wenig verwertbare Qualifikationen und Kenntnisse erfordern bzw. vermitteln, die für einen späteren potentiellen Arbeitgeber von Nutzen sein könnten.

In wachsendem Umfang wird das arbeitsmarktpolitische Instrument der zeitlich befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von *Selbsthilfegruppen, freiwilligen oder alternativen Arbeitsprojekten* in Anspruch genommen. Mit Hilfe dieser öffentlichen Finanzierung werden zwei Ziele kombiniert: Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Arbeitslose und gleichzeitig die Durchführung von Informations-, Betreuungs- und Beratungsaktivitäten für Arbeitslose, teilweise auch in Verbindung mit Arbeits- und Ausbildungsangeboten.

Die *Betreuungs- und Beratungsangebote*, die *regulär* in den jeweiligen *nationalen Arbeitsverwaltungen* angeboten werden, sind üblicherweise nicht darauf ausgelegt, persönliche Probleme der Arbeitslosen zu behandeln. Abgesehen von der Tatsache, daß bei der steigenden Zahl von Arbeitslosen die Arbeitsverwaltungen nicht die Personalkapazität haben, um den wachsenden Bedarf an persönlicher Betreuung und Beratung zu leisten, sind die meisten dieser Institutionen auch rechtlich nicht in einer Position, in der sie persönliche Hilfe oder sogar Therapie leisten und anbieten könnten. Experimente wie die „Permanences des Centres Psychologiques“ der belgischen Arbeitsverwaltung oder die schwedischen AMI-Zentren („Employability Centers“), scheinen hier eher die Ausnahme als die Regel zu sein.

Die *regulären sozialen Dienste*, die in der Regel bei den Kommunen oder bei verschiedenen caritativen Organisationen existieren, bieten ein weites Spektrum an Beratung und Betreuung, Information und Ausbildung sowie Freizeitaktivitäten für alle Angehörigen einer Kommune an. Somit sind sie also auch offen für Arbeitslose und werden nach Ansicht von Mitarbeitern dieser Dienste auch in wachsendem Maße von Arbeitslosen in Anspruch genommen. Aber es gibt keine präzisen Daten über die Zahl der Arbeitslosen, die solche regulären sozialen Dienste aufsuchen.

Nach Erfahrungen aus Finnland und Großbritannien scheinen Arbeitslose diese Dienste in dem Maße in Anspruch zu nehmen, in dem sie insgesamt in der Bevölkerung repräsentiert sind. Allerdings gibt es unter den Arbeitslosen eine weit verbreitete Tendenz, ihre Arbeitslosigkeit zu verbergen, sich zurückzuziehen und zu isolieren mit dem Effekt, daß die meisten von ihnen auch nicht die Hilfe solcher sozialen Dienste in Anspruch nehmen oder an von ihnen veranstalteten Aktivitäten teilnehmen. Manche Arbeitslose sind noch nicht einmal finanziell in der Lage, sich an solchen Aktivitäten zu beteiligen. Daher räumen einige Kommunalverwaltungen und private Organisationen den Arbeitslosen freien Eintritt zu solchen Aktivitäten ein. Manche haben auch den Versuch unternommen, besondere Angebote für Arbeitslose zu organisieren. Allerdings können solche separaten Aktivi-

täten den Stigmatisierungseffekt der Arbeitslosigkeit auch noch verstärken, wie dies durch einige finnische und britische Experimente gezeigt werden konnte, die von den Arbeitslosen nicht aufgegriffen wurden. Auf der anderen Seite scheinen eher solche Aktivitäten erfolgreich zu sein, die sich bemühen, Arbeitslose mit anderen Personen in einer Art „social mix“ zu integrieren, wie dies z. B. in dem Modellversuch der Münchner Volkshochschule (Münchner Gesundheitspark) versucht wird.

Die regulären sozialen Dienste stehen derzeit in allen Ländern unter hohem finanziellem Druck, da überall die öffentlichen Ausgaben beschnitten werden. So fehlen diesen Diensten gerade in Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit, wo es einen besonderen Bedarf an solchen Dienstleistungen gibt, die finanziellen Ressourcen, um den negativen psychosozialen Folgen der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.

