



# IW-Policy Paper 6/2018

## Langzeitarbeitslosigkeit

Entwicklung, Ursachen und Lösungsansätze  
Holger Schäfer

Köln, 26.02.2018



## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2 Entwicklung, Struktur und Ursachen von Langzeitarbeitslosigkeit</b>	<b>3</b>
<b>3 Ansätze der Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>6</b>
<b>4 Eine Strategie der Aktivierung</b>	<b>10</b>
<b>Literatur</b>	<b>13</b>
<b>Abstract</b>	<b>15</b>

### **JEL-Klassifikation:**

I38 - Sozialpolitik; Implementierung und Wirkungen von Sozialhilfeprogrammen

J08 - Arbeitsmarktpolitik

J64 - Arbeitslosigkeit: Modelle, Dauer, Inzidenz und Arbeitsplatzsuche

## Zusammenfassung

Während sich der Arbeitsmarkt in Deutschland weiterhin gut entwickelt, wird gemeinhin angenommen, dass im Segment der Langzeitarbeitslosen keine oder nur geringe Fortschritte zu verzeichnen seien. Dies trifft nicht uneingeschränkt zu. So ist die Anzahl der Langzeitarbeitslosen seit ihrem Höchstwert von 1,8 Millionen im Jahr 2006 bis zum Jahr 2016 auf die Hälfte gesunken. Nicht zu Unrecht wird mitunter darauf hingewiesen, dass die offizielle Anzahl der Langzeitarbeitslosen aufgrund der Messmethode das Problem unterschätzt. Doch auch wenn stattdessen die Entwicklung der Langleistungsbezieher betrachtet wird, die über einen längeren Zeitraum Leistungen nach dem SGB II beziehen, ist eine Besserung der Lage durchaus erkennbar.

Es dürfte dennoch unstrittig sein, dass das Problem kaum als gelöst angesehen werden kann. Nach wie vor sind knapp eine Million Menschen länger als zwölf Monate ohne Arbeit. Noch größer ist die Anzahl derer, die sich nicht nachhaltig aus der wiederkehrenden Abhängigkeit von Lohnersatz- oder Transferleistungen befreien können. Oft handelt es sich um Personen mit Qualifikationsdefiziten, Ältere, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Personen mit einer Kombination aus diesen Merkmalen. 69 Prozent der Langzeitarbeitslosen streben eine Tätigkeit an, für die keine abgeschlossene Berufsausbildung vorausgesetzt wird oder sind älter als 55 Jahre.

Bisherige Ansätze der Arbeitsmarktpolitik haben nur begrenzt Erfolge gezeigt. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Mittel der Job-Center für Eingliederungsleistungen strukturell unterfinanziert sind. Das stagnierende Gesamtbudget muss zu immer größeren Teilen zur Finanzierung steigender Verwaltungsausgaben herangezogen werden. Seit 2012 sanken die für Arbeitsmarktpolitik verausgabten Mittel um 386 Millionen Euro. Zwar sank auch die Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, dies reichte zur Kompensation aber nicht aus. Das nominale pro-Kopf-Budget ist in diesem Zeitraum um acht Prozent gesunken.

Eine Lösung des Problems muss folglich erstens darin bestehen, den Job-Centern ein ausreichendes Budget zur Verfügung zu stellen. Zweitens gilt es, geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu ergreifen. In dieser Hinsicht können die Befunde der Evaluationsforschung wichtige Hinweise liefern. Vorsicht ist bei der Idee geboten, einen dritten Arbeitsmarkt für vermeintlich chancenlose Langzeitarbeitslose einzurichten. Dies käme dem Versuch gleich, das Arbeitslosenproblem zu lösen, indem man diese in den Staatsdienst übernimmt. Stattdessen erscheint es angebracht, die Bemühungen um die Aktivierung zu intensivieren. Dazu braucht es eine höhere Kontaktdichte zwischen Arbeitslosen und Fallmanagern, die nur mit einer entsprechend ausgebauten Betreuungsrelation sichergestellt werden kann.

## 1 Einleitung

Langzeitarbeitslosigkeit gehört sicher nicht zu Unrecht zu den größten Herausforderungen, denen sich die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gegenwärtig stellen muss. Das Segment ist in Deutschland traditionell groß und Problemlösungen sind schwierig und kostenträchtig – wobei es eine erfolversprechende Lösungsstrategie auch erst einmal zu finden gilt. Dennoch gibt es keine Alternative. Zum einen geht es um soziale Teilhabe und die Chance auf gesellschaftliche Partizipation – ein klassischer Gerechtigkeitsbegriff. Bleibt ein nennenswerter Anteil der Erwerbspersonen dauerhaft ohne Chance auf ein selbstbestimmtes Leben – zu dem das eigenständige Bestreiten des Lebensunterhaltes gehört – sinkt die Akzeptanz unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Zum anderen kann sich ein Land ohne nennenswerte natürliche Ressourcen auch schon ohne demografische Alterung die Erosion von Humankapital nicht leisten, die mit lang andauernder Arbeitslosigkeit zusammenhängt – in sozialer wie auch in ökonomischer Hinsicht.

Die Tragweite und Schwere des Problems korrelierte bislang nur wenig mit der Priorität, die der Suche nach einer Lösung eingeräumt wurde. Zum Teil war dies wohl auch der Verbesserung der Arbeitsmarktlage geschuldet. Seit 2006 entstanden fast fünf Millionen neue Arbeitsplätze. Die Arbeitslosigkeit konnte um 2,3 Millionen gesenkt werden. In vielen regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten sind Arbeitskräfteengpässe zu verzeichnen. Von der Verbesserung konnte auch die Langzeitarbeitslosigkeit profitieren. Erst vor wenigen Jahren wurde deutlich, dass trotz weiterhin guter Rahmenbedingungen der weitere Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit scheinbar ins Stocken geriet. Eine genaue Analyse der Entwicklung zeigt indes, dass die gängige Vorstellung, der Arbeitsmarktaufschwung hätte lediglich den Kurzarbeitslosen geholfen, während die Langzeitarbeitslosen weiterhin ohne Chance verblieben, nicht haltbar ist. Es gibt verschiedene Ansätze zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die im Folgenden diskutiert werden. Zuvor aber ist es notwendig, die Entwicklung und Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit und die bisher ergriffenen Politikmaßnahmen zu betrachten. Abschließend wird ein Lösungsansatz skizziert, der eine Alternative zur Einrichtung eines „sozialen Arbeitsmarktes“ darstellt.

