

Es gibt keinen „Ketchup-Effekt“ bei (Langzeit)arbeitslosigkeit - praktische Erfahrungen aus der Sozialarbeit

Insbesondere bei Langzeitarbeitslosigkeit (LZA) und Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL) wird es - leider - kein „Jobwunder“ geben können, das sich mit einfachen „Maßnahmen“ herbeiführen lässt.

Die Autor*innen sind langjährig in der Sozialarbeit mit Menschen tätig, die von LZA und LZBL betroffen sind. Ihrer Ansicht nach werden dabei ein stärkerer „komplementärer Arbeitsmarkt“ sowie eine „befähigende Arbeitsmarktpolitik“ immer wichtiger.

Christian Tuma (FH St. Pölten, Wr. Berufsbörse)
Dunja Eisner (ATZ Vitis)
Peter Binder (ATZ Schiltern)

Inhalt

1 Vorbemerkungen.....	3
2 Die Rolle der Sozialarbeit bei der Betreuung arbeitsloser Personen.....	5
3 „Aktivieren“ oder „befähigen“?	6
4 Was könnte Sozialarbeit beitragen?	7
5 Anregungen	7
6 Wunschzettel an den „Job-Chefkocher-der-Nation“	8
7 Schlussbemerkung noch.....	10

1 Vorbemerkungen

Diskussionen zu Alternativen in der Arbeitsmarktpolitik werden derzeit mit fast ständiger Bezugnahme auf Themen wie BGE, Erwerbsabhängigkeit, zu Freiwilligkeit, zur Umverteilung von Arbeit, usw.. geführt. ¹ Unklar ist aktuell auch der weitere arbeitsmarktpolitische Kurs in Österreich. Um dazu nur einige Stichworte zu nennen: Zuverdienstgrenze, Flexibilisierung, Nettoersatzrate, degressives ALG, Jobgarantie,.. . Befremden bereitet auch die vom Bund angeblich geplante Reduzierung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik ab 2022 bis 2024 ².

Unser Beitrag muss aus Platz- und Zeitgründen diese brisanten Themen spezielleren strategischen Diskussionen überlassen und geht daher nicht direkt auf diese wichtigen Forderungen und Grundsatzfragen ein. Es soll es vielmehr knapp und prägnant um unsere Erfahrungen mit Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZA bzw. LZBL) aus Sicht der Sozialarbeit gehen.

Die Autor*innen sprechen sich selbstverständlich gegen Verschärfungen jeglicher Art und für eine bessere Existenzsicherung im Falle von Erwerbslosigkeit aus.

Bei unseren – an der Sozialarbeitspraxis im Erwerbslosenbereich orientierten – Anregungen geht es aber nicht etwa um kosmetische Verbesserungen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: Es sind derzeit alarmierend hohe Zahlen bei den Langzeitarbeitslosen und Langzeitbeschäftigungslosen zu beobachten (die höchsten seit Jahrzehnten!) und mit ihrer Persistenz ist erfahrungsgemäß zu rechnen (Hysteresisdynamiken).

Wir plädieren deshalb insgesamt für intensivere Angebote in den Bereichen Beschäftigung, Beratung und Betreuung, denn unseren Erfahrungen und Beobachtungen zufolge sollte unter derzeitigen Auspizien ein Rahmen für eine „befähigende Arbeitsmarktpolitik“ gesichert und – zumindest temporär- ausgebaut werden. Dazu werden einige Anregungen vorgebracht.

Nur kurz: Fakten zur Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit

Auch, wenn sich glücklicherweise die Arbeitslosigkeit wieder entspannt, deutet die Entwicklung bei den LZAL und LZBL Personen weniger auf eine rasche Erholung hin - hier kann von einem „Fast-jobwunder“ leider eher nicht die Rede sein. Und auch Ankündigungen, über „Anreize, wie Jobs für Langzeitarbeitslose attraktiver werden könnten“ nachzudenken ³, lösen im Bedeutungsspektrum von „kryptisch“ bis „vollmundig“ ganz unterschiedliche Assoziationen und Interpretationen aus.

