

vom Berge, Philipp et al.

Research Report

Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)

IAB-Forschungsbericht, No. 8/2016

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: vom Berge, Philipp et al. (2016) : Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), IAB-Forschungsbericht, No. 8/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/146106>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht

8/2016

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose

Forschungsauftrag des Bundesministeriums für
Arbeit und Soziales (BMAS)

Philipp vom Berge
Isabell Klingert
Sebastian Becker
Julia Lenhart
Simon Trenkle
Matthias Umkehrer

ISSN 2195-2655

Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose

Forschungsauftrag des Bundesministeriums für
Arbeit und Soziales (BMAS)

Projektleitung:

Philipp vom Berge (IAB)

Isabell Klingert (IAB)

Projektteam:

Sebastian Becker (IAB)

Julia Lenhart (IAB)

Simon Trenkle (IAB)

Matthias Umkehrer (IAB)

Unter Mitarbeit von:

Ulrike Büschel (IAB)

Volker Daumann (IAB)

Christine Hense (IAB)

Karsten Strien (IAB)

Unterauftragnehmer:

Henry Puhe (SOKO)

Rita Kleinmeier (SOKO)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	5
Abbildungsverzeichnis.....	6
Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzzusammenfassung.....	8
Abstract	9
Danksagung	10
1 Einleitung.....	11
2 Hintergrund und gesetzlicher Rahmen	12
3 Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen –Erkenntnisse bisheriger Studien.....	14
4 Erfahrungen mit anderen Instrumenten zur Eingliederung	17
5 Theoretische Überlegungen	20
5.1 Wirkung der Ausnahmeregelung auf Löhne und Beschäftigung	20
5.1.1 Statische Modelle	20
5.1.2 Dynamische Modelle	22
5.1.3 Drehtüreffekte	24
5.1.4 Lohneffekte als Voraussetzung für Beschäftigungseffekte.....	24
5.2 Wirkung der Vermittlungs- und Förderungspraxis auf die Anwendung der Ausnahmeregelung	25
5.3 Herleitung der zentralen Leitfragen	26
6 Methoden.....	27
6.1 Qualitative Evaluation	27
6.1.1 Befragung von Expertinnen und Experten im politischen Raum	28
6.1.2 Befragung ausgewählter Jobcenter	29
6.1.3 Qualitative Auswertungsmethoden	30
6.2 Quantitative Evaluation.....	31
6.2.1 Differenz-von-Differenzen (DiD)	32
6.2.2 Scharfe Regressionsdiskontinuität (sRD)	33
7 Verwendete Daten	34
7.1 Expertenbefragung im politischen Raum.....	35
7.1.1 Auswahl der Expertinnen und Experten	35
7.1.2 Experteninterviews	36
7.2 Befragung von Fach- und Führungskräften der Jobcenter	37
7.2.1 Auswahl der Jobcenter	37
7.2.2 Jobcenterinterviews	41
7.3 Administrative Daten.....	43
7.4 Personenbefragung	44
7.4.1 Stichprobendesign	45
7.4.2 Aufbau des Fragebogens	46
7.4.3 Rücklaufquote.....	48

8	Ergebnisse der Experteninterviews im politischen Raum.....	48
8.1	Gesetzgebungsprozess	49
8.2	Erwartungen der Expertinnen und Experten an die Ausnahmeregelung.....	50
8.2.1	Mögliche Chancen der Ausnahmeregelung.....	50
8.2.2	Zweifel an der Ausnahmeregelung und mögliche Risiken.....	51
8.3	Zwischenfazit	54
9	Die Arbeitsmarktsituation von Langzeitarbeitslosen	54
9.1	Langzeitarbeitslose aus Sicht der Jobcenter	55
9.1.1	Hindernisse bei der Integration.....	55
9.1.2	Branchen der Beschäftigungsaufnahme.....	58
9.1.3	Nachhaltigkeit der Beschäftigung	59
9.2	Häufigkeiten und Trends in den administrativen Daten	60
9.2.1	Bestand, Zusammensetzung und Integrationschancen von Arbeitslosen	60
9.2.2	Häufigkeit von Beschäftigungsübergängen	66
9.2.3	Eigenschaften von neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen	67
9.3	Zwischenfazit	73
10	Aktuelle Herausforderungen der befragten Jobcenter.....	74
11	Wirkung der Ausnahmeregelung	79
11.1	Nutzung der Ausnahmeregelung	79
11.1.1	Umgang der Jobcenter mit der Ausnahmeregelung	79
11.1.2	Mögliche Gründe für die geringe Nutzung	85
11.1.3	Nutzung der Ausnahmeregelung nach Aussagen der Personenbefragung	92
11.1.4	Zwischenfazit	92
11.2	Lohneffekte	93
11.2.1	Einstiegslohne vor und nach der Mindestlohneinführung	94
11.2.2	Lohnerhöhungen nach der Beschäftigungsaufnahme	99
11.2.3	Effekt der Ausnahmeregelung	102
11.2.4	Zwischenfazit	106
11.3	Beschäftigungseffekte	107
11.3.1	Beschäftigungsübergänge von Arbeitslosen im zeitlichen Verlauf	108
11.3.2	Effekte der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen.....	111
11.3.3	Effekte der Mindestlohneinführung auf die Beschäftigungsstabilität von vormals (Langzeit-)Arbeitslosen	117
11.3.4	Effekte der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigungsdauer und -stabilität von vormals (Langzeit-)Arbeitslosen	119
11.3.5	Zwischenfazit	123
12	Zusammenfassung	125
	Literatur	128