Neben den hier beschriebenen regulären Arbeitsmarktmaßnahmen auf der einen Seite und den regulären sozialen Diensten auf der anderen sind in den vergangenen Jahren überall in Europa *neue Formen der Hilfe für die Arbeitslosen* entstanden. Wir nennen sie „*nicht konventionell*“, obwohl sie z. T. durchaus Überschneidungen mit den konventionellen Arbeitsmarktmaßnahmen und sozialen Interventionen aufweisen, weil sie vielfach neue Ansätze im Umgang mit dem Problem der Arbeitslosigkeit und auch im Umgang mit den Arbeitslosen erproben und praktizieren. Sie wenden sich neuen und anderen Werten zu, erproben neue Formen des Arbeitens und Lernens, der sozialen Kooperation, und sie sind anderen wirtschaftlichen Zielsetzungen verpflichtet. Zwei Haupttypen von Aktivitäten sind zu unterscheiden: Jene, die sich auf persönliche Hilfe, Beratung und Betreuung der Arbeitslosen konzentrieren (z. B. Arbeitslosenzentren, Selbsthilfegruppen) und jene, die darüber hinaus auch reguläre Arbeit und Ausbildung anbieten (gemeinnützige Unternehmen, Produktionsschulen, alternative Arbeits- und Ausbildungsprojekte, Kooperativen).

Innerhalb dieser Aktivitäten, die im Detail in Kapitel 5 b beschrieben wurden, findet ein Großteil jener wertvollen Bemühungen statt, die psychologischen und sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit zu lindern. Einige *gemeinsame Charakteristika* dieser ansonsten sehr heterogenen Aktivitäten können wie folgt beschrieben werden:

- ein ganzheitlicher Ansatz für Lernen, Leben und Arbeiten;
- Bereitstellung von nützlicher und sinnerfüllter Arbeit und Ausbildung;
- Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die sowohl den ökologischen wie den menschlichen Bedürfnissen entsprechen, z. B. die Wiederverwertung von Abfall, Energieprojekte, Betreuung von älteren oder behinderten Personen, die Renovierung alter Gebäude usw.;
- demokratische Organisationsstrukturen und Mitbestimmung;
- eine Arbeitsorganisation und Umwelt, die Kooperation, nicht aber Konkurrenz fördern;
- eine politische Haltung, die nicht den Arbeitslosen für seine Situation verantwortlich macht, sondern die Ursachen der Arbeitslosigkeit aufdeckt und Solidarität und gemeinschaftliche Aktivitäten gegen die Arbeitslosigkeit fördert;
- Einbeziehung und Partizipation der Arbeitslosen selbst.

Viele dieser Aktivitäten sind in der sogenannten „alternativen Ökonomie“ entstanden, viele von ihnen wurden ermutigt und finanziert im Rahmen der sogenannten „lokalen Beschäftigungsinitiativen“, die für solche Projekte Beratung, technische und administrative Hilfe bereitstellen und die zugleich einen Zugang zu den möglichen Finanzierungsquellen verschaffen, die erforderlich sind, um solche Initiativen zu gründen und zu unterhalten. Angesichts der hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit in allen europäischen Ländern ist der rein quantitative Beitrag dieser Maßnahmen zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems allerdings sehr gering. Sie bilden ein *Experimentierfeld* für Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf die stärkere Betonung der regionalen Problemlösungspotentiale. Der Haupterfolg dieser Maßnahmen jedoch liegt in ihrem ganz spezifischen Weg, Arbeitslose nicht nur in reguläre bezahlte Arbeit, nützliche Arbeit und qualifizierte Ausbildung zu integrieren, sondern auch indem sie sie in eine soziale Umgebung aufnehmen, die dem einzelnen hilft, die schädigenden sozialen und psychologischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit zu überstehen. Sie erfüllen insoweit eine „Reparaturfunktion“ für den regulären Arbeitsmarkt, indem sie die Qualifikation und Arbeitsfähigkeit der Arbeitslosen aufrechterhalten und indem sie neue Qualifikationen entwickeln. Auf lange Sicht gesehen, können solche Initiativen jedoch nur erfolgreich sein und ihre „Reparaturfunktion“ erfüllen, wenn es einen Austausch mit dem regulären Arbeitsmarkt gibt. Wenn die Teilnehmer der Chance beraubt sind, jemals wieder in den regulären Arbeitsmarkt integriert zu werden, dann besteht auch für diese Initiativen wenig Chance zum Überleben.