Fakt ist: schon vor der Covid- Krise ist die Zahl jener LZBL angestiegen, die mehr als 5 Jahre ohne Beschäftigung sind; pandemiebedingte Tendenz steigend.

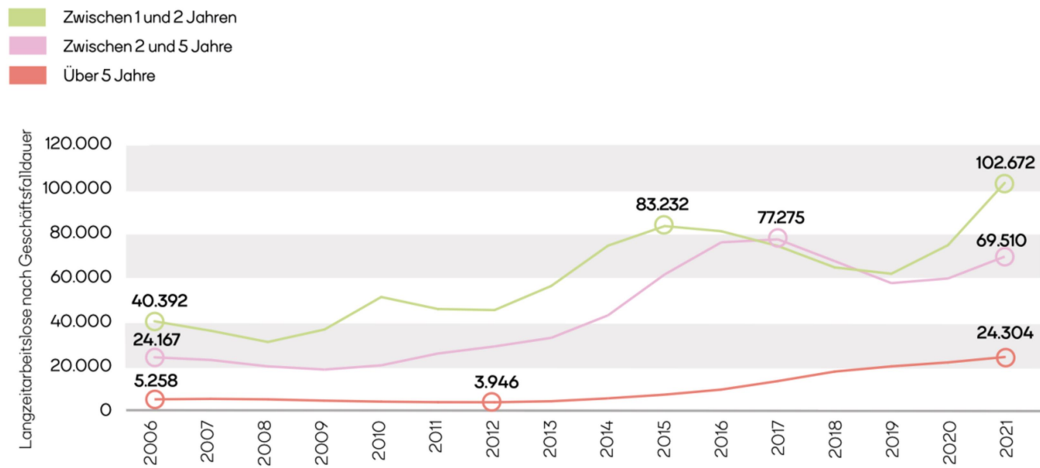
¹ Zu diesen Themen vgl. z.B. den „Kurswechsel“ 2/2021, der diese Diskurse zusammenfassend wiederzugeben versucht.

² arbeit plus: Die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen steigt (3.5.2021)

³ Denis Kucera, D. (Agenda Austria): „Langzeitarbeitslosigkeit österreichweit gestiegen“ (07. 6. 2021)

Exemplarisch zwei Tabellen dazu unten, die erste inklusive der oft herausgerechneten Schulungsteilnehmer*innen und allen anderen Menschen, die seit mehr als einem Jahr arbeitslos gemeldet waren (außer Fachkräftestipendium).

Zahl der über 5 Jahre Arbeitslosen versechsfacht



Quelle: AMS, Sonderauswertung
Anmerkung: Jahresdurchschnittswerte (2021: Jänner und Februar)

Quelle: vgl. Momentum 2.4.2021

Per August 2021 schließlich waren insgesamt ca. 75.000 Personen langzeitarbeitslos oder in Schulung und ca. 128.000 langzeitbeschäftigungslos (Quelle: AMS und ORF 21.8.2021).⁴

Welche Regionen sind besonders betroffen? - Erhöhung der LZBL nach Bundesländern:

Langzeitarbeitslosigkeit österreichweit gestiegen

– Veränderung beim Anteil der Langzeitarbeitslosen* an allen Arbeitslosen nach Bundesländern, in Prozent



Quellen: Eigene Berechnungen, AMS.
Anmerkung: * Bei der Darstellung handelt es sich um langzeitbeschäftigungslose Arbeitslose. Das sind Arbeitslose, die länger als 12 Monate Arbeit suchen und Unterbrechungen von maximal 62 Tagen der Arbeitslosigkeit hatten.



Quelle: vgl. Agenda Austria⁵ (gemeint sind hier LZBL Personen)

⁴ <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarktforschung/arbeitsmarktdaten>, auch <https://orf.at/stories/3223587/>

⁵ Kucera, D. (Agenda Austria): Langzeitarbeitslosigkeit österreichweit gestiegen. (07. 6. 2021)

2 Die Rolle der Sozialarbeit bei der Betreuung arbeitsloser Personen

Welche Erwerbslosengruppen werden von der Sozialarbeit betreut?

