

*Sonderdruck aus*

# Wege und Spuren

Verbindungen zwischen  
Bildung, Wissenschaft, Kultur,  
Geschichte und Politik

Festschrift für  
Joachim-Felix Leonhard

Herausgegeben von  
Helmut Knüppel, Manfred Osten,  
Uwe Rosenbaum, Julius H. Schoeps  
und Peter Steinbach



**Verlag für Berlin-Brandenburg**

Schriftenreihe des Wilhelm-Fraenger-Instituts Potsdam

Herausgegeben von Prof. e.h. Wolfgang Hempel  
Prof. Dr. Helmut Knüppel  
Prof. Dr. Julius H. Schoeps

Band 10

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-86650-001-3

Die Entscheidung darüber, ob die alte oder neue deutsche Rechtschreibung Anwendung findet, blieb den Autoren überlassen, die auch selbst für Inhalt, Literaturangaben und Quellenzitate verantwortlich zeichnen.

Umschlaggestaltung: Christine Petzak, Berlin  
Redaktion und Satz: Dieter Hebig, [www.dieter-hebig.de](http://www.dieter-hebig.de)  
Druck: Druckhaus NOMOS, Sinzheim

Titelfoto: Karolingische Königshalle beim UNESCO  
Weltkulturerbe Kloster Lorsch/Bergstraße  
Foto: Dietmar Kalb, Heppenheim/Bergstraße

1. Auflage 2007  
© Verlag für Berlin-Brandenburg GmbH,  
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin.  
[www.verlagberlinbrandenburg.de](http://www.verlagberlinbrandenburg.de)

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

# **Kosten und Nutzen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**

Von Helmut Knüppel

Seit mehr als 30 Jahren reden wir darüber, dass der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht. Wir wissen, dass Arbeitslosigkeit teurer ist als die Finanzierung von Beschäftigung. Trotz umfangreicher Erörterungen in Wissenschaft und Politik findet eine gesamtfiskalische, alle betroffenen Haushalte erfassende Betrachtung und Bearbeitung des Problems „Unterbeschäftigung“ und „Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik“ nicht statt.<sup>1</sup> Dies ist einmal der Komplexität des Themas geschuldet und zum anderen Ausdruck der politischen Kurzatmigkeit, die angesichts eines durchschnittlichen jährlichen Wachstums der Arbeitsproduktivität von ca. 1,2% die Dimensionen der Erwerbsarbeitsentwicklung und deren Folgen für die Struktur der Gesellschaft mit kurzfristigen Politikaktionen beantwortet. Der Anstieg der Arbeitsproduktivität bedeutet im langfristigen Trend, dass für die gleiche Wertschöpfung entsprechend weniger Arbeitsplätze notwendig sind. Auf diesem Hintergrund erscheinen Überlegungen aus dem Bundeswirtschaftsministerium zur Arbeitspflicht für alle Langzeitarbeitslosen<sup>2</sup> politisch wohlfeil, gehen aber an der Realität der millionenfach fehlenden Arbeitsplätze und der durch weitgehend unfreiwillige Arbeitslosigkeit ausgelösten individuellen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen vorbei. Würde man beispielsweise diese Arbeitspflicht für alle Empfänger von Arbeitslosengeld II einfordern, müssten kurzfristig 2,5 bis 3 Mio. Beschäftigungsmöglichkeiten bereit gestellt werden, ein gigantischer Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung, der angesichts der „Zusätzlichkeit“ dieser Tätigkeiten zu denen der Erwerbsarbeit kaum zu realisieren ist. Während andere Länder mit erheblichem Aufwand beschäftigungspolitische Programme initiieren, um die Anzahl der Arbeitsplätze durch die Ausweitung der öffentlichen Nachfrage auszuweiten und damit die hohen fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit zu reduzieren, wird in Deutschland unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung im Sinne der Entschuldung der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand immer stärker eingeschränkt.

<sup>1</sup> Vgl. Spitznagel, Eugen/Bach, Hans-Uwe: Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, Stuttgart, 33(2000), S. 513

<sup>2</sup> Bundeswirtschaftsminister Michael Glos zit. n. Frankfurter Rundschau, Nr. 48 vom 26.02.2007, S. 4.

Die Krise der Arbeitsgesellschaft hat dazu geführt, dass Arbeitslosigkeit nicht nur die Betroffenen und deren soziales Umfeld, sondern auch die öffentlichen Haushalte sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite erheblich belastet und damit zur Hauptursache fiskalischer Schiefelastigkeit des Staatshaushaltes wird. Die eingeleiteten Reformen zielen auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung und die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Verknüpfung von aktiven und passiven Elementen des Förderns und Forderns, um Arbeitslose so schnell wie möglich in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Da es sich in Deutschland wie in Kontinentaleuropa weitgehend um strukturelle Arbeitslosigkeit handelt, sind die Grenzen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik angesichts der Relation Arbeitsangebote zu Nachfrage nach Erwerbsarbeitsplätzen schnell erreicht. Insofern kann eine gut aufgestellte Arbeitsmarktpolitik eine wirksame Beschäftigungspolitik nur flankieren.<sup>3</sup> Darüber hinaus sind die Beschäftigungsmöglichkeiten für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer eher ungünstig, auch weil der Abstand zwischen den Transferleistungen und dem erreichbaren Lohn in einer Niedriglohnbeschäftigung gerade bei größeren Haushalten oft zu gering ausfällt.<sup>4</sup>

Im Jahr 2004 hatte sich die Zahl der Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr auf 4,831 Mio. Personen erhöht. Rechnet man die stille Reserve im engeren Sinne, also diejenigen, die angesichts der schwierigen Arbeitsmarktlage entmutigt sich nicht mehr als Arbeitslose gemeldet haben (ca. 900.000 Personen), und die stille Reserve in Maßnahmen dazu (ca. 850.000 Personen) – ohne Einbeziehung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und Kurzarbeit als defizitäre reguläre Beschäftigung (ca. 240.000 Personen) – so beläuft sich die Arbeitslosigkeit auf mehr als 6,14 Mio. Personen. Diese Unterbeschäftigung entspricht vom Produktionsvolumen her einem Wert von etwa 250 Mrd. € oder gut 11 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.<sup>5</sup> Die gesamtökonomischen – also tatsächlich angefallenen – Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit in Höhe von 4,381 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt beliefen sich im gleichen Jahr auf knapp 86 Mrd. €:

<sup>3</sup> Koch, S./Stephan, G./Walwei, U.: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: IABDiscussionPaper No.17/2005, hrsg. v.d. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, S. 5.

<sup>4</sup> Cichorek, A./Koch, S./Walwei, U.: Arbeitslosengeld II. Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung? IAB-Kurzbericht Nr. 08, Nürnberg 2005.

<sup>5</sup> Vgl. Bach, Hans-Uwe/Spitznagel, Eugen: Unter der Oberfläche – Die wahren Kosten der Arbeitslosigkeit, in: IABForum 1/06. Hrsg. v. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg 2006, S. 49.

<b>Mehrausgaben (54%)</b>	<b>Mrd. €</b>	<b>in %</b>
Alg-Leistungen	14,5	17
KV-, RV-, PV-Beiträge ALG	10,2	12
Alhi-Leistungen	12,5	15
KV-, RV-, PV-Beiträge Alhi	4,5	5
Sozialhilfe und Wohngeld	4,4	5
<b>Mindereinnahmen (46%)</b>		
Sozialbeiträge	23,6	27
Steuern	15,9	19
<b>Gesamt</b>	<b>85,7</b>	<b>100</b>

Gesamtfiskalische Mehrausgaben und Mindereinnahmen durch Arbeitslosigkeit<sup>6</sup>

Nach dieser Berechnung kostete ein Arbeitsloser im Jahr 2004 die staatlichen Träger knapp 19.600,- €. Hinzu kommen jene 19% der Arbeitslosen, die keine Leistungen beziehen, deren gesamtfiskalische Kosten auf 14.700,- € pro Person und Jahr gerechnet werden müssen.<sup>7</sup> Dass Haushalte mit niedrigeren Einkommen auch weniger konsumieren, führt zu einem Ausfall von weiteren 2,7 Mrd. €. Diese Belastungen treffen nicht nur die Bundesagentur für Arbeit sondern die öffentlichen Finanzen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden.

Die Zusammenlegung von Sozialhilfe (HLU) und Arbeitslosenhilfe im Jahr 2005 hat einerseits zu einer Vereinheitlichung der Hilfesysteme und damit zu einem besseren Überblick über den Hilfebedarf geführt, die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit zugunsten der Kommunen besser verteilt, aber andererseits die wirtschaftliche Situation bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger drastisch verschlechtert. Daraus ergeben sich für Höhe und Verteilung der Arbeitslosigkeitskosten erhebliche Veränderungen.<sup>8</sup> Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit bedroht das Gleichgewicht der öffentlichen Haushalte und gefährdet das System der sozialen Sicherung. Die öffentliche Hand fällt immer mehr aus als Nachfrager von Investitionsgütern. Der Verkauf öffentlicher Unternehmen zur Schuldenminderung schafft nur einmalig Entlastung. Die langfristige Sicherung von Finan-

<sup>6</sup> a.a.o.

<sup>7</sup> aao, S. 50.

<sup>8</sup> In den Arbeitslosenzahlen ab 2005 sind alle erwerbsfähigen Personen zwischen dem 15. und 65. Lebensjahr erfasst. Insofern haben die Zahlen der Arbeitslosenstatistik ab 2005 eine andere Ausgangsbasis.

zierungsspielräumen über deren Gewinnausschüttungen und die Beeinflussung der Lebensbedingungen der Bürger durch die Verfügbarkeit öffentlicher Infrastrukturen gehen mit dem Verkauf verloren.

Langfristige Arbeitslosigkeit lässt monetär schwer fassbare Kosten entstehen, die zwar schon lange bekannt sind,<sup>9</sup> aber erst auf den „zweiten Blick“ wahrgenommen werden, wenn ihre Folgen kaum mehr umkehrbar sind. Dazu gehören:

1. die Entwertung des brachliegenden Humankapitals durch Arbeitslosigkeit, die Dequalifizierung der Arbeitskraft im Zeitverlauf, beruflicher Abstieg und der Verlust professioneller Kompetenz,
2. psychosoziale und gesundheitliche Belastungen für die Betroffenen und deren Angehörige insbesondere deren Kinder, das Gefühl nicht mehr gebraucht zu werden,
3. die soziale Exklusion über Armut, soziale Ausgrenzung und Einschränkung sozialer Teilhabemöglichkeiten,
4. Prozesse sozialer Erosion, die schließlich zu abweichendem Verhalten, wie Drogenabhängigkeit, Kriminalität, beruflichen Sozialisationsproblemen Jugendlicher und politischem Extremismus führen bis hin zur Auflösung sozialer Kohäsion, die sich im „Transformationsprozess im Kern der Gesellschaft, in Familien, in den weiteren Sozialbeziehungen und als Bedrohung politischer Stabilität im Gefolge von Massenarbeitslosigkeit abspielen.“<sup>10</sup>

Diese Kosten, die nur sehr schwer erfassbar, weil nicht in Geld auszudrücken und deswegen noch nicht genauer erforscht sind, übersteigen nach Schätzungen für die USA, Großbritannien und Deutschland die rein monetären Kosten bei weitem.<sup>11</sup>

### **Kriterien der Erfolgsmessung**

Der Erfolg des Einsatzes aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen lässt sich an unterschiedlichen Fragestellungen messen:

- Führt die Finanzierung von „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ zu einer höheren Selbstfinanzierungsrate aktiver Arbeitsmarktpolitik?

<sup>9</sup> Jahoda, M./Lazarsfeld, P.F./Zeisel, H.: Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community, 1933 (Engl. Übersetzung London 1972).

<sup>10</sup> Emmerich, Knut: Kosten und Nutzen des „Zweiten Arbeitsmarktes“, in: Montada, L. (Hrsg.): Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, Frankfurt/Main 1997, S. 103.

<sup>11</sup> Vgl. Blanchflower, D.G./Oswald, A. Warr, P.: Well-Being over Time in Britain and the USA, Happiness an Fairness Conference 1993, London School of Economics; Trube, A.: Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung, Beitr. AB 189, 1995; Winkelmann, L./Winkelmann, R.: Unemployment: Where does it hurt? Discussion Paper, No. 1093, Centre for Economic Policy Research, 1995.

- Hilft die Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik mit der regionalen Strukturpolitik zur Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze?
- Können durch eine alternative Verwendung der für die Arbeitsmarktpolitik aufgewendeten Mittel höhere Beschäftigungseffekte initiiert werden?<sup>12</sup>

Die Beurteilung der Antworten ist nur im Rahmen umfassender Kosten-Nutzen-Analysen möglich, die bisher ausschließlich in fragmentarischer Form vorliegen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten müssten die nachfolgenden Entscheidungsregeln hinsichtlich Umfang und Struktur des Einsatzes der Arbeitsmarktpolitik handlungsleitend sein:

- Aktive Arbeitsmarktpolitik wird insoweit eingesetzt, dass die Grenzkosten den Grenznutzen dieser oder alternativer Verwendungen nicht überschreiten.
- Arbeitsmarktpolitische Instrumente sind so zu mixen, dass der Grenznutzen einer zusätzlichen Geldeinheit bei allen Instrumenten gleich ist.<sup>13</sup>

Wenn es gelänge, eine alle Ausfallerscheinungen von Arbeitslosigkeit umfassende, gesellschaftliche Schadensfunktion in Abhängigkeit von der Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit einer Kostenfunktion der Vermeidung von Arbeitslosigkeit gegenüberzustellen und wenn man den Beschäftigungseffekt des Maßnahmeeinsatzes und dessen Wirkung auf die Beschäftigungsstruktur isolieren könnte, dann wäre der Weg in den Einstieg eines Grenzscha-den-Grenzkosten-Modells angedeutet. Mit steigender Arbeitslosigkeit werden aber auch Personengruppen mit höherer Qualifikation und Produktivität arbeitslos und der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit steigt. Gleichzeitig zeigen internationale und interregionale Vergleiche, dass der Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Langzeitarbeitslosigkeit in Abhängigkeit von den institutionellen Rahmenbedingungen und dem Verhältnis von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen variiert.<sup>14</sup> Entsprechend unterschiedlich dürften sich der Verhärtungsgrad der Arbeitslosigkeit und die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte auf die Schadensbemessung auswirken. Die Integrationskosten von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt hängen zum einen von der Höhe der Arbeitslosigkeit und zum anderen vom Anteil der schwer zu Vermittelnden Arbeitslosen ab. Der Konflikt zwischen Zielgruppenorientierung und Ein-

<sup>12</sup> Emmerich, ebd. S. 98

<sup>13</sup> ebd. S. 99

<sup>14</sup> Jackmann, R./Pissarides, Ch./Savouri, S.: Labour Market Policies and Unemployment in the OECD, Economic Policy, Vol. 11., 199x.

gliederungserfolg wird hier deutlich.<sup>15</sup> Zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik führt zu einer Umverteilung der Verbleibsrisiken von Arbeitslosen insofern, als über ABM oder Qualifizierungsmaßnahmen an den Arbeitsmarkt Herangeführte in einer nach der Produktivität geordneten Arbeitskräfteschlange gegenüber anderen Arbeitssuchenden vorrücken können. Hier sind Nutzen des einen und Schaden des anderen aufzurechnen. „Die unzureichenden Informationen über Grenzkosten- und Grenzertragsverläufe der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie über den Opportunitätsnutzen einer alternativen Verwendung finanzieller Ressourcen geben im Prozess der Politikformulierung Spielraum für unterschiedliche Bewertungen.“<sup>16</sup>

### **Ertrag der Arbeitsmarktpolitik**

Der Ertrag der Arbeitsmarktpolitik lässt sich darstellen über die vermiedenen Kosten der Arbeitslosigkeit und die Re-Integrationswirkung in den ersten Arbeitsmarkt. Die eingangs beschriebenen gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit und die entgangenen Steuer- und Beitragseinnahmen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger sind zu ergänzen um die gesamtwirtschaftlichen Kosten in Form des entgangenen Sozialprodukts, die Entwertung des nicht genutzten Humankapitals und die nur schwer zu beziffernden gesellschaftlichen Kosten, die sich in individuellen und übergreifenden Erosionsprozessen manifestieren.