5. Schlußfolgerungen

In Anbetracht der hier dargestellten Ergebnisse möchte die Studiengruppe einige Überlegungen anfügen, die einerseits die Arbeitslosenforschung betreffen, die in einigen Bereichen immer noch lückenhaft ist, und die andererseits die Ziele und Intentionen der Maßnahmen für Arbeitslose betreffen, ebenso wie die konkreten Bedingungen, unter denen diese Maßnahmen durchgeführt werden. Die folgenden Thesen zielen nicht auf fertige Rezepte oder Lösungen hin, sie sollten eher verstanden werden als ein Beitrag, um die Situation der Arbeitslosen in einer mittelfristigen Perspektive zu verbessern.

a) Wie bereits im Teil III ausgeführt, ist die *empirische Forschung* über die sozialen, psychologischen und gesundheitlichen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit – obwohl sie eine große Anzahl gesicherter Ergebnisse erbracht hat – immer noch lückenhaft. Drei Aspekte sollen hier genannt werden, die die Forschung vorantreiben und gleichzeitig einen weniger zwiespältigen, präzisieren und tieferen Einblick in die sozialen und psychologischen Prozesse ermöglichen könnten, die mit Arbeitslosigkeit verbunden sind. Die folgenden Erfordernisse müssen von zukünftiger Arbeitslosenforschung erfüllt werden:

- i. *Interkulturelle Vergleiche* müßten sowohl auf nationaler wie auf regionaler Ebene durchgeführt werden. Unterschiede zwischen hochindustrialisierten Ländern, großstädtischen Ballungszentren und rein ländlichen Gegenden haben unterschiedliche Verhaltensweisen der Arbeitslosen zur Folge, und diese müssen explizit in die Analyse miteinbezogen werden.
- ii. *Verlaufsuntersuchungen* über bestimmte Gruppen von Arbeitslosen in ihrem jeweiligen sozioökonomischen

Kontext müssen vermehrt durchgeführt und weiterentwickelt werden. Die Problematik der Herstellung von Kausalbeziehungen (d. h. durch welche Prozesse Arbeitslosigkeit die psychosoziale Gesundheit beeinträchtigen kann), kann nur dadurch gelöst werden, indem man Arbeitslose über die Periode der Arbeitslosigkeit hinweg „begleitet“.

iii. Ein differentieller Forschungsansatz muß gewählt werden, um sowohl die kausalen als auch die kombinierten Auswirkungen einer Vielzahl von *intervenierenden Variablen* sowohl auf der sozialen wie auch auf der individuellen Ebene verstehen zu können, die die potentiell zerstörerischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Mehrzahl der Arbeitslosen entweder verstärken oder abmildern.

b) Den Arbeitslosen zu helfen heißt in erster Linie, sowohl die *Arbeitsmarktbedingungen als auch die Arbeitsbedingungen und die rechtlichen Regelungen zu verbessern*. Was dies im einzelnen heißt, mag von Land zu Land sehr unterschiedlich sein und kann nicht im Rahmen dieser Studie erörtert werden. Aber es sollte deutlich gesagt werden, daß Hilfsmaßnahmen, wie sie hier diskutiert werden, langfristig gesehen keine Chance haben, ihre Funktion zu erfüllen und die psychosozialen Belastungen und Gesundheitsauswirkungen der Arbeitslosigkeit zu erleichtern, wenn nicht gleichzeitig große Anstrengungen unternommen werden, um die Arbeitslosigkeit zu vermindern und um Arbeitsbedingungen zu schaffen, die eine Integration der Arbeitslosen in das reguläre Arbeitsleben ermöglichen.

c) Viele der Arbeitsprogramme und Ausbildungsmaßnahmen setzen bei *individuellen Defiziten* der Arbeitslosen hinsichtlich ihrer Qualifikationen und Fähigkeiten an (gemessen an den gegenwärtigen Arbeitsmarkterfordernissen). Obwohl in diesen Maßnahmen sehr wertvolle Arbeit geleistet wird im Hinblick auf die persönliche Entwicklung der Teilnehmer und die Verbesserung ihrer Fähigkeiten, so bergen sie doch die Gefahr der *Stigmatisierung* und *Marginalisierung* der Arbeitslosen in sich, denn sie „etikettieren“ die Arbeitslosen als Menschen mit Defiziten bzw. mangelhaften Fähigkeiten. Soziale Maßnahmen sollten solche Effekte vermeiden.