Häufige Charakteristika, die neben LZA oder LZBL oftmals multipel auftreten, sind:

- keine abgeschlossene Ausbildung (nach Pflichtschule)
- Vermittlungshindernisse:
 - Existenz (Einkommen, Schulden, Wohnen)
 - Psyche
 - Substanzabhängigkeiten
 - Delinquenz
 - Gesundheit, Sucht
 - Behinderung
- Ältere Personen (>45)
- Betreuungspflichten
- (leider) weit mehr Männer als Frauen

Insgesamt also Personen, bei denen eine Schwervermittelbarkeit ihrem direkten beruflichen Einstieg entgegensteht. Diese Personen brauchen durchwegs länger für einen Wiedereinstieg und sie brauchen gerade wegen ihrer Schwervermittelbarkeit auch intensivere Betreuungen.

Sozialarbeit im HAF Arbeitsmarkt nun findet – abgesehen von manchen Kursen- in zwei großen Bereichen statt:

- In der Beschäftigung: in Sozialökonomischen Beschäftigungsbetrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (SÖB, GBP). Hier kommt es zu Beschäftigungsverhältnissen in den Einrichtungen selbst. Arbeitstrainingszentren (ATZ) dienen der Qualifizierung. Beide dienen – in unterschiedlichem Umfang – auch dem Training von Schlüsselqualifikationen. Man kann sie als Teil eines „komplementären Arbeitsmarkts“ bezeichnen.
- In Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE). Diese übernehmen individuelle Beratung und (oft assistierende) Betreuung von vorwiegend LZA und LZBL Personen.

Ziel beider Angebote ist letztlich immer die Vermittlung in Beschäftigungen am Ersten Arbeitsmarkt.

Sozialarbeit mit langzeitarbeitslosen oder langzeitbeschäftigungslosen Menschen aber geht über eine „Aktivierung“ nach dem Prinzip „work-first“ hinaus: Sie versteht sich als befähigende und unterstützende Begleitung. Oft als niederschwellige und „praktische Lebensbegleitung“ (Koll. Dunja Eisner), die weitaus mehr Zeit erfordert.

Denn Vermittlungen sind sehr oft erst nach individueller Stabilisierung möglich, wozu sehr oft persönlichkeitsbildende Lernschritte, Aufbautrainings, neue Sozialkontakte,

Behandlungen, Therapien, oft auch Entzüge, ... gehören. Oftmals gehört auch eine „vorgeschalte“ Vermittlung in Qualifizierungsangebote dazu.⁶

Schlagwortartig zusammengefasst ist Sozialarbeit in diesem Handlungsfeld also eine assistierende und befähigende Hilfe mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration und der gesellschaftlichen Inklusion.

vor Corona, nach Corona

Die Covid- Krise nun hat auch die Arbeitsmarktlage von Klient*innen der Sozialarbeit/ Kund*innen zusätzlich erschwert, aber nicht nur ihre. Denn auch zuvor schon haben sich Zahlen zur LZA, zur LZBL schon länger erhöht und damit die Belastungen für neu Hinzukommende.

So ist zu befürchten, dass die Betroffenheit immer mehr auch auf andere Bevölkerungsgruppen zukommt und so die LZA in Teilen der Mittelschicht⁷ noch stärker „ankommt“ als bisher. Die Erschwernisse, die sich dadurch für Betroffene auf tun, liegen auf der Hand. Diesen muss man gegensteuern, ansonsten droht für viele das Stigma, länger einer dieser Gruppen von „Menschen mit niedrigen Chancen am Arbeitsmarkt“ anzugehören.

3 „Aktivieren“ oder „befähigen“?

Das Problem ist, ob aktivierende Arbeitsmarktpolitik dazu ausreicht. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik funktioniert letztlich nur so lange, wie es für die Menschen genügend sowohl annehmbare als auch ausführbare Jobs gibt.