## 2 Entwicklung, Struktur und Ursachen von Langzeitarbeitslosigkeit

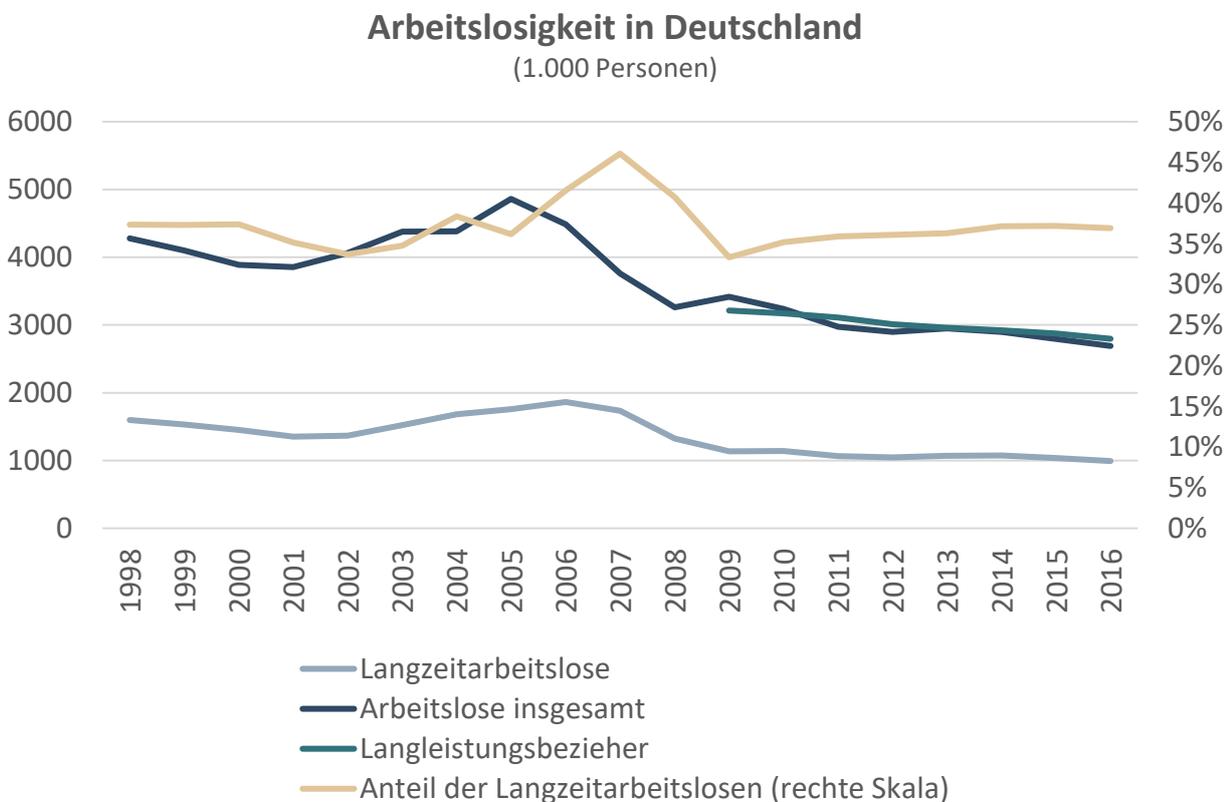
Als langzeitarbeitslos gilt, wer ein Jahr oder länger ohne Unterbrechung arbeitslos ist. Als Unterbrechung zählt bereits eine mehr als sechswöchige Arbeitsunfähigkeit, eine Ortsabwesenheit oder eine aus anderen Gründen fehlende Verfügbarkeit. Auch die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme – sofern es sich nicht nur um eine Aktivierungsmaßnahme handelt – und die Aufnahme einer nicht nur geringfügigen Beschäftigung führen dazu, dass bei anschließender erneuter Arbeitslosigkeit die Zählung der Dauer von vorn beginnt. Mithin dürfte die Dimension des Problems von der offiziellen Anzahl der Langzeitarbeitslosen unterschätzt werden. Denn hinzu kommen diejenigen Personen, deren gegenwärtige Arbeitslosigkeitsperiode zwar

noch keine zwölf Monate andauert, die es aber nicht dauerhaft schaffen, sich nachhaltig aus der zeitweiligen, aber wiederkehrenden Abhängigkeit von Lohnersatz- oder Transferleistungen zu befreien.

Im September 2017 waren rund 880.000 Langzeitarbeitslose registriert, davon fast 90 Prozent im Rechtskreis SGB II. In der zeitlichen Entwicklung kann durchaus ein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit festgestellt werden (Abbildung 2-1). Seit dem Höchststand im Jahr 2006 ist die Anzahl um knapp eine Million oder mehr als die Hälfte gesunken. Im Wesentlichen folgte die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit der Arbeitslosigkeit insgesamt. Nach einem deutlichen Rückgang im Zeitraum 2006 bis 2009 waren nur noch geringe Fortschritte zu verzeichnen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bewegte sich in der langen Frist daher kaum – er liegt wie Ende der 1990er Jahre bei rund 37 Prozent. Das heißt im Umkehrschluss aber auch, dass der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit proportional zu ihrem Anteil erfolgte. Die mitunter getroffene Feststellung, dass sich nur bei den Kurzeitarbeitslosen eine positive Entwicklung feststellen lasse, während der Arbeitsmarktaufschwung an den Langzeitarbeitslosen vorbei gehe, lässt sich empirisch nicht stützen.

### Abbildung 2-1: Arbeitslosigkeit in Deutschland

1.000 Personen bzw. in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Ältere sind überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Unter den Arbeitslosen im Alter von 55 Jahren oder älter ist knapp die Hälfte länger als zwölf Monate arbeitslos. Hier spiegelt sich unter anderem wider, dass das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit für Ältere zwar geringer ist als für Jüngere. Ist aber erst einmal Arbeitslosigkeit eingetreten, ist die Abgangschance deutlich kleiner. So betrug die Chance, aus Arbeitslosigkeit heraus in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt einzutreten, für 15- bis 25-Jährige monatlich 13 Prozent, bei 15- bis 55-Jährigen 7 Prozent und bei 55-Jährigen und Älteren nur 3 Prozent (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017).

Wenig überraschen kann auch, dass die Qualifikation eine wichtige Rolle spielt. Arbeitslose, die – unabhängig von ihrer tatsächlichen Qualifikation – einen Zielberuf auf dem Anforderungsniveau „Helfer“ anstreben, für den in der Regel keine Berufsausbildung erforderlich ist, sind zu 43 Prozent langzeitarbeitslos. Arbeitslose, die entweder über 55 Jahre alt sind oder einen Helferberuf anstreben, machen 69 Prozent aller Langzeitarbeitslosen aus, womit die größten Problemgruppen einigermaßen klar umrissen sind. Auch wenn eine abgeschlossene Berufsausbildung vorhanden ist, können Qualifikationsdefizite vorliegen. Das liegt entweder daran, dass der erlernte Beruf am Arbeitsmarkt nicht mehr nachgefragt wird oder grundsätzlich verwertbare Kenntnisse durch die lange Dauer der Arbeitslosigkeit erodiert sind. Schlimmstenfalls sind neben den beruflichen auch soziale Kompetenzen verloren gegangen. Hinzu kommen gegebenenfalls weitere Problemlagen wie Sucht- oder Schuldenprobleme. Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben rund ein Fünftel der Langzeitarbeitslosen gesundheitliche Einschränkungen, wobei es Überschneidungen zum Segment der Älteren geben dürfte (Hohmeyer et al., 2015). Zu den weiteren Problemen, die nicht systematisch statistisch erfasst werden, gehören psychosoziale Faktoren wie Sucht, Schulden oder auch Unterhaltsansprüche Dritter.

Eine alternative Möglichkeit, die Problemgruppe abzugrenzen, besteht in der Definition der „chronisch“ Arbeitslosen. Als solche werden Arbeitslose bezeichnet, die in einem Zeitraum von zwei Jahren ihre Arbeitslosigkeit nur durch Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder kurzfristige Beschäftigungen von nicht mehr als 30 Tagen Dauer im Jahr unterbrochen haben. Die Definition stellt indes hohe Ansprüche an die Datenbasis, die aus Längsschnittdaten generiert werden muss. In der Entwicklung zeigt sich, dass sich der Verlauf der chronischen Arbeitslosigkeit nur wenig von der Langzeitarbeitslosigkeit unterscheidet (Konle-Seidl et al., 2018).

Wesentlich größer als die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist mit 2,8 Millionen der Kreis der Langleistungsbezieher. Dabei handelt es sich um Personen, die in einem Zeitraum von 24 Monaten mindestens 21 Monate lang Leistungen nach dem SGB II bezogen haben. Rund zwei Drittel dieser Personen sind sogar vier Jahre oder länger im Leistungsbezug. Auch für diese Personengruppe gilt, dass ihre Anzahl weitgehend parallel zur Reduzierung der gesamten Arbeitslosigkeit zurückging.

Die Gruppe der Langleistungsbezieher überschneidet sich nur teilweise mit den Langzeitarbeitslosen: 742.000 Langleistungsbezieher waren im Jahresdurchschnitt 2016 auch langzeitarbeitslos – das heißt nahezu alle Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis SGB II bezogen langfristig Grundsi-

cherungsleistungen. Während die Langzeitarbeitslosen also zu einem großen Anteil auch gleichzeitig Langleistungsbezieher sind, gibt es eine große Anzahl weiterer Langleistungsbezieher außerhalb der Langzeitarbeitslosigkeit. Darunter sind 480.000 Kurzarbeitslose, knapp 860.000 nicht-arbeitslose Arbeitsuchende, 840.000 Erwerbstätige – unter denen je nach Umfang der Erwerbstätigkeit allerdings auch Arbeitslose sein können – und knapp 230.000 Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Struktur der Langleistungsbezieher ähnelt den Charakteristika der Langzeitarbeitslosen, erfordert jedoch eine stärkere Differenzierung. So bilden Leistungsbezieher über 50 Jahre auch hier eine wichtige Gruppe, die rund ein Drittel der Betroffenen umfasst. Das Segment der Geringqualifizierten ist noch größer: 1,2 Millionen arbeitsuchende Langleistungsbezieher verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Hinzu kommen 510.000 Alleinerziehende, die oft dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen und demzufolge nicht als arbeitslos gelten. Bei diesen spielen gegebenenfalls andere Probleme eine Rolle als bei den Arbeitsuchenden.

### 3 Ansätze der Arbeitsmarktpolitik

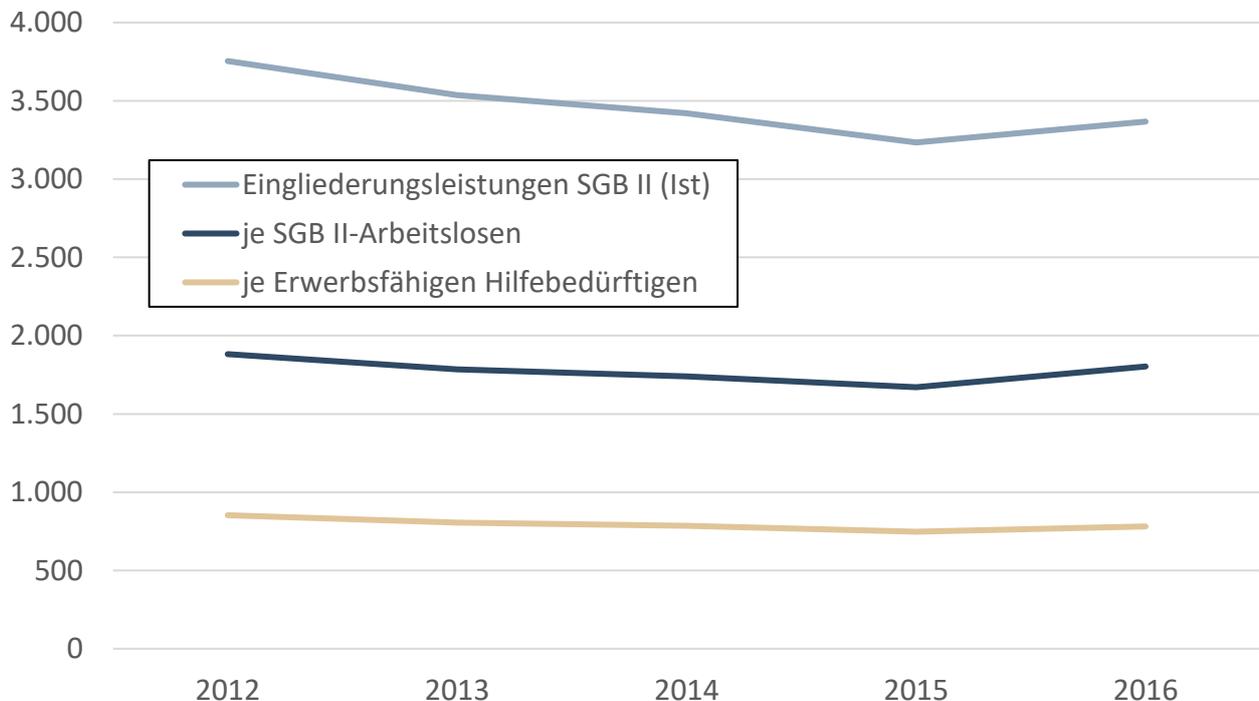
Wenn über geeignete arbeitsmarktpolitische Ansätze zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit diskutiert werden soll, ist es erforderlich, zunächst das Ziel solcher Bemühungen zu definieren. Es muss zwischen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen unterschieden werden. Aus einer ökonomischen Sicht stehen eher die arbeitsmarktpolitischen Ziele im Vordergrund. Die Maßnahmen sollten dazu beitragen, dass Geförderte eine höhere Chance erhalten, eine ungeforderte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Grundsätzlich denkbar ist es aber auch, sozialpolitische Ziele wie die gesellschaftliche Teilhabe zu priorisieren. Wenn man das anstrebt, ist damit gegebenenfalls eine Abkehr von dem Leitbild der Selbstverantwortung verbunden. Denn diese kann vor allem dann wahrgenommen werden, wenn der eigene Lebensunterhalt möglichst umfänglich aus eigener Kraft bestritten wird – genau das fordert das SGB II von der Arbeitsmarktpolitik ein.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt stehen für Langzeitarbeitslose ebenso wie für andere Arbeitslose zur Verfügung. Hinzu kommen Sonderprogramme. Der Instrumentenkasten der Job-Center folgt dabei weitgehend, wenn auch nicht vollständig, den Vorgaben des SGB III. Unterschiede bestehen in erster Linie in der Schwerpunktsetzung der Maßnahmen sowie der Mittelausstattung. Insgesamt wurden im Jahr 2016 durchschnittlich 112.000 Langzeitarbeitslose mit einer Maßnahme gefördert, die meisten davon von den Job-Centern. In der Jahressumme absolvierten über 500.000 Langzeitarbeitslose eine Maßnahme. Im Vergleich zu anderen Arbeitslosen wurden bei Langzeitarbeitslosen überdurchschnittlich häufig zumeist kurzfristige Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Beschäftigung schaffende Maßnahmen eingesetzt. Weniger häufig dagegen wurden Langzeitarbeitslose durch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert. Diese Differenzen reflektieren nicht zuletzt die unterschiedliche Schwerpunktsetzung in den Rechtskreisen SGB III und SGB II.

Von Bedeutung für die Förderung von Langzeitarbeitslosen ist nicht nur die Frage der Schwerpunktsetzung der arbeitsmarktpolitischen Bemühungen, sondern auch die Ausstattung mit den dafür erforderlichen Mitteln. In der Retrospektive des Mitteleinsatzes ist festzustellen, dass die Ausstattung im Rechtskreis SGB II in den letzten Jahren stagnierte, teilweise sogar rückläufig war (Abbildung 3-1). Nominal standen im Jahr 2016 je Arbeitslosen weniger Mittel für Eingliederungsleistungen zur Verfügung als 2012. In konstanten Preisen dürfte die damit finanzierbare Menge von Leistungen spürbar zurückgegangen sein, obwohl von einer Negativselektion ausgegangen werden muss: Die verbleibenden Arbeitslosen sind schwerer zu integrieren als solche, die bereits integriert sind. Erst im Jahr 2016 war wieder eine leichte Zunahme der Mittel zu beobachten, die vor allem darauf zurückzuführen ist, dass flüchtlingsbedingt zusätzliche 575 Millionen Euro zur Verfügung gestellt wurden.

### Abbildung 3-1: Budget für Eingliederungsleistungen im Rechtskreis SGB II

Gesamt in Millionen Euro bzw. je Person in Euro



Quelle: Bundesregierung; Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Zwar bleibt das gesamte Budget der Job-Center mit rund 8 Milliarden Euro weitgehend konstant. Da aber die Verwaltungskosten unerwartet stark anstiegen, musste zuletzt immer mehr Geld aus dem Eingliederungshaushalt für die Begleichung von Verwaltungskosten umgewidmet werden. Eine solche gegenseitige Deckungsfähigkeit beider Ausgabearten ist im Grundsatz richtig, weil die Job-Center am besten selbst entscheiden können, ob sie ihre Ziele mit dem Einsatz externer Maßnahmeträger erreichen oder mit einer selbst organisierten individuellen Betreuung. Problematisch wird es indes, wenn die Umwidmungen eine strukturelle Unterfinanzierung bei Eingliederungsleistungen indizieren. Im Jahr 2016 wurden über 760 Millionen Euro in den

Verwaltungshaushalt verschoben. Im Ergebnis standen für Eingliederungsleistungen statt 4,1 Milliarden Euro nur 3,3 Milliarden Euro zur Verfügung.

Abgesehen vom Problem der Bereitstellung eines ausreichenden Budgets stellt sich die Frage, ob der Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis SGB II auf andere Instrumente gelegt werden müsste oder ob sogar Instrumente fehlen. Grundsätzlich lassen sich mehrere Maßnahmetypen unterscheiden, die im Kontext der Langzeitarbeitslosigkeit von Belang sind:

Erstens liegt es nahe, angesichts der offenkundigen Qualifikationsdefizite vieler Leistungsempfänger Qualifizierungsmaßnahmen zu einem Schwerpunkt zu machen. Das geschieht auch: Im Jahr 2016 gaben die gemeinsamen Einrichtungen knapp 570 Millionen Euro für die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) aus. Das entsprach einem Anteil von 24 Prozent ihres gesamten Budgets. Im Zeitverlauf sind die Ausgaben seit 2011 weitgehend konstant geblieben. Da im gleichen Zeitraum die Anzahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II leicht zurückging, kann von einem moderaten Anstieg der FbW-Mittel pro Kopf ausgegangen werden. Vergleiche der Gesamtausgaben vor diesem Zeitpunkt sind aufgrund der Erhöhung der Anzahl der kommunalen Träger schwer möglich, die Zahlen deuten jedoch darauf hin, dass die Mittel zuvor erheblich zurückgefahren wurden. Eine andere Interpretationsmöglichkeit ist daher, dass die im Zuge der Krise 2009 vorübergehend erheblich ausgeweiteten Mittel in den folgenden Jahren wieder auf ein Normalmaß zurückgefahren wurden. Das pro-Kopf-Budget ist für Arbeitslose im Rechtskreis SGB III fast doppelt so hoch, obwohl der Qualifizierungsbedarf bei SGB II-Arbeitslosen eher höher sein dürfte und zusätzlich zahlreiche nicht-arbeitslose Hilfebedürftige Förderungsbedarf aufweisen.

#### **Evaluation der Arbeitsmarktpolitik**

Eine mikroökonomische Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf dem aktuellen Stand der Wissenschaft setzt an der Betrachtung einer kontrafaktischen Situation an. Eine Gruppe von Maßnahmeteilnehmern wird mit einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern verglichen, die hinsichtlich ihrer Teilnahmewahrscheinlichkeit möglichst gleiche Charakteristika wie die Teilnehmer aufweisen („statistische Zwillinge“). Der Vergleich beider Gruppen erlaubt einerseits eine Aussage über den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer und andererseits eine hypothetische Aussage über den vermuteten Arbeitsmarkterfolg, wenn sie nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten. Aus der Differenz ist der Maßnahmeeffekt abzulesen. Ein solches Vorgehen, für das in der Regel sogenannte Matching-Modelle eingesetzt werden, setzt umfangreiche Daten zu Teilnehmern und Nichtteilnehmern voraus. Die Evaluation ist eine Hilfestellung für Entscheidungsträger, um die Effizienz öffentlicher Leistungen zu sichern.

Im Allgemeinen werden der Förderung der beruflichen Weiterbildung moderat positive Wirkungen bescheinigt (siehe Kasten). Teils ergeben sich aus den Studien aber keine signifikanten Effekte, teils nur für einzelne Gruppen, wobei die Effektivität seit Einführung der Hartz-Reformen zugenommen hat (Heyer et al., 2012, 47 f.; Kluge, 2013, 23). Der gemessene Effekt hängt auch mit der Frist zusammen, in der die Effektgröße bestimmt wird. Weiterbildungsmaßnahmen zeigen tendenziell erst nach längerer Dauer positive Wirkungen (Card et al., 2010). Speziell im Hinblick auf Langzeitarbeitslose ist mittelfristig eine positive Wirkung festgestellt worden (Bernhard, 2016).

Zweitens können Langzeitarbeitslose mit verschiedenen Formen von Lohnkostenzuschüssen gefördert werden. Die Förderung basiert auf der Annahme, dass die Produktivität von Langzeitarbeitslosen niedriger ist als eine betriebsübliche oder gesetzlich vorgeschriebene Mindestentlohnung, wofür der Lohnkostenzuschuss einen Ausgleich darstellt. In wissenschaftlichen Evaluationsstudien schneidet dieses Instrument häufig gut ab (Heyer et al., 2012, 49; Wolff/Stephan, 2013, 12 ff.). Die Bestimmung des Maßnahmeeffektes mittels Matching-Modellen kann allerdings keine Auskunft über Substitutions- und Mitnahmeeffekte geben, die bei dieser Art der Förderung eine wichtige Rolle spielen können. Bei Substitutionseffekten ersetzen Arbeitgeber die geplante Einstellung von anderen Arbeitnehmern durch die Einstellung geförderter Arbeitnehmer. Bei Mitnahmeeffekten wird die Förderung für Einstellungen in Anspruch genommen, die ohnehin erfolgt wären. Beide Effekte sind auch durch eine sorgfältige Formulierung der Förderbedingungen nur schwer zu verhindern. Lohnkostenzuschüsse haben einen weniger investiven Charakter als Weiterbildungsmaßnahmen: Die Förderung kommt überhaupt erst zustande, wenn ein Arbeitsplatz akquiriert worden ist. Insofern scheitert eine Ausweitung nicht unbedingt nur an fehlenden Fördermitteln, sondern ist auch durch die Anzahl verfügbarer Stellen begrenzt. Daher ist fraglich, ob allein mehr Lohnkostenzuschüsse ein geeigneter Handlungsansatz sind.

Handelt es sich bei den Begünstigten der Lohnkostenzuschüsse um einen kommunalen oder gemeinnützigen Betrieb, ergibt sich ein fließender Übergang zu einer dritten Fördermöglichkeit, der öffentlich geförderten Beschäftigung. Dieses Instrument wurde für viele Jahre umfänglich genutzt, spielte zuletzt – wohl auch aufgrund der eher als ernüchternd zu bezeichnenden Evaluationsergebnisse – aber eine weitaus geringere Rolle. Im Jahr 2016 gaben die gemeinsamen Einrichtungen nur noch 16 Prozent ihres Budgets für Marktersatz aus. Die Evaluierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als zeitweise stark genutzte Form der öffentlich geförderten Beschäftigung zeigte, dass die Effekte teilweise negativ sind, das heißt die Maßnahmeteilnehmer haben eine schlechtere Eingliederungschance als vergleichbare Nichtteilnehmer (Heyer et al., 2012, 53 f.; Wolff/Stephan, 2013, 15; Kluve, 2013, 24). Zu einem Teil wurzeln solche negativen Effekte in einer Stigmatisierung. Teilnehmer signalisieren durch ihre Beteiligung an einer Maßnahme, dass sie Vermittlungshemmnisse aufweisen. Zu einem anderen Teil ist der sogenannte „lock-in-Effekt“ verantwortlich. Während oder sogar schon im Vorfeld einer Maßnahme reduzieren die Teilnehmer ihre Bemühungen, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Positive Effekte finden sich vereinzelt allenfalls in der langen Frist. Differenzierter fällt der Befund für die Arbeitsgelegenheiten aus, die gegenwärtig als wesentliche Form der öffentlich geförderten Beschäftigung bestehen. Hier sind zwar ebenfalls nichtexistente oder gar negative Effekte nachgewiesen worden. Zumindest für einige Gruppen von Teilnehmern – zum Beispiel Ältere und arbeitsmarktferne Personen – konnten in der längeren Frist aber auch positive Effekte festgestellt werden (Wolff/Stephan, 2013, 18 f.).

In der politischen Diskussion wie auch in einigen Wahlprogrammen wird eine wieder stärkere Gewichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung eingefordert – diesmal allerdings unter den Überschriften „sozialer Arbeitsmarkt“ oder „Aktiv-Passiv-Transfer“ und vorwiegend aus einem sozialpolitischen Motiv heraus. Die Grundidee besteht darin, Arbeitslosen ohne Chance auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in eine geförderte Beschäftigung zu vermitteln. Ge-

gen diese Renaissance öffentlich geförderter Beschäftigung sprechen mehrere Gründe. Die Evaluation hat erstens gezeigt, dass bei solchen Maßnahmen in erheblichem Maße lock-in-Effekte auftreten. Diese dürften umso größer ausfallen, je attraktiver die öffentlich bereitgestellten Beschäftigungsverhältnisse sind. Der avisierte soziale Arbeitsmarkt ähnelt konzeptionell eher den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als den – weniger generös ausgestatteten – Arbeitsgelegenheiten, sodass Teilnehmer nur wenig Anreize haben, sich um eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bemühen. Dem könnte allenfalls durch eine intensive Begleitung der Geförderten entgegengewirkt werden (ISG, 2017). Wenn öffentlich geförderte Beschäftigung einen Sinn haben kann, dann vorrangig als Aktivierungsinstrument für Arbeitslose, die keine Nähe zum Arbeitsmarkt zeigen. Die Erfahrungen mit der Implementation der Arbeitsgelegenheiten haben aber zweitens gezeigt, dass ein dritter Arbeitsmarkt vor allem die Arbeitslosen anzieht, die durchaus eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten, weil sie grundsätzlich an einer Arbeit interessiert sind. Somit könnte die – empirisch ohnehin schwer zu realisierende – Zuordnung zu einer Gruppe vermeintlich nicht vermittelbarer Arbeitsloser zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden. Drittens ergänzt sich das fehlgeleitete Interesse der Arbeitslosen mit einem Interesse der Fallmanager der Job-Center, problematische Fälle konfliktarm und mit dem geringsten Aufwand in den sozialen Arbeitsmarkt abzuschieben. Viertens entsteht Konfliktpotenzial im Rahmen der föderalen Finanzverteilung. Wenn der Bund den sozialen Arbeitsmarkt finanziert und die Kommunen von den dort produzierten Dienstleistungen profitieren, entsteht ein Anreiz, den Budgetrahmen für den sozialen Arbeitsmarkt auch dann auszuschöpfen, wenn auf individueller Ebene keine sinnvollen Zuweisungen mehr erfolgen können. Fünftens ist der Zweck der sozialen Grundsicherung die Stärkung der Eigenverantwortung der Hilfebedürftigen (§1 (2) SGB II). Die Zuweisung in ein Beschäftigungsverhältnis, das keine echte Arbeit ist, sondern solche nur simuliert, schwächt dagegen die Eigenverantwortung. Vielmehr wird die Abhängigkeit von staatlichen Einrichtungen zementiert.

Der „soziale Arbeitsmarkt“ erscheint wie der Versuch, das Arbeitslosenproblem dadurch zu lösen, dass man die Arbeitslosen faktisch in den Staatsdienst übernimmt. Dies stellt keine nachhaltige Lösung dar, sondern eine Kapitulation. Das Ziel muss vielmehr eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt sein. Kein Mensch sollte dauerhaft als chancenlos abgeschrieben werden. Vermittlungshemmnisse müssen nicht dauerhaft bestehen. Ein schlechter gesundheitlicher Zustand kann sich bessern, ein Qualifikationsdefizit durch Weiterbildung behoben werden und sogar manches Suchtproblem kann gelöst werden. Es dürfte zwar nur selten gelingen, Dauerarbeitslose ohne Berufsausbildung regelmäßig in qualitativ hochwertige Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln. Wer aber die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wirklich will, der muss auch hinnehmen, dass manches Beschäftigungsverhältnis eher unterdurchschnittlich entlohnt wird oder in einer weniger akzeptierten Beschäftigungsform erfolgt.

## 4 Eine Strategie der Aktivierung

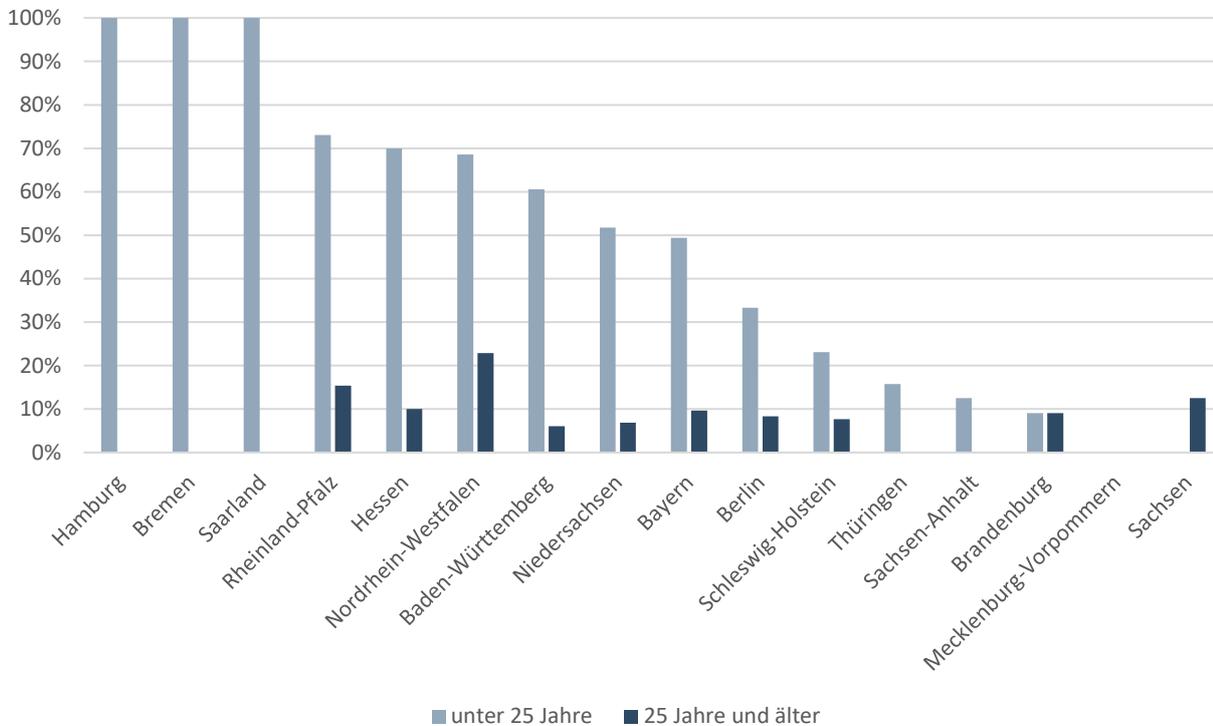
Eine alternative Fördermöglichkeit besteht in der Aktivierung. Das bedeutet, dass Arbeitslose von den Job-Centern ständig mit Angeboten konfrontiert werden, schon um die Gewöhnung an

den Zustand der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Dies wäre auch ein Weg, der inneren Abkehr vieler Älterer vom Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Letztlich ist die Aktivierung oft auch eine Voraussetzung für den Erfolg anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Koch et al., 2009). Ideal wäre das Angebot einer offenen Stelle, ersatzweise kann dies aber auch eine Maßnahme sein oder auch nur das konkrete Einfordern von Eigenbemühungen. Sowohl fordernde als auch fördernde Aktivierungsansätze sind denkbar und sollten einander ergänzen. Ansatzweise haben die gemeinsamen Einrichtungen den Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik bereits auf die Aktivierung umgelegt. So gaben die gemeinsamen Einrichtungen 2016 fast ein Drittel ihres Budgets für Eingliederungsleistungen für Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung aus, während es 2012 erst 14 Prozent waren.

Das heißt aber noch nicht, dass es keinen Raum für eine Verstärkung der Aktivierungsbemühungen gäbe. Modellprojekte haben gezeigt, dass eine bessere, individuellere Betreuung von Leistungsempfängern die Integration in den ersten Arbeitsmarkt verbessern kann (Kruppe, 2008; Fertig, 2015). Diesen Ansatz gilt es auszubauen. Um Aktivierung glaubhaft umzusetzen, ist eine hohe Kontaktdichte unverzichtbar. Die Betreuungssituation ist in den einzelnen Job-Centern jedoch sehr unterschiedlich (Abbildung 3). Der Gesetzgeber hat im Sozialgesetzbuch II einen Orientierungswert für das Verhältnis von für Integrationsaufgaben eingesetztem Personal und Leistungsberechtigten von 1:75 für Hilfebedürftige von unter 25 Jahren und von 1:150 für ältere Hilfebedürftige festgelegt. Längst nicht alle Job-Center erfüllen diese Vorgabe. Insbesondere bei der Betreuung jugendlicher Leistungsempfänger wird die gesetzliche Vorgabe häufig verfehlt, wobei Job-Center in den westdeutschen Bundesländern überdurchschnittlich schlecht abschneiden. In einigen Kommunen ist die Differenz eklatant. So weisen etliche Job-Center Betreuungsrelationen von über 1:100 aus. Während darunter auch viele Gemeinden sind, in denen die Problemlage eher als niedrig einzuschätzen ist, können auch Job-Center mit hoher Arbeitslosigkeit die Vorgabe nicht einhalten. So kommen die Einrichtungen in Bremen-Stadt, Bochum oder Duisburg auf Betreuungsrelationen der Jüngeren von 101, 92 bzw. 90. In Nordrhein-Westfalen kommt erschwerend hinzu, dass hier ein vergleichsweise hoher Prozentsatz der Job-Center auch die Vorgabe bei den Älteren nicht schafft.

### Abbildung 4-1: Anteil der Job-Center, die die gesetzlich vorgesehene Betreuungsrelation verfehlen

März 2016, in Prozent



Ohne Optionskommunen

Quelle: Deutscher Bundestag, 2016; eigene Berechnungen

Die hier angestellten Überlegungen haben eine klare Konsequenz: Wenn man wirklich das Problem der verhärteten Arbeitslosigkeit angehen will, so ist das für alle Beteiligten zwar schwierig und gegebenenfalls mit Konflikten verbunden. Es kann aber zumindest in Teilen gelingen, setzt dabei allerdings voraus, dass den Handelnden die notwendigen Mittel dafür in die Hand gegeben werden. Die Job-Center brauchen mehr Geld für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen. Und sie brauchen ausreichende Mittel, um eine Betreuungssituation herstellen zu können, die nicht nur den gesetzlichen Anforderungen genügt, sondern den Aktivierungsgedanken konsequent umsetzt. Dadurch entstünde ein fiskalischer Aufwand, der durch den Bund zu tragen ist. Um die gesetzlich vorgegebenen Betreuungsschlüssel in allen als gemeinsame Einrichtungen betriebene Job-Center einhalten zu können, ohne das Personal bei den Job-Centern zu kürzen, die die Vorgaben bereits einhalten, wären nur rund 420 Vollzeitstellen erforderlich. Um in allen Einrichtungen einen Schlüssel von mindestens 1:50 bei Jüngeren und 1:100 bei Älteren zu erreichen, wären weniger als 8.600 Stellen nötig. Die jährlichen Kosten für eine solchermaßen deutlich verbesserte Betreuung würden mithin unter einer Milliarde Euro liegen.

## Literatur

Bernhard, Sarah, 2016, Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen, in: Sozialer Fortschritt, 65. Jg., Nr. 7, S. 153-161

Card, David / Kluve, Jochen / Weber, Andrea, 2010, Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, in: Economic Journal, Vol. 120, S. F452-F477

Deutscher Bundestag, 2016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Umschichtung von Mitteln bei den Jobcentern im Jahr 2015 und Aussicht für das Jahr 2016, Drucksache 18/8956, Berlin

Fertig, Michael, 2015, Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive: Endbericht zum 5. Mai 2015, IAB-Forschungsbericht, Nr. 6, Nürnberg

Heyer, Gerd / Koch, Susanne / Stephan, Gesine / Wolff, Joachim, 2012, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, in: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, Nr. 1, S. 41-62

Hohmeyer, Katrin / Kupka, Peter / Lietzmann, Torsten / Osiander, Christopher / Wolff, Joachim / Zabel, Cordula, 2015, Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit, IAB Stellungnahme, Nr. 1, Nürnberg

ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, 2017, Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht, Nr. 485, Köln/Tübingen

Kluve, Jochen, 2013, Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 07/2013

Koch, Susanne / Kupka, Peter / Steinke, Joß, 2009, Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg

Konle-Seidl, Regina / Rhein, Thomas / Rothe, Thomas, 2018, Kaum mehr Unterschiede bei chronischer Arbeitslosigkeit, IAB Kurzbericht, Nr. 1, Nürnberg

Kruppe, Thomas (Hrsg.), 2008, Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler?, Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017, Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt nach Personengruppen, Nürnberg

Wolff, Joachim / Stephan, Gesine, 2013, Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, in: IZA Journal of Labor Policy, 2:16, URL: <http://www.izajolp.com/content/2/1/16> [11.1.2018]

## Abstract

### **Long-Term Unemployment**

#### Development, Structure and Labour Market Policies

While the labour market in Germany continues to thrive, it is widely supposed that there is not much progress in the segment of long-term unemployment. This is not entirely correct. The number of long-term unemployed fell from its maximum of 1.8 million in 2006 to 900,000 in the year 2016. It is true that the statistical measurement method is prone to underestimate the problem. However, other indicators such as the number of long-term benefit recipients confirm that the situation improved.

Nevertheless, the problem is far from being solved. There is still a substantial number of people unable to live without temporary assistance from unemployment compensation or social assistance payments. They are often low skilled, above 50 years of age, have some degree of physical handicap or a combination of these factors. 69 percent of the long-term unemployed aim at a low skilled job or are older than 55.

So far, labour market policies had limited success. One reason might be that job centres lack sufficient funds. As a result, they have to allocate the stagnating budget increasingly to rising administrative expenses. Since 2012, the funds allocated to labour market policies fell by 386 million Euro. The decreasing number of benefit recipients did not compensate for this. Nominally, the per-capita budget decreased by 8 percent.

A solution to the long-term unemployment problem must therefore include the provision of sufficient funds for administrative expenses and labour policies in the job centres. Second, job centres must apply appropriate policies. In this respect, evaluation research can give valuable advice. For example, the enlargement of the public work sector is questionable. Instead, it is advisable to invest in a strategy of improved activation, which requires a higher ratio of case managers to unemployed.