d) Maßnahmen, deren Ziel es ist, Arbeitsplätze zu schaffen, sollten soweit wie möglich *innerhalb der Rahmenbedingungen von regulären Arbeitsverhältnissen* organisiert sein, auch dann, wenn sie lediglich befristet sind. Nur auf diesem Wege kann der Arbeitslose wieder in das gesamte Netzwerk der sozialen Sicherheit eingebettet werden, was von großer Bedeutung für sein zukünftiges Arbeitsleben, seine Rentenansprüche usw. ist.

e) Die Effizienz sozialer Maßnahmen, die jenen helfen sollen, die der Hilfe am meisten bedürfen, hängt zu einem großen Teil davon ab, ob sie tatsächlich ihre Hauptzielgruppe erreichen. Bei einer ganzen Reihe von Maßnahmen laufen im Vorfeld Selbstselektions- und Rekrutierungsprozesse ab, die zur Folge haben, daß überwiegend die weniger benachteiligten Personen Zugang zu den Maßnahmen erhalten. In anderen Fällen wiederum schließen bestimmte Zugangsvoraussetzungen große Gruppen von der Teilnahme an Maßnahmen aus, z. B. all jene, die nicht durch das Arbeitslosenversicherungssystem abgedeckt sind. Soziale Maßnahmen, deren Ziel die psychosoziale Erleichterung ist, sollten daher die finanzielle und soziale Situation ihrer Zielgruppen berücksichtigen.

f) Ein wesentlicher Gesichtspunkt in den Bemühungen, die negativen psychologischen und sozialen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit abzumildern, ist die Notwendigkeit, eine *ausreichende finanzielle Unterstützung* für die Arbeitslosen zu gewährleisten, um sicherzustellen, daß sie einen angemessenen Lebensstandard halten können. Dies trifft im besonderen für marginalisierte Gruppen, wie z. B. Langfristarbeitslose oder solche, die nicht von sozialen Sicherungssystemen erfaßt sind, zu. Die „Neue Armut“ kann nur bekämpft werden, indem man entweder eine ausreichende Anzahl an voll bezahlten Arbeitsplätzen zur Verfügung stellt oder indem man eine andere Art genereller Einkommenssicherung sicherstellt.

Aber auch für jene Gruppen, die nicht unter den finanziellen Belastungen der Arbeitslosigkeit in dem Sinne leiden, daß sie keine Unterstützung haben, die aber (wegen der Bedürftigkeitsabhängigkeit von Sozialhilfesystemen) auf ihre Familien angewiesen sind, muß die Situation verbessert werden, damit sie *eigene Ansprüche auf finanzielle Unterstützung* erhalten, so daß sie frei über ihre zukünftige Lebensplanung entscheiden können, ohne vom Familienbudget abhängig zu sein. Dies betrifft in erster Linie *junge Menschen*, die in der Phase des Unabhängigwerdens – finanziell, sozial und emotional – von ihrem Elternhaus stehen sowie *verheiratete Frauen*.

g) Wir haben einige *Zweifel* über die *Ziele* und *Werte*, denen soziale Maßnahmen für die Arbeitslosen verpflichtet sein sollten. Die meisten konventionellen Arbeitsmarktmaßnahmen wie z. B. Arbeitsbeschaffungsprogramme oder Bildungsmaßnahmen verfolgen immer noch das Ziel, die Arbeitsfähigkeit eines Arbeitslosen zu erhalten und zu verbessern. Unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen jedoch und entsprechend den Arbeitsmarktprognosen wird es auch in der näheren Zukunft nicht genügend Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Arbeitslosen geben. Einige der neuen Aktivitäten, die für die Arbeitslosen entwickelt wurden, haben sich daher anderen Zielen und Werten zugewandt als denen, die den traditionellen Arbeitsmarkt und die traditionelle Wirtschaft regieren, um so den Arbeitslosen von dem Druck zu entlasten, er müsse den Erfordernissen des Arbeitsmarktes genügen. Damit soll ihnen die Möglichkeit gegeben werden, ihr Leben neu zu organisieren, im Einklang mit anderen menschlichen und gesellschaftlichen Werten.