Die Grenzen der Aktivierung zeichnen sich jeweils nämlich dann ab, wenn es zu wenig Nachfrage nach bestimmten Arbeitskräften gibt oder die Personen die Anforderungen nicht auf Anhieb erfüllen (können).

⁶ Lediglich in einzelnen Fällen stellt sich manchmal heraus, dass die Gesundheit ein Weiterarbeiten nicht mehr zulässt. Alternativen sind dann Behandlungen, geschützte Arbeit oder Pensionsantrag.

⁷ Wir meinen mit „Mittelschicht“ (in Anlehnung an die Statistik Austria) entweder Einzelpersonen, die zwischen 60 und 180 Prozent des Medianeinkommens (heuer jährlich 29.458 in Ö) beziehen (bzw. bezogen) oder mehrköpfige Familien mit entsprechenden Äquivalenzeinkommenswerten.

4 Was könnte Sozialarbeit beitragen?

Die spannende Frage ist nun, ob bisherige Erfahrungen aus der Sozialarbeit mit arbeitslosen Personen etwas zu Lösungen beisteuern können.

Das bedeutet nicht etwa, künstlich Zuschreibungen, Hindernisse oder gar Handikaps für Menschen zu konstruieren, bei denen keine feststellbar sind oder die gar keine Unterstützung brauchen - selbst wenn sie von LZA bzw. LZBL betroffen sind. Und auch nicht, dass das AMS und die Arbeitsmarktpolitik unbedingt den „Stallgeruch“ der Sozialarbeit annehmen sollen (wiewohl ein „Mehr“ hier nie schaden kann..).

Aber möglicherweise lassen sich daraus Anregungen für einen Teil dieser Personengruppe ableiten.

5 Anregungen

1. Vorab möchten wir festhalten, dass es nicht die „eine Lösung“ gibt, sondern verschiedene Angebote für verschiedene Zielgruppen durchdacht werden müssen. Wir empfehlen ausdrücklich, Subgruppen(n) so zu präzisieren, dass die „richtigen“ Teilnehmer*innen auch problemadäquate Angebote bekommen, vor allem, was die richtige Wahl von Dauer und Intensität betrifft.
2. betreffend Beschäftigung: Angebote eines „komplementären Arbeitsmarkts“ mit Transitcharakter ausbauen. Ob sie nun Aktion 8000, Aktion 20.000 oder Sprungbrett heißen: Arbeit bzw. Beschäftigung sind die wirkungsmächtigsten Bestimmungsfaktoren für gesellschaftliche Inklusion.
3. betreffend Beratung und Betreuung: diese Einrichtungen sind zweifellos die für Auftraggeber*innen kostengünstigsten Angebote. Viel „strapaziert“ wurde in diesem Bereich bereits das Wort „Case Management“.

Aber wir möchten nochmals aufmerksam machen auf ein „wirklich konsequentes“ Case Management für belastete Zielgruppen, das nicht allein nur die „Einzelfallhilfe“ weiterentwickelt. Indem es nämlich - abgesehen von der expliziten Mobilisierung etwaiger Selbsthilferessourcen der Kund*innen - „konsequent“ einerseits operative Netzwerke erarbeitet und implementiert, die sich dann auf die Unterstützung der Kund*innen konzentrieren, inklusive Fallkonferenzen, usw.. . Solche „operativen Netzwerke“ sind der eine essentielle Bestandteil des Case Management.

Neben dieser personenbezogenen Unterstützungsarbeit sind genauso jedoch Netzwerke auf strategisch-politischer bzw. Systemebene dafür wichtig. Möglicherweise waren sie in vielen bisherigen Modellen oft zu wenig beachtet bzw. genutzt, denn sie tragen entscheidend zu Steuerung und Sozialplanung bei. Wir möchten zweckbezogene Netzwerke (als Partnerschaften aller Akteur*innen,

Auftraggeber*innen und Stakeholder) anregen - erst dadurch ist Case Management „wirklich konsequent“: im konkreten Fall bestehend aus Gemeinnützigen und Land, AMS, Gemeinden, WKO und IV, Gewerkschaft und AK, usw..⁸

4. betreffend „Leuchtturmprojekte“: alle pragmatischen Ansätze kämen als Empfehlung grundsätzlich einmal in Betracht. Sofern erforderlich, sollten sie neben persönlichen Ressourcen der Kund*innen aber auch solche aus dem Lebensumfeld, dem Sozialraum und der Gemeinnützigkeit für den Wiedereinstieg nutzen helfen. Wichtig scheint uns zudem, dass Projekte a) expliziten Transitcharakter haben, b) eine angemessene Absicherung bieten und c) Freiwilligkeit der Teilnahme ermöglichen sowie d) dass entsprechende Betreuungsschlüssel vorhanden sind. Um nur Beispiele dafür zu nennen: das Projekt von Karl Immervoll „Sinnvoll Tätig Sein“ (Heidenreichstein), ATZ, SÖB, GBP, das laufende Magma-Projekt, zahlreiche Beratungsstellen wie z.B. das B7 in Linz oder das Zentrum für Beratung (ZB).
5. betreffend Projektbegleitung: Es gab „früher einmal“ als vermittelnde und beratende Einrichtung in fast jedem Bundesland das Institut für Arbeitsmarktforschung IFA, das von AMS, Ländern, Gemeinden, usw. mit Kompetenzen zu Begleitforschung, für Analysen und für die Entwicklungsberatung bei Projektgründungen ausgestattet war.

So eine intermediäre Instanz sollte wieder einmal – wie auch schon früher mit regionalen Zuständigkeiten – angedacht werden, um neue Ideen zu sammeln und bei der Umsetzung zu begleiten. Nebenbei gibt es viele junge, engagierte Sozialarbeiter*innen mit neuen, kreativen Projektideen, nicht nur von unserer FH in St. Pölten.

6. Die Verweil- und Betreuungsdauer in SÖB, GBP, BBE usw.. sollte übrigens stärker individuellen Gegebenheiten der Kund*innen/Klient*innen entsprechen können. Beispiele für diese Regelungen bieten die Arbeitstrainingszentren, die bis zu 15 Monaten erlauben.

6 Wunschzettel an den „Job-Chefkocher-der-Nation“

Nun möchten wir unsere geduldige Leserschaft aber auch ins Reich der derzeit noch viel utopischeren Wünsche an die zuständigen Ministerien entführen:

Unser Credo, ganz unwissenschaftlich: „Wir ahnen zwar, wohin die Reise derzeit laut Regierung gehen könnte und wissen auch, dass es momentan nur wie ein Wunschzettel aussieht.... aber trotzdem erlauben wir uns hier noch ein paar Vorschläge, die sich auszahlen könnten“. - Versuchen wir doch einmal gemeinsam - diesmal aber gesellschaftlich nachhaltig, verantwortlich und ohne Emotionen – nachzudenken.

⁸ Ein Case Management dieser Ausprägung könnte auch ein „Clearing“ und „Matching“ erleichtern und könnte dadurch Stufenmodelle bereichern helfen

....auch deshalb, damit sich die düsteren Worte von Wilhelm Busch letzten Endes nicht doch erfüllen:

*Ohne Hören, und ohne Sehen
steht der Gute sinnend da.
Und er fragt, wie das geschehen,
und warum ihm das geschah*