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1	Kriterien, Indikatoren und Ausprägungen zur Auswahl der Jobcenter	38
Tabelle 7.2	Ausgewählte Jobcenter	42
Tabelle 9.1	Branchen in denen Langzeitarbeitslose hauptsächlich einmünden.....	59
Tabelle 9.2	Arbeitslosigkeitsdauer in Tagen – alle Arbeitslosen im Juni.....	62
Tabelle 9.3	Arbeitslosigkeitsdauer in Tagen – alle Arbeitslosen im Juni mit Beschäftigungsübergang im Juli.....	68
Tabelle 9.4	Eigenschaften von neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen – Anteilswerte in Prozent; alle Arbeitslosen im Juni mit Beschäftigungsübergang im Juli.....	70
Tabelle 9.5	Eigenschaften von neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen – Anteilswerte in Prozent; Arbeitslose im Juni 2012, 2013, 2014 und 2015 mit Beschäftigungsübergang im Juli nach Arbeitslosigkeits- dauer	72
Tabelle 11.1	Einstiegslöhne nach Jahr des Beschäftigungsbeginns und Dauer der Arbeitslosigkeit	96
Tabelle 11.2	Einstiegslöhne und Arbeitszeit bei Beschäftigungsbeginn im Jahr 2014 bzw. 2015	98
Tabelle 11.3	Effekt auf die Bezahlung unter Mindestlohn an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit für Kohorten 2 und 3 (nach Mindestlohneinführung)	104
Tabelle 11.4	Änderungen verschiedener Charakteristika an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit	105
Tabelle 11.5	Effekt auf die Bezahlung unter Mindestlohn an der Schwelle zur Langzeitarbeitslose für Kohorte 2 und 3 (nach Mindestlohn- einführung)	106
Tabelle 11.6	Effekte der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit –Kontrollgruppe: weder Mindestlohn noch Ausnahmeregelung greifen	114
Tabelle 11.7	Effekte der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit – Kontrollgruppe: Mindestlohn greift, Ausnahmeregelung greift nicht.....	115
Tabelle 11.8	Dauern, Beendigungsgrund und Befristung für 2014 und 2015 begonnene Beschäftigungsverhältnisse.....	124

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 9.1	Bestand an Arbeitslosen – nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Monat.....	61
Abbildung 9.2	Zusammensetzung des Bestands an a) Langzeitarbeitslosen und b) allen Arbeitslosen – nach Alter	64
Abbildung 9.3	Zusammensetzung des Bestands an a) Langzeitarbeitslosen und b) allen Arbeitslosen – nach Geschlecht, Ausbildung und Nationalität.....	65
Abbildung 9.4	Wahrscheinlichkeit eines Beschäftigungsübergangs – nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Monat.....	67
Abbildung 10.1	Steuerungsziele und Zielindikatoren im SGB II	75
Abbildung 11.1	Verteilung der Einstiegslohne vor und nach Mindestlohn-einführung.....	95
Abbildung 11.2	Zeitpunkt der Lohnerhöhungen – Beschäftigungseintritte im April 2014.....	100
Abbildung 11.3	Durchschnittliche Erhöhung des Stundenlohns in Euro im Vergleich zum Vormonat – Beschäftigungseintritte im April 2014	101
Abbildung 11.4	Bezahlung unter Mindestlohn in Abhängigkeit der vorangegangenen Arbeitslosigkeitsdauer.....	103
Abbildung 11.5	Übergänge in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit – Ausfallraten in Prozent.....	109
Abbildung 11.6	Verweildauern der im April 2014 begonnenen Beschäftigungsverhältnisse	119
Abbildung 11.7	Austritte aus Beschäftigung	121
Abbildung 11.8	Verweildauern in Beschäftigungsverhältnissen mit Beginn 2014 (a) bzw. 2015 (b) innerhalb der ersten acht Monate	122