Ob eine solche Umorientierung der Werte tatsächlich wünschenswert ist, um zukünftige gesellschaftliche Erfordernisse meistern zu können, ist insofern zweifelhaft, als es fraglich ist, ob gerade die Arbeitslosen die Hauptzielgruppe für eine Umorientierung zu solchen alternativen Werten sein sollten. Dies könnte die Kluft in der Gesellschaft zwischen jenen, die Arbeit haben, und jenen, die keine Arbeit haben, noch weiter vergrößern und somit auch die existierenden Trends in Richtung auf eine Marginalisierung der Arbeitslosen noch weiter verstärken.

h) Es konnte gezeigt werden, daß individuelle Hilfsmaßnahmen häufig von verschiedenen

karitativen Organisationen oder Selbsthilfeinitiativen organisiert und durchgeführt werden. Ein wichtiger Aspekt dieser Organisationen und Initiativen ist ihr dezentraler Charakter, der es ihnen ermöglicht, lokale Bedingungen und Bedürfnisse besser zu berücksichtigen und flexiblere, unbürokratischere Wege gehen zu können, als sie von einer zentralisierten öffentlichen Verwaltung angeboten werden können. Ein weiterer Aspekt ist die Tatsache, daß solche

Maßnahmen häufig von Organisationen ausgeführt werden, die bei der Zielgruppe ein positiveres Image und somit besseren Zugang zu diesen Personen haben. Dennoch ist es wichtig, daß Behörden und die öffentliche Verwaltung die volle Verantwortung auch für diese lokalen Selbsthilfeinitiativen dadurch übernehmen, daß sie sie großzügig unterstützen und daß solche Förderung integriert wird in nationale Programme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die Studiengruppe ist der Überzeugung, daß die Kosten der Arbeitslosigkeit solidarisch von allen Mitgliedern einer Gesellschaft getragen werden müssen und nicht der Wohltätigkeit freiwilliger Organisationen überlassen werden dürfen, obwohl diese häufig die besseren „Agenten“ sind, um lokale Programme auszuführen, im Vergleich zu öffentlichen Behörden.

i) Nach sorgfältiger Analyse all der Maßnahmen und ihres relativen Beitrags zur Erleichterung der psychosozialen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit gibt die Studiengruppe zu bedenken, daß – ohne die umfassenden konventionellen Arbeitsmarktmaßnahmen zu vernachlässigen – sehr viel mehr Unterstützung, sowohl finanzielle als auch institutionelle, den verschiedenen Arten von lokalen Beschäftigungsinitiativen, Selbsthilfemaßnahmen, alternativen Arbeits- und Ausbildungsprojekten usw. gegeben werden sollte. Ihr Bei-

trag zur Lösung des Problems ist bislang gering, wenn man es an der Zahl der Teilnehmer mißt, jedoch relativ hoch, gemessen daran, wie erfolgreich sie die realen psychosozialen Probleme der Langzeitarbeitslosen behandeln. Und es besteht ein großer Bedarf an dieser Art von Aktivitäten unter den Arbeitslosen, insbesondere den jugendlichen Arbeitslosen. In gewisser Weise könnten diese Initiativen auch als Modellmaßnahmen für größer angelegte Arbeitsmarktprogramme dienen.

Trotz der starken Betonung des dezentralen Charakters dieser Initiativen und trotz des Herausstreichens des großen Bedarfs an lokalen Lösungen ist sich die Studiengruppe sehr wohl der Tatsache bewußt, daß diese Maßnahmen allein nicht in der Lage sind, das Arbeitslosenproblem per se zu lösen. Ihre Rolle ist zweifelsohne darauf beschränkt, die psychosozialen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit für größere Gruppen von Arbeitslosen zu erleichtern. Sie verringern jedoch keineswegs die Verantwortung aller Regierungen, ernsthafte Bemühungen und Aktionen gegen die Arbeitslosigkeit durch angemessene wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu unternehmen. Maßnahmen im sozialen Bereich können niemals die Funktion einer regulären Erwerbsarbeit als Vehikel sozialer Integration ersetzen.