- wir hoffen, dass sich am bereits bestehenden Instrumentarium an Einstiegshilfen und -förderungen wenig ändert.
- regionale Vernetzungen stärker fördern und implementieren (z.B. Wirtschaftskammer, Unternehmen, Gebietskörperschaften, Bildungseinrichtungen, soziale bzw. öffentliche Infrastrukturen, Träger)
- Kofinanzierbarkeiten erarbeiten als Grundlage einer vorausschauenden Beschäftigungspolitik- z.B. solche, die in der sozialen bzw. öffentlichen Infrastruktur Jobs und Praktika ermöglichen.
- Voraussetzungen erarbeiten für Erprobung eines „wirklich konsequenten“ Case Management zur Unterstützung bei besonders belastenden Lebensumständen
- eine systematische und praxisbezogene Bedarfs- und Ideenumfrage unter den bestehenden Projekten und Praktiker*innen starten ⁹.
- Einbeziehen sozialer Unternehmen (kleinere Genossenschaften ¹⁰, Start-ups,..), die nicht SÖB, GBP oder ATZ sind– nicht zuletzt eben auch wegen Plätzen für Arbeitstrainings und Arbeitsmöglichkeiten am Regelarbeitsmarkt
- Eine Unzahl von Personen fürchtet sich vor Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzverlusten - aus vielerlei unterschiedlichen Ursachen. Aus Präventionsgründen wäre es vielleicht zweckmäßig, die Bereitstellung zusätzlicher und leicht zugänglicher, niederschwelliger Informationsquellen, darunter auch Ratgeber im Internet, usw.. anzudenken.
- Last not least: Absicherung (und Ausweitung) eines komplementären Arbeitsmarkts als wichtigem Handlungsinstrument
- Absicherung (und Ausweitung) einer „befähigenden Arbeitsmarktpolitik“
- Absolut entlastend für die meisten Einrichtungen, von denen hier die Rede ist, wäre auch eine Ausweitung der jeweiligen Jahresverträge auf zwei- oder mehrjährige Dauer. Das würde Planbarkeiten erleichtern und es ermöglichen, stärker strategische Akzente (wie z.B. Umstellungen auf Zielgruppen, Zielvorgaben oder neue Arbeitsbereiche) zu setzen. und es würde übrigens gleichzeitig auch vielen Einrichtungen die Befürchtung ersparen, jedes Jahr möglicherweise „alles nahezu auf Null runter fahren zu müssen“ (Koll. P. Binder).

⁹ Beispiel dazu: das „Policy Delphi“ im EU-Projekt INSPIRES (gelaufen bis 2016) <http://www.inspires-research.eu/home>

¹⁰ Beispiel wäre <https://www.smart-at.org/>

7 Schlussbemerkung noch..

Auch, wenn wir uns noch so anstrengen würden und dabei ehrlich bleiben: es würde in der Praxis nicht gelingen, die Erwerbslosigkeit mit „freiwilliger“ Arbeitslosigkeit“ oder „mangelnder Flexibilität“ unter vorherrschenden strukturellen Gegebenheiten zu begründen. Nur eine eher winzige Minderheit ist wirklich „freiwillig“ arbeitslos. Und es gibt schließlich auch Autofahrer ohne Führerschein (aber das zumeist nicht besonders lange...).

Zudem ist „der Arbeitsmarkt“ auch „kein Kartoffelmarkt“ (H. Flassbeck), wie ihn neoklassische Ökonomen gerne deuten würden. Derart flexibel geht es am Arbeitsmarkt eben nicht zu, aus vielen komplexen Gründen.

Es erfordert also Zeit, bei den Betroffenen „hinter die Kulissen zu schauen“, was ihre Lebensumstände und ihre Vermittlungsschwierigkeiten und – bedenken betrifft. Und natürlich darf man sich gleichzeitig nicht scheuen, sie mit Realitäten zu konfrontieren, was ihre eigenen Möglichkeiten und auch ihre Grenzen betrifft.. .

Aber wirkliche Flexibilität am Arbeitsmarkt erfordert auch von den Verantwortlichen, die die „Reformen“ einleiten möchten, realistisch auf die derzeitigen strukturellen Bedingungen, Entwicklungen und auch die Auswüchse am Arbeitsmarkt zu schauen.

Da sollten „Reformen“ nicht einfach darüber hinwegsehen, dass „die Arbeitslosen“ schon heutzutage nicht gerade das Sagen haben, was Löhne, Arbeitsbedingungen, Rechte, - und vielleicht auch ihre Zukunftschancen - betrifft. Und viele von ihnen nur in nicht besonders stabile Arbeitsmarktsegmente einsteigen können. Das könnte sich – in Summe – auch massiv gesellschaftsverändernd auswirken.