Abkürzungsverzeichnis

AG-S	Arbeitgeber-Service
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
DiD	Differenz-von-Differenzen (difference-in-differences)
DWH	Datawarehouse der Bundesagentur für Arbeit
eLb-Quote	Quote an erwerbsfähigen Leistungsbeziehern (eLb-Quote)
EGZ	Eingliederungszuschuss
gE	gemeinsame Einrichtung
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
MiLoG	Mindestlohngesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
Soko	Sozial- und Kommunikationswissenschaftliche Institut
sRD	scharfe Regressionsdiskontinuität
VerBIS für Arbeit	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem der Bundesagentur für Arbeit
VT	Vergleichstypisierung im SGB II
zkT	zugelassener kommunaler Träger

Kurzzusammenfassung

Mit der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes wurde zum 1. Januar 2015 ein allgemeiner Mindestlohn in Deutschland eingeführt, der flächendeckend 8,50 Euro/Stunde beträgt. Für Arbeitsverhältnisse von Beschäftigten, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 Abs. 1 SGB III waren, gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung allerdings nicht. Die Ausnahmeregelung wurde mit einem Evaluationsauftrag versehen, dessen Ergebnisse nun vorliegen. Der Bericht gibt einen Überblick über die Erwartungen an diese Ausnahmeregelung, diskutiert ihre Bedeutung in der Praxis und prüft ihre Folgen empirisch.

Die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gilt als besonders schwierig. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Oftmals liegen mehrere Vermittlungshemmnisse vor, die sich zum Teil bedingen und die einer Beschäftigungsaufnahme im Weg stehen. Diese reichen von gesundheitlichen Einschränkungen über mangelnde Qualifikation, Flexibilität oder Motivation bis hin zu unrealistischen Vorstellungen beim Gehalt oder Vorbehalten der Arbeitgeber. Ist die Jobsuche von Langzeitarbeitslosen erfolgreich, sind die Einstiegsgehälter häufig relativ niedrig.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik wurde die Ausnahmeregelung kontrovers diskutiert. Einerseits wurde mit ihr die Hoffnung verbunden, einer möglichen Verschlechterung der Integrationschancen durch den Mindestlohn entgegen zu wirken. Andererseits wurde bemängelt, sie könnte eine Diskriminierung von Langzeitarbeitslosen darstellen, demotivierend sein und die Beschäftigungsstabilität von Langzeitarbeitslosen weiter verschlechtern. Außerdem könnten wirkungsvollere, bereits vorhandene Instrumente zur Förderung von Langzeitarbeitslosen eingesetzt werden.

Es zeigt sich, dass die Ausnahmeregelung nur in sehr wenigen Fällen angewandt wird. Dies könnte einerseits daran liegen, dass Arbeitgeber und Arbeitssuchende wenig Anreize haben, sie zu nutzen. Andererseits ist der geringe Informationsstand der Betroffenen zu beachten: Viele Langzeitarbeitslose kennen die Regelung nicht. Eine Befragung von sechs Jobcentern zeigt, dass diese die Ausnahmeregelung nicht als mögliche Vermittlungsstrategie ansehen. Sie gingen an den wahren Herausforderungen bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen vorbei. Damit haben die Jobcenter auch wenig Anlass, ihren Kunden zu einer Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit zu raten.

Es finden sich auch keine Belege, dass Arbeitgeber verstärkt Langzeitarbeitslose unter Mindestlohn einstellen. Zwar hatte die Einführung des Mindestlohns einen deutlichen Einfluss auf die Einstiegsgehälter im Niedriglohnbereich: Löhne unter 8,50 Euro/Stunde wurden von den Befragten deutlich seltener angegeben als noch 2014. Es gibt jedoch keine Hinweise, dass Langzeitarbeitslose bei ihrer Einstellung aufgrund der Ausnahmeregelung systematisch häufiger unter Mindestlohn bezahlt werden als ihre Kolleginnen und Kollegen. Dies zeigt insbesondere ein Vergleich

der Einstiegslohne von Personen, die kurz vor Ihrer Einstellung langzeitarbeitslos wurden, mit solchen, die es gerade noch nicht waren. Ökonomisch relevante Lohