

Thomas Schlemmer

Abseits der Arbeitsgesellschaft

Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien

1. Die unterschätzte Herausforderung

Im Mai 1986 schlug die von der Generaldirektion für Beschäftigung der Europäischen Kommission herausgegebene Zeitschrift „Soziales Europa“ Alarm: In der EG seien immer mehr Menschen länger als zwölf Monate arbeitslos. „Die Schwierigkeiten, mit denen sie konfrontiert“ seien, wirkten „sich sowohl auf ihr persönliches, wie auf ihr Familienleben sowie auf ihre Beschäftigungsaussichten aus“, und es sei „die Hauptbefürchtung einer wachsenden Zahl“ von Langzeitarbeitslosen, „für immer arbeitslos zu bleiben“¹. Diese pessimistische Feststellung kam nicht von ungefähr, denn die Langzeitarbeitslosigkeit hatte in den EG-Staaten tatsächlich besorgniserregende Ausmaße angenommen. Die Öffentlichkeit hatte vom Schicksal der Langzeitarbeitslosen zunächst ebensowenig Notiz genommen wie die Wissenschaft. Dies zeigte sich etwa 1982 während des Bamberger Soziologentags, als Sozialwissenschaftler aus verschiedenen Ländern die Frage erörterten, ob man es neben der derzeitigen Wirtschaftskrise nicht auch mit einer „Krise der Arbeitsgesellschaft“ zu tun habe². Dabei ging es vor allem um den Zusammenhang zwischen dem Wertewandel in postindustriellen Gesellschaften und einer sich verändernden Arbeitswelt oder um neue Formen von Arbeit jenseits kapitalistisch-sozialstaatlich verfasster Ordnungsmodelle. Die Massenarbeitslosigkeit als politisches, soziales und ökonomisches Problem blieb allerdings erstaunlich unprofilierter; die Arbeitslosen als eigenständige Subjekte kamen in den Referaten praktisch nicht vor, auch die Langzeitarbeitslosen nicht.

Dies sollte sich jedoch mit steigendem Problemdruck ändern, so dass die Arbeitslosenforschung immer mehr an Fahrt gewann

¹ Tim Mawson, Ausbildung von Langzeitarbeitslosen, in: Soziales Europa Nr. 2/86, S. 86ff., hier S. 86.

² Vgl. Joachim Mattes (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt a.M./New York 1983.

und die Langzeitarbeitslosigkeit schließlich sogar zu einem bevorzugten Studienobjekt avancierte³. Als politikintensiver Umstand bot sich die Langzeitarbeitslosigkeit an, um das Handeln der Akteure in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu untersuchen. Zudem eignete sich das Phänomen besonders gut, um mehr über die individuellen Folgen der Massenarbeitslosigkeit zu erfahren. Diese Konjunktur wurde nicht zuletzt durch Forschungsaufträge aus Ministerien und Arbeitsverwaltung befeuert, die an neuen Lösungswegen und an einer Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme interessiert waren. Dies galt vor allem in den Jahren, als sich die Wirtschaft zwar erholte, aber die Sockelarbeitslosigkeit kaum abnahm – sehr zum Unverständnis der Politik.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem Themenfeld Langzeitarbeitslosigkeit in der „alten“ Bundesrepublik und in Italien, wobei drei Dimensionen dieses Problemkomplexes aufgegriffen werden: die quantitative Entwicklung, die politischen Interventionen und die Folgen für die Betroffenen. Die Apennin-Halbinsel als Referenzpunkt mag überraschen, aber Italien gehört wie die Bundesrepublik zu den Gründungsmitgliedern der EU und zur Gruppe der wichtigsten Industriestaaten. Beide Länder sind traditionell durch enge Wirtschaftsbeziehungen verbunden, was lange Zeit auch auf die beiden Arbeitsmärkte durchschlug. Und in beiden Staaten stellten ökonomische Strukturkrisen zusammen mit einer bedenklichen finanziellen Schieflage der sozialen Sicherungssysteme und dem verstärkten Anpassungsdruck, der in den 1990er Jahren von der beschleunigten europäischen Integration ausging, das lange gewachsene institutionelle Gefüge des Wohlfahrtsstaats in Frage. Bei genauerem Hinsehen fallen weitere Ähnlichkeiten auf, von denen eine besonders wichtig ist: Die italienische Sozialgesetzgebung orientierte sich zunächst stark am Vorbild der Bismarckschen Sozialversicherung. Daher ist es nicht unbedingt verwunderlich, wenn Gösta Esping-Andersen in seiner breit rezipierten Typologie des modernen Wohlfahrtsstaats Deutschland wie Italien dem konservativen Typus zuordnete, der als stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert gilt und für den die Förderung von Ehe und Familie als subsidiäre soziale Institutionen eine besondere Rolle spielt⁴. Allerdings sind neben diesen Gemeinsamkeiten auch

³ Vgl. Gerd Vonderach (Hrsg.), *Arbeitslose im Blick der Sozialforschung. Ausgewählte Studien aus der Geschichte der empirischen Arbeitslosenforschung im deutschsprachigen Raum*, Münster 2002.

⁴ Vgl. Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.

gravierende Unterschiede zu konstatieren, repräsentierte Italien doch auch das südeuropäische Modell sozio-ökonomischer Entwicklung mit seinen spezifischen Problemen und Verwerfungen. Damit bietet Italien eine interessante Mischung aus Unterschieden und Gemeinsamkeiten, die den Vergleich mit der Bundesrepublik reizvoll macht.

2. Bundesrepublik Deutschland: die vergessenen Opfer des Strukturwandels

Die quantitative Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik folgte mit der ihr eigenen Verzögerung den Aufstiegslinien der allgemeinen Arbeitslosigkeit, die mit den ökonomisch besonders schwierigen Jahren 1966/67, 1973/74 und 1981/82 konnotiert sind. Ende September 1980 waren rund 823.000 Menschen arbeitslos gemeldet – das entsprach einer Arbeitslosenquote von 3,5 Prozent –, von denen genau 106.145 oder 12,9 Prozent länger als ein Jahr keinen Job mehr hatten⁵. In den folgenden Jahren nahmen sowohl die Zahl als auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen ständig zu, um 1988 ihren Höhepunkt zu erreichen: Bei insgesamt 2,1 Millionen (oder 8,1 Prozent) registrierten Arbeitslosen lag die Zahl der Langzeitarbeitslosen bei etwa 685.000, was einem Anteil von 32,6 Prozent an allen Arbeitslosen entsprach. Eine leichte Entspannung zeichnete sich erst seit 1989 ab, als die Quote auf 31,4 Prozent (rund 591.000 Langzeitarbeitslose) fiel. Der positive Trend hielt über die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hinaus bis 1992 an, als man für das alte Bundesgebiet einen Anteil von 26,6 Prozent (rund 474.000) Langzeitarbeitslosen errechnete.

Diese Entwicklung bot freilich nur wenig Grund zur Freude. Denn zum einen verbirgt der positive statistische Trend, dass durch Veränderungen der Erfassungsgrundlagen zahlreiche Langzeitarbeitslose nicht mehr gezählt wurden. Seit Anfang 1986 fielen etwa Personen aus der Statistik, die das 58. Lebensjahr vollendet hatten und erklärten, dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung zu stehen, obwohl sie Lohnersatzleistungen bezogen; angesichts des hohen Anteils an Ältern unter den Langzeitarbeitslosen ergab sich ein statistischer Entlastungseffekt von nicht un-

⁵ Zahlen nach Hermann Strasser, Langzeitarbeitslose zwischen diskontinuierlichen Erwerbsverläufen und sozialer Selektion, in: Gabriele Klein/Hermann Strasser (Hrsg.), *Schwer vermittelbar. Zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit*, Opladen 1997, S. 9–39, hier S. 18.

erheblicher Bedeutung⁶. Zum anderen hatte man angesichts der guten Konjunktur dieser Jahre und arbeitsmarktpolitischer Initiativen speziell zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit einen deutlicheren Rückgang erwartet. Stattdessen zeigte sich aber eine gewisse Verhärtung der Langzeitarbeitslosigkeit, da diejenigen, die zwei, drei oder sogar vier Jahre und länger arbeitslos waren, nur wenig von den konjunkturellen oder politischen Impulsen profitieren konnten.

Im europäischen Vergleich – gemessen an den standardisierten Angaben von OECD und Eurostat, die mit den auf nationaler Ebene erhobenen Daten nur bedingt kompatibel sind – zeigt sich ein klares Nord-Süd-Gefälle, wobei Staaten wie Norwegen oder Schweden das Problem Langzeitarbeitslosigkeit weitaus besser in den Griff zu bekommen schienen als etwa Spanien und Italien. Verglichen mit den anderen großen Volkswirtschaften der EG startete die Bundesrepublik mit dem niedrigsten Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in die 1980er Jahre: 1981 betrug dieser Wert in der Bundesrepublik 22,4 Prozent, während für Italien 50,3 Prozent, für Frankreich 33,4 Prozent und für Großbritannien 29,3 Prozent errechnet wurden. Italien war mit 70,4 Prozent auch 1989 der Spitzenreiter dieser Gruppe, jetzt allerdings schon gefolgt von der Bundesrepublik (49 Prozent), die einen stärkeren Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zu verzeichnen hatte als Großbritannien (40,8 Prozent) und Frankreich (43,9 Prozent)⁷.

Dass die Langzeitarbeitslosigkeit seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahren zu einem Problem wurde, mit dem die meisten europäischen Staaten diesseits des Eisernen Vorhangs kämpften, hatte mehrere Gründe. Die Folgen länger anhaltender internationaler Wirtschaftskrisen sind hier ebenso zu nennen wie der Strukturwandel, der die industriell geprägten Gesellschaften der westlichen Welt zunehmend zu technologisierten Dienstleistungsgesellschaften werden ließ. Damit wurden aber neue Fähigkeiten gefragt und alte obsolet; insbesondere die Nachfrage nach anspruchslosen manuellen Tätigkeiten, für die nur geringe Qualifikationen nötig waren, ging zurück. Die dadurch entstandenen strukturellen Verwerfungen schlugen sich auf dem Arbeitsmarkt unter anderem in der

⁶ Vgl. Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: 1982–1989 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 237–287, hier S. 259.

⁷ Zahlen nach Statistical Appendix to Introduction, in: Odile Benoit-Guilhot/Duncan Gallie (Hrsg.), Long-Term Unemployment, London/New York 1994, S. 28.

immer größeren Zahl langzeitarbeitsloser Menschen nieder. Verschärft wurde diese Entwicklung durch eine negative Auslese auf dem Arbeitsmarkt, die bei einem beständigen Angebotsüberhang und zunehmend anspruchsvolleren Anforderungsprofilen der Arbeitgeber ein sperriges Substrat an schwer vermittelbaren Menschen entstehen ließ. Institutionelle Hürden taten ein Übriges, um eine Trennlinie zwischen diesem ebenso heterogenen wie problembehafteten Arbeitsmarktsegment und den dynamischen Teilbereichen von Wirtschaft und Gesellschaft zu ziehen. Wer länger als ein Jahr arbeitslos war, musste zudem mit der Gefahr der Entwertung seiner Kenntnisse oder beruflichen Erfahrungen rechnen und hatte zugleich mit Vorurteilen und sozialen Stigmata zu kämpfen, die eine berufliche Reintegration zusätzlich erschwerten. Langzeitarbeitslosigkeit avancierte so zu einem Vermittlungshemmnis eigenen Gewichts.

Wie setzte sich nun in der Bundesrepublik die Gruppe der Langzeitarbeitslosen zusammen, oder besser: welche Risikomerkmale wies sie auf, die sie für dauerhafte Arbeitslosigkeit anfällig machte? Im Kern erfolgte die Strukturierung der Arbeitslosen nach den Faktoren Alter, Gesundheit und Qualifikation, mit Abstrichen spielten auch Geschlecht und Herkunft eine Rolle. Für sich genommen gewann vor allem der Faktor Alter eine außergewöhnliche Bedeutung als Selektionskriterium am Arbeitsmarkt. Zwischen 1984 und 1992 stieg die Zahl älterer Langzeitarbeitsloser kontinuierlich, so dass der Anteil der über 50-Jährigen an allen Langzeitarbeitslosen schließlich 58 Prozent betrug⁸. Besonders schwer, einen neuen Job zu finden, war es für Menschen, die mit mehreren Handicaps zu kämpfen hatten. Die Kumulation mehrerer belastender Faktoren konnte bei der Jobsuche fast schon als Ausschlusskriterium gelten und war das gemeinsame Merkmal der Gruppe von Langzeitarbeitslosen, die man bald als schwerstvermittelbar bezeichnete⁹. Ende der 1980er Jahre war ein idealtypischer Vertreter dieser Gruppe älter als 50, gesundheitlich beeinträchtigt, wenig qualifiziert, früher im verarbeitenden Gewerbe tätig gewesen und bereits länger als zwei Jahre arbeitslos.

Wie die Langzeitarbeitslosigkeit mit einer gewissen Verzögerung der Massenarbeitslosigkeit folgte, so verzögerte sich auch die

⁸ Vgl. Ulrike Kress/Christian Brinkmann/Eberhard Wiedemann, Entwicklung und Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 48 (1995), S. 741–748, hier S. 745.

⁹ Vgl. Christian Brinkmann, Neue arbeitsmarktpolitische Hilfen für den „harten Kern“ von Langzeitarbeitslosen, Paderborn 1989, S. 4–8.

politisch-öffentliche Wahrnehmung dieses Problems, das zunächst hinter die allgemeine Krise am Arbeitsmarkt zurücktrat. Erst als sich dieser nach 1983 auf dem hohen Niveau von mehr als zwei Millionen Arbeitslosen stabilisierte, eine Phase wirtschaftlichen Aufschwungs einsetzte, neue Arbeitsplätze entstanden – und die Zahl der Langzeitarbeitslosen dennoch weiter stieg, gewann das Themenfeld Langzeitarbeitslosigkeit an Bedeutung und Brisanz. Die christlich-liberale Regierung von Bundeskanzler Helmut Kohl, die im Oktober 1982 angetreten war, die Bundesrepublik auf den Erfolgsweg von Wachstum und Beschäftigung zurückzuführen, musste sich an diesem Anspruch messen lassen. Proteste der Arbeitslosen brauchte die Regierung dabei weniger zu fürchten als die Verunsicherung der um den eigenen Arbeitsplatz bangenden Wähler und die Angriffe der Opposition. Dabei hinterließ insbesondere die Kampagne der Gewerkschaften gegen die Neue Armut Spuren, in deren Zentrum nicht zuletzt die Langzeitarbeitslosigkeit stand. Dass Kirchen und kirchennahe caritative Organisationen diese Debatte aufgriffen, erhöhte insbesondere den Druck auf die CDU, der es einige Jahre zuvor unter der Regie Heiner Geißlers selbst gelungen war, die damalige Regierung Schmidt mit der Neuen Sozialen Frage in die Bredouille zu bringen¹⁰.

Das Hauptaugenmerk der Regierung Kohl lag auf einer wachstumsinduzierenden Wirtschafts- und Finanzpolitik, von der man sich nachhaltige Beschäftigungseffekte erhoffte. Auf einer ähnlichen Linie lagen Bemühungen, durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarkts angebliche oder tatsächliche institutionelle Hürden für mehr Beschäftigung abzubauen. Die Langzeitarbeitslosen – und hier vor allem diejenigen mit besonderen Vermittlungshemmnissen – konnten davon freilich kaum profitieren, so dass man bald nach neuen Wegen suchte, um an den harten Kern der Arbeitslosen heranzukommen. Dabei wurden sowohl Instrumente der passiven als auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Erstere zielten vor allem darauf, den Arbeitsmarkt durch Regelungen für einen vorzeitigen Übergang in den Ruhestand von älteren (Langzeit-)Arbeitslosen zu entlasten, letztere gemäß den Prämissen des Arbeitsförderungsgesetzes auf die möglichst rasche Wiedereingliederung des verbleibenden Teils in den ersten Arbeitsmarkt. Dabei verschränkten sich angebots- und nachfrageorientierte Elemente wie Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnsubventionen miteinander, die mit einer Verschärfung von Sanktionsmechanismen für

¹⁰ Vgl. Andreas Wirsching, *Abschied vom Provisorium 1982–1990*, München 2006, S. 222–288 und S. 314–334.

scheinbar unwillige Langzeitarbeitslose einhergingen. Dieses Konzept war in sich durchaus widersprüchlich, stellte man doch einerseits die Leistungsbereitschaft vieler Langzeitarbeitsloser in Frage, um andererseits durch den Ausbau von Vorruhestandsregelungen oder durch die längere Gewährung von Unterstützungsleistungen für Ältere implizit einzugestehen, dass der Arbeitsmarkt für einen bestimmten Teil der Erwerbslosen verschlossen war¹¹.

Es dauerte überraschend lange, bis sich die Bundesregierung dazu entschließen konnte, Sonderprogramme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit aufzulegen, um den Maßnahmenkatalog des Arbeitsförderungsgesetzes zielgruppenspezifisch zu ergänzen. Im April 1989 kündigte Bundeskanzler Kohl an, die Bundesregierung werde bis 1991 1,5 Milliarden DM für befristete Lohnkostenzuschüsse bereitstellen, um die Einstellung Langzeitarbeitsloser zu erleichtern. Dieses mehrfach verlängerte Programm blieb nicht ohne Erfolg, doch die Erwartungen wurden nicht erfüllt. Dies lag neben nur schwer überwindbaren sozialen Blockaden und Mitnahmeeffekten vor allem an der Tatsache, dass es bei vielen Langzeitarbeitslosen nicht mit Subventionen für den Arbeitgeber getan war. Psychosoziale, gesundheitliche oder ökonomische Schwierigkeiten, die durch die anhaltende Arbeitslosigkeit hervorgerufen beziehungsweise verstärkt worden waren, verhinderten es nur allzu oft, dass die Betroffenen wieder beruflich Fuß fassen konnten. Sozialwissenschaftler und erfahrene Praktiker hatten schon länger auf dieses Problem hingewiesen und forderten eine Abkehr von der schematischen, vergleichsweise kurzfristigen Individualförderung. Sie propagierten dagegen die dauerhafte Finanzierung von Projekten, „um für Arbeitslose, die wegen ihres Alters, ihrer schulischen und beruflichen Qualifikation, besonderer gesundheitlicher und sozialer Belastungen nur sehr geringe Aussichten auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben, langfristige Beschäftigungsmöglichkeiten mit angemessener Entlohnung und Sozialversicherungsschutz zur Erfüllung besonderer Gemeinwohlbedürfnisse zu schaffen“¹². Von diesem Punkt zur Forderung nach einem öffentlich finanzierten zweiten Arbeitsmarkt für ansonsten chancenlose Bewerber war es kein großer Schritt mehr. Die christlich-liberale

¹¹ Vgl. Alexandra Wagner, Langzeitarbeitslosigkeit: Vielfalt der Formen und differenzierte soziale Lage, in: WSI-Mitteilungen 48 (1995), S. 749–760, hier S. 759.

¹² BAK, B 149/76708, Evangelische Kirche im Rheinland – Ausschuss für Sozialethik: Wachsende Armut durch zunehmende Dauerarbeitslosigkeit, undatiert.

Bundesregierung hatte an diesen Gedankenspielen nur wenig Freude, konnte ihre Augen jedoch nicht vor der Tatsache verschließen, dass die bisherigen Förderungsmechanismen nicht so griffen wie gewünscht¹³. Daher ließ man sich wenigstens auf ein Experiment ein und stellte im Sommer 1989 zugleich mit den Lohnkostenzuschüssen auch 250 Millionen DM für schwer- und schwerstvermittelbare Langzeitarbeitslose zur Verfügung, die auch der Finanzierung von Modellprojekten dienen sollten mit dem Ziel, „durch eine Kombination von Arbeit und Lernen sowie die Integration von Sozialbetreuung [...] die Wettbewerbsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen am Arbeitsmarkt zu stärken“¹⁴.

Für die Betroffenen bedeutete die dauerhafte Exklusion aus dem Erwerbsleben in jedem Fall einen tiefen Einschnitt. Wie tief diese lebensgeschichtliche Zäsur ging und welche Folgen sie für den einzelnen hatte, hing freilich von verschiedenen Faktoren ab. Anders gesagt: Langzeitarbeitslosigkeit wirkte zumeist als Katalysator, der Dispositionen verstärkte und Prozesse beschleunigte, die bereits im Gange waren. Gefestigte Persönlichkeiten, die über Alternativen in der Lebensgestaltung verfügten, auf ökonomische Ressourcen zurückgreifen konnten, in stabilen Familienverhältnissen lebten und in gefestigte soziale Netze eingebunden waren, hatten die Chance, ihrer Situation auch positive Seiten abzugewinnen. Wer aber nicht das Glück hatte, zu diesem privilegierten Personenkreis zu gehören, musste damit rechnen, durch die Verringerung des Haushaltseinkommens und den Wegfall von Transferleistungen, durch die Verschärfung von psychosomatischen Leiden und Suchtproblemen sowie den Zerfall familialer Beziehungen und Freundeskreise in Armut, Krankheit und Isolation abzurutschen. Die Bandbreite zwischen diesen Polen war groß. Doch in jedem Fall spielte die Dauer der Arbeitslosigkeit eine Rolle: Je länger sie anhielt, desto mehr wuchs die Gefahr, in den Abwärtssog hineinzugeraten.

Die drohende oder manifeste soziale Isolation der Langzeitarbeitslosen sowie ihre ökonomische Probleme waren auch dazu angetan, einen Keil zwischen die Langzeitarbeitslosen und den demokratischen Staat zu treiben. Doch lautstarker Protest blieb

¹³ Ein Überblick über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit findet sich bei Gerald Gaß u. a., Strategien gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Strukturen, Ursachen und Maßnahmen, Berlin 1997, S. 73–121; zu den individuellen Auswirkungen vgl. ebenda, S. 30–40.

¹⁴ Gerald Gaß/Silvia Krömmelbein/Alfons Schmid, Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 48 (1995), S. 792–800, hier S. 795.

zumeist aus. Als Gruppe waren sie zu heterogen und zu wenig konfliktfähig, um Druck ausüben zu können. Zugleich fehlten den Langzeitarbeitslosen die Rezeptoren in Parteien und Gewerkschaften, um sich gleichsam von innen heraus Gehör zu verschaffen. Auch Arbeitsloseninitiativen oder Arbeitslosenzentren zielten vor allem auf Stabilisierung und Selbsthilfe und erst in zweiter Linie – wenn überhaupt – auf politische Bewusstseinsbildung.

3. Italien: Privileg und Exklusion

Ähnlich wie in einigen Teilen Westdeutschlands vollzog sich in Italien nach 1945 ein Prozess beschleunigter nachholender Industrialisierung, der von einem dramatischen Bedeutungsverlust des landwirtschaftlichen Sektors begleitet war. Da die Kristallisationskerne der Modernisierung im Norden des Landes lagen, verschärften sich die regionalen Disparitäten, wobei der *Mezzogiorno* gleichermaßen unter wirtschaftlicher Unterentwicklung und demographischem Druck litt. Dass sich die registrierte Arbeitslosigkeit dennoch vor allem in den 1960er und frühen 1970er Jahren in Grenzen hielt, war sowohl der italienischen Variante des „Wirtschaftswunders“ als auch der Migration geschuldet, die traditionell als wirksame, wenn auch bittere Medizin gegen Überbevölkerung und Unterbeschäftigung galt. Migration konnte dabei dauerhafte Auswanderung nach Übersee ebenso bedeuten wie langjährige Auslandsaufenthalte mit Rückkehroption oder Bevölkerungsverschiebungen innerhalb Italiens von Süd nach Nord. Die weltweite Strukturkrise der 1970er Jahre verbaute diesen Ausweg weitgehend und führte sogar zu einer Rückwanderungswelle, die auf einen durch geburtenstarke Jahrgänge von Berufseinsteigern und immer mehr Frauen bereits angespannten Arbeitsmarkt traf¹⁵.

In der Konsequenz stiegen die Arbeitslosenzahlen seit 1974, und vor allem stieg die Zahl derer, die sich mehr als zwölf Monate vergeblich um eine neue Stelle bemühten. Nach statistischen Berechnungen der OECD betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen 1975 33,8 Prozent; 1983 machten die Langzeitarbeitslosen bereits 56,3 Prozent aller arbeitslosen Italiener aus und 1989 sogar 70,4 Prozent. Damit hatte die Langzeitarbeitslosigkeit südlich der Alpen ein Niveau erreicht, das in Europa – von Ausnahmen wie Belgien

¹⁵ Vgl. Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861–1990)*, Bologna 1993, S. 429–448; Enrico Pugliese/ Enrico Rebeggiani, *Occupazione e disoccupazione in Italia. Dal dopoguerra ai nostri giorni*, Rom 2004, S. 7–24.

(1989: 76,3 Prozent) und Irland (1989: 67,3 Prozent) abgesehen – seinesgleichen suchte¹⁶. Doch nicht nur die quantitative Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, sondern auch die strukturelle Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosen war bemerkenswert. Die zahlenmäßig größte und am schnellsten wachsende Gruppe stellten junge Arbeitsuchende, denen der Übergang von Schule und Ausbildung ins Berufsleben nicht gelang. Dahinter rangierte ein Personenkreis, der ebenfalls eine Erwerbsarbeit suchte, ohne zuvor berufstätig gewesen zu sein; hierbei handelte es sich in erster Linie um Hausfrauen, die das Familieneinkommen, und Rentner, die ihre Altersbezüge aufbessern wollten. Erst dann folgten diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten und nun einen neuen Job suchten. In Italien waren, mit anderen Worten, erfahrene Arbeiter aus von der Strukturkrise besonders betroffenen Industriebranchen, die anderswo den harten Kern der Langzeitarbeitslosen ausmachten, vergleichsweise selten länger als zwölf Monate arbeitslos¹⁷.

Diese strukturellen Verzerrungen hatten viel mit der kulturell tief verwurzelten Überzeugung zu tun, verheiratete Familienväter hätten gleichsam ein Recht auf einen Arbeitsplatz und müssten bevorzugt behandelt werden. Die rigide institutionelle Ordnung des italienischen Arbeitsmarkts war nicht zuletzt Ausdruck dieses Grundsatzes. Arbeitsvermittlung oder Kündigungsschutz funktionierten in der Regel vor allem zugunsten der *Strong Male Breadwinners*. Besonders gut gegen Arbeitslosigkeit und sozialen Abstieg waren die von kampfstarken Gewerkschaften vertretenen Arbeiter in großen Industriebetrieben geschützt. Für sie galt nicht die reguläre Arbeitslosenversicherung mit ihren unzureichenden Leistungen, sondern – für wenigstens sechs Monate – ein statussichernder Spezialtarif.

Neben der Arbeitslosenversicherung bestand eine weitere institutionelle Auffanglinie, die für den italienischen Arbeitsmarkt von kaum zu überschätzender Bedeutung war: die *Cassa Integrazione Guadagni*¹⁸. Ursprünglich diente die Lohnausgleichskasse vor allem dazu, kurzfristige Konjunkturkrisen zu überbrücken, indem Arbeitskräfte in Großbetrieben bei Fortzahlung von bis zu 80 Prozent des Bruttolohns vorübergehend freigestellt wurden. Für an-

¹⁶ Zahlen nach Statistical Appendix to Introduction, in: Benoit-Guilbot/Gallie (Hrsg.), Long-Term Unemployment, S. 28.

¹⁷ Vgl. Emilio Reyneri, Italy. A long Wait in the Shelter of the Family and Safeguards from the State, in: ebenda, S. 97–110.

¹⁸ Vgl. Michele Miscione, La Cassa Integrazione – come funziona, come si utilizza, Rom ²1983, S. 27–171.

haltende strukturbedingte Krisen wurde 1968 die *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* geschaffen. Diese außerordentliche Lohnausgleichskasse wurde überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert, und da Massenentlassungen seit den Erfolgen der Gewerkschaften Ende der 1960er/Anfang 1970er Jahre kaum durchzusetzen waren, degenerierte dieses arbeitsmarktpolitische Instrument für die Unternehmer zu einem probaten Mittel, die Belegschaften auf Staatskosten umzubauen. Die Gewerkschaften liefen zwar immer wieder dagegen Sturm, da sie in der *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* nichts anderes sahen als das Vorzimmer der Arbeitslosigkeit, entschieden sich jedoch letztlich für die Politik des kleineren Übels. Wer in die Obhut der außerordentlichen Lohnausgleichskasse entlassen wurde, behielt de jure seinen Arbeitsplatz, so dass die Arbeitslosenstatistik nicht belastet wurde, und sollte zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder eingestellt werden. Da die Betriebe diese Zusage jedoch nur allzu oft nicht einhielten und die Leistungen aus der *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* Jahr um Jahr nach entsprechenden politischen Entscheidungen verlängert wurden, entstand de facto eine neue Schicht von – allerdings vergleichsweise gut versorgten – Langzeitarbeitslosen: die *Cassaintegrati*, von denen man 1983 mehr als 461.000 zählte¹⁹.

So sehr das Instrument der *Cassa Integrazione Guadagni* die Staatskasse belastete, so sehr verringerte es den Druck auf die Politik, das Übel Langzeitarbeitslosigkeit an der Wurzel anzupacken. Der konfliktfähigste Teil der von Erwerbslosigkeit bedrohten Arbeiterschaft, dessen Ansprüche gleichermaßen von den Gewerkschaften gedeckt und gesellschaftlich anerkannt wurden, war gleichsam neutralisiert. Die Masse der Langzeitarbeitslosen hatte dagegen keine echte Lobby, so dass sich deutschen Beobachtern noch 1995 der Eindruck aufdrängte, der „Arbeitsmarktpolitik speziell für Langzeitarbeitslose“ werde „in Italien praktisch keine Bedeutung zugemessen“²⁰.

Ganz so verhielt es sich freilich nicht. Was die passive Arbeitsmarktpolitik angeht, so gewährte man – vor allem im Süden des Landes – großzügig vorgezogene Alters- sowie Invalidenrenten, wobei letztere „in den konjunkturschwachen Regionen zunehmend die Funktion einer Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ übernahm

¹⁹ Vgl. Gabriella Benedetti/Benedetto Gui/Fabio Neri, La Cassa integrazione guadagni nel mercato del lavoro italiano: caratteristiche e costi degli interventi ordinari e straordinari, in: Rivista di Politica Economica 75 (1985), S. 67–80, hier S. 72.

²⁰ Gaß/Krömmelbein/Schmid, Maßnahmen, S. 797.

men²¹. So entlastete man zwar den Arbeitsmarkt, riss aber zugleich bedenkliche Löcher in den Staatshaushalt. Auf dem Feld der aktiven Arbeitsmarktpolitik bemühte man sich überwiegend um langzeitarbeitslose Jugendliche, denen über Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierungsmaßnahmen geholfen werden sollte. Fachleute schätzten die Reichweite und Wirksamkeit der entsprechenden Programme jedoch als gering ein. Überdies bemühten sich die italienischen Regierungen insbesondere in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre um eine auf Aktivierung und Flexibilisierung zielende Reform des Arbeitsmarkts. Aufgrund der schwierigen Mehrheits- und Machtverhältnisse verlief jedoch vieles im Sande oder wurde nur langsam umgesetzt, so dass man auch von einer „schleichenden Deregulierung“ sprach²². Erst eine Kombination aus politischer und ökonomischer Krise Anfang der 1990er Jahre schuf die Voraussetzung für eine Neuorientierung der italienischen Arbeitsmarktpolitik.

Die besondere soziale Struktur der italienischen Langzeitarbeitslosen prägte auch den Umgang der Betroffenen mit dem Phänomen dauerhafter Erwerbslosigkeit. Auffallend ist dabei eine Entkopplung von Langzeitarbeitslosigkeit und Armut, die allerdings nur im Falle bestimmter, gut abgesicherter Gruppen durch den Sozialstaat induziert war. Dies traf vor allem auf die *Cassaintegrati* zu, die gleichwohl mit zunehmender Dauer des Zustands erkaufte Nichtbeschäftigung mit ähnlichen negativen psychosozialen Folgen zu kämpfen hatten, die man bei Langzeitarbeitslosen in der Bundesrepublik beobachten konnte²³. Am anderen Ende der Skala standen die Langzeitarbeitslosen im eigentlichen Sinne des Wortes. Sofern es sich hier um Familienväter handelte, die nach dem Verlust ihres letzten Arbeitsplatzes auf der Suche nach einem regulären Job waren und die keine oder nur geringfügige Ansprüche auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hatten, konnte die ökonomische Situation rasch kritisch werden – mit nachhaltigen Folgen für Lebensstandard, soziale Beziehungen und Gesundheit. Die Masse der erwerbslosen Berufseinsteiger und der arbeitssuchenden

²¹ Antonia Gohr, Der italienische Wohlfahrtsstaat: Entwicklungen, Probleme und die europäische Herausforderung, in: Katrin Kraus/Thomas Geisen (Hrsg.), Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven, Opladen 2001, S. 143–169, hier S. 149.

²² Emilio Reyneri, *Occupati e disoccupati in Italia*, Bologna 1997, S. 113.

²³ Vgl. M. Depolo u. a., *Senza lavoro. Un'analisi socio-psicologica dell'esperienza di Cassa Integrazione Guadagni*, in: *Studi di Sociologia* 25 (1987), S. 153–169, und Giuseppe Bonazzi, *Italian „Cassa Integrazione“ and post redundancy*, in: *Work, Employment and Society* 4 (1990), S. 577–593.

Hausfrauen mussten dagegen keinen sozialen Abstieg fürchten, auch wenn ihnen keinerlei Leistungen zustanden. Sie waren durch familiäre Netze abgesichert, die es ihnen ermöglichten, auch mitunter mehrjährige Wartezeiten auf einen regulären Arbeitsplatz zu überbrücken. Die negativen Folgen der *lunga attesa* lagen in diesen Fällen weniger im ökonomischen, als im sozialen und sozialpsychologischen Bereich: fehlende Autonomie und Selbstbestimmung sowie unfreiwillige Abhängigkeit gingen nicht selten Hand in Hand mit Resignation, vom Abgleiten in die Schattenwirtschaft gar nicht zu reden²⁴.

Die Langzeitarbeitslosen selbst taten sich auch in Italien schwer damit, Gehör zu finden. Immerhin gab es in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre Versuche der Organisation und Selbstorganisation der Betroffenen, die in eine Phase ebenso angespannter wie politisierter industrieller Beziehungen fielen. Am meisten Beachtung fanden dabei die *disoccupati organizzati* in Neapel, die lautstark, kampfbereit und nicht ohne Erfolg eine bevorzugte Behandlung bei der Arbeitsvermittlung forderten²⁵. Aufs Ganze gesehen blieben die Bewegung der organisierten Arbeitslosen und die Arbeitslosenligen jedoch eine weitgehend folgenlose Randerscheinung.

4. Zusammenfassung und Ergebnisse

Die Ergebnisse dieses Beitrags lassen sich in fünf Thesen zusammenfassen: In der Bundesrepublik wie in Italien wuchs, erstens, die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre kontinuierlich, wobei Italien erheblich stärker betroffen war. Die Ursachen für diese Entwicklung differierten: In der Bundesrepublik schlugen die Folgen des ökonomischen Strukturwandels stärker zu Buche, während in Italien endogene Krisenfaktoren eine größere Rolle spielten. Dementsprechend trug die Langzeitarbeitslosigkeit, zweitens, in der Bundesrepublik eine andere Signatur als in Italien. Wenn nördlich der Alpen vor allem ältere Arbeiter in Fertigungsberufen Gefahr liefen, dauerhaft arbeitslos zu werden, traf die Langzeitarbeitslosigkeit auf der Apennin-Halbinsel hauptsächlich junge Berufseinsteiger und sonstige Erwerbssuchende ohne vorhergehende Beschäftigung; die eigentlichen

²⁴ Vgl. Francesco P. Cerase u. a., *Disoccupati e disoccupate a Napoli. Rapporto di ricerca su „Occupazione, disoccupazione e metamorfosi del lavoro nell'area napoletana“*, Neapel 1991, S. 155–160.

²⁵ Vgl. Pietro Basso, *Disoccupati e stato. Il movimento dei disoccupati organizzati di Napoli (1975–1981)*, Mailand 1981.

Opfer der Strukturkrise wurden von der *Cassa Integrazione* aufgefangen. Langzeitarbeitslosigkeit war zwar, drittens, in beiden Ländern ein Motor sozialer Ungleichheit und sozialer Auslese, aber zumindest in Italien nicht unbedingt ein Motor der Armut. Daran änderte auch das Fragmentierung und Desintegration fördernde System sozialer Sicherung nichts, das bestimmte Gruppen privilegierte, andere jedoch marginalisierte und auf Netzwerke jenseits des Staates verwies. Die bevorzugte Behandlung verheirateter männlicher (Industrie-)Arbeiter auf der einen und die Privatisierung des Risikos Langzeitarbeitslosigkeit für junge Berufseinsteiger und verheiratete Frauen nahm, viertens, viel Druck von der italienischen Politik, wo man überdies vor allem im Süden an Unterbeschäftigung und Mangel an Arbeitsplätzen gewöhnt war. In Westdeutschland stand die Bundesregierung dagegen stärker in der Pflicht, hatte sie doch den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu einem Maßstab für den Erfolg ihrer Arbeit erhoben. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts erschien dabei in der Bundesrepublik wie in Italien in den 1980er Jahren als ein Weg zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, in Italien ließen die politischen Strukturen bis zum Ende des Jahrzehnts jedoch nur zaghafte Schritte auf diesem Weg zu. Die Langzeitarbeitslosen selbst konnten, fünftens, die Entscheidungen in beiden Ländern kaum beeinflussen. Proteste vererbten zumeist rasch, und wo es zu organisatorischen Zusammenschlüssen kam, so standen diese in der Regel auf tönernen Füßen. Der Diskurs über die Langzeitarbeitslosigkeit fand weitgehend ohne die Betroffenen statt.