Im Mittelpunkt von Kosten-Nutzen-Analysen stehen Effektivität und Effizienz arbeitsmarktpolitischer Programme. Effektivitäts- oder Wirkungsanalysen messen, in welchem Ausmaß durch die eingesetzten Maßnahmen die gewünschten Ergebnisse erzielt wurden. Effizienzanalysen setzen den Nutzen dieser Ergebnisse in Beziehung zu den Kosten. Um genaue Ergebnisse zu erhalten, muss man von den Bruttobeschäftigungswirkungen Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte abziehen, weil diese keine Nettoeffekte darstellen. Schellhaß/Schubert<sup>17</sup> beurteilen die Chancen einer genauen Erfassung der Nettowirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf das Beschäftigungsniveau skeptisch. Sie empfehlen die Konzentration auf die strukturellen Aspekte, die Erfassung der „Nachhaltigkeit der Maßnahmewirkungen und der Einkommensentwicklung“, weil auf diese Weise Indikatoren für die Qualität des Arbeitsplatzes als auch für den „return on investment“ gewonnen werden können.

<sup>15</sup> Schellhaß, H.M./Schubert, A.: Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme, MittAB, Nr. 3, 1992.

<sup>16</sup> Emmerich ebd., S. 102

<sup>17</sup> Schellhaß/Schubert, ebd.



Effektivitätskriterien umfassen Fragen nach Teilnehmerzahl und Teilnehmerstruktur, Maßnahmestrukturen und deren Kosten. Effizienzkriterien sind Abbruchquote, Einmündung in den ersten Arbeitsmarkt, anschließende Beschäftigungsentwicklung bzgl. Stetigkeit, Einkommen und Qualifikationsverwertung.<sup>18</sup> Die Kosten aktiver Arbeitsmarktpolitik sind als Bruttokosten auf der Trägerseite zu ermitteln. Davon abzuziehen sind die Selbstfinanzierungsanteile der Träger sowie die eingesparten Lohnersatzleistungen und zusätzlichen Einnahmen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge). Die um den Selbstfinanzierungsanteil bereinigten Kosten müssten ergänzt werden um die Kosten aufgrund von unerwünschten Nebenwirkungen, z. B. Verdrängungseffekte. Auch die Opportunitätskosten für eine alternative Verwendung der Finanzierungsmittel im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf wären zu berücksichtigen. Da der Eingliederungserfolg erst einige Zeit nach Maßnahmeschluss feststellbar ist, ergibt sich die Notwendigkeit erwerbsbiographischer Untersuchungen. Die Verbleibsforschung beantwortet nicht ohne weiteres die Frage, wie viel Arbeitslose auch ohne Teilnahme an der Maßnahme erfolgreich in den ersten Arbeitsmarkt eingemündet wären. Dazu wäre die Analyse von Vergleichsgruppen geboten.

Unstreitig sein dürfte, dass aktive Arbeitsmarktpolitik dazu beiträgt, durch Matching friktionelle Arbeitslosigkeit zu reduzieren und durch das „Fit“-halten des Arbeitsangebots den Wettbewerb um die knappen offenen Stellen zu intensivieren.

### **Workfare-Konzepte**

Der Bezug von Transferleistungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik setzt generell die Meldung der eigenen Arbeitslosigkeit und die Bereitschaft zur Gegenleistung des Empfängers in Form von Arbeit voraus. Dieses Konzept firmiert unter dem Namen „Workfare“. Koch et al.<sup>19</sup> untersuchen in einer Studie des IAB Erscheinungsformen des Workfare, dessen Elemente bereits im bis Ende 2004 gültigen Bundessozialhilfegesetzes enthalten gewesen sind, in Deutschland, Niederlande, Dänemark, Großbritannien und USA. Ihr ernüchterndes Fazit:

„Die Plausibilitätsüberlegungen zu den Arbeitsmarkteffekten einer ‚Workfare für alle‘ kommen (...) zu dem Ergebnis, dass der arbeitsmarktpolitische Nutzen nicht überschätzt werden sollte. So dürften sich die Aktivierungseffekte wegen vermutlich geringer Übergangschancen (in

<sup>18</sup> Emmerich, ebd. S. 107

<sup>19</sup> Koch, S./Stephan, G./Walwei, U. (wie Anm. 3)

den ersten Arbeitsmarkt, H.K.) in engen Grenzen halten, die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung unter sonst gleichen Bedingungen nicht wesentlich stimuliert werden und beträchtliche Verdrängungseffekte kaum zu vermeiden sein“. Auch von der fiskalischen Seite sind Einsparungen der öffentlichen Hand und davon ausgehende positive Impulse keinesfalls sicher. Koch et al. gehen davon aus, dass der überwiegende Teil der Arbeitslosen nicht freiwillig arbeitslos ist und sprechen sich für eine konsequente Überwachung der Suchaktivitäten von Transferleistungsempfängern und ggf. auch deren Sanktionierung aus, deren Arbeitmarkteffekte sie einem Workfare-Ansatz für überlegen ansehen. Workfare würde zwar die Trennung von „freiwilligen“ und „nicht-freiwilligen“ Arbeitslosen erleichtern, aber die Arbeitsplatzsuche zu wenig motivieren. Die Probleme der Verdrängung regulärer Arbeit wollen sie durch nicht zu große Dimensionierung der Projekte, Wechsel der Träger und Entscheidungen vor Ort unter Einbeziehung der örtlichen Wirtschaft begrenzen. Eine nachhaltige Verbesserung erwarten die Autoren durch umfassende beschäftigungspolitische Ansätze, die insbesondere mit Blick auf wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer die Rahmenbedingungen für Niedriglohnbeschäftigung nachhaltig verbessern.<sup>20</sup> In diesem Sinne hätten Workfare-Elemente die Aufgabe, Brücken in reguläre Beschäftigung zu bauen.

**Fazit:**

Angesichts der hohen Schwierigkeiten, Folgen und Ergebnisse aktiver Arbeitsmarktpolitik zu messen, bleibt eine Vergleichskostenanalyse über den Verlauf arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ausgesprochen schwierig und aufwändig. Hilfreich könnten Verlaufsanalysen im Rahmen von Längsschnittstudien sein, die die verschiedenen Folgen von Arbeitslosigkeit spezifischer Kohorten erfasst. Grundsätzlich bleibt es unter dem Verdikt der Unwirtschaftlichkeit von Arbeitslosigkeit immer eine politische Entscheidung, welche Mittel zur Verfügung gestellt werden, um Menschen, die arbeitslos geworden sind, ein Äquivalent zur Identitätsfindung und gesellschaftlichen Anerkennung zu bieten.

Prinzipiell kann jede arbeitsmarktpolitische Maßnahme unter der Voraussetzung der Wahrung der Würde der Menschen im Sinne des Grundgesetzes als wirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich sinnvoll beschrieben werden, deren Zusatzkosten unter den fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit liegen. Aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt notwendig, solange die

<sup>20</sup> a.a.o., S. 41f.

Frage nach der Verteilung der Arbeit und der Einkommen und die Frage nach der Zukunft der Arbeitsgesellschaft politisch nicht beantwortet werden. Arbeitsmarktpolitik ersetzt allerdings keine Beschäftigungspolitik. Sie ersetzt schon gar nicht die Existenzfrage der Gesellschaft danach, wie viel Arbeit braucht der Mensch<sup>21</sup> und wie viel sinnvolle Arbeit kann Gesellschaft zur Verfügung stellen, solange Arbeit ein unverzichtbarer Teil der menschlichen Identität ist, der auch durch noch so sinnvoll ausgefüllte Freizeit nicht ersetzt werden kann.

Konzepte von „Bürgerarbeit“ könnten dazu beitragen, diese Diskussion in die Mitte der Gesellschaft zu führen, wenn es ihr gelingt, wichtige Beschäftigungs-/Tätigkeitsbereiche zu fokussieren, die nicht oder noch nicht von der Erwerbsarbeit entdeckt sind. Diese Diskussion über die Zukunft der Arbeit wird aber erst dann ihre Kurzatmigkeit verlieren, wenn es gelingt, die Leitbilder, Wertvorstellungen, Zukunftsentwürfe der Menschen und deren Kreativität in die Auseinandersetzung über Alternativen des kulturellen Lebens der Gesellschaft einzubeziehen.

<sup>21</sup> Jahoda, M.: *Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert*, Weinheim und Basel 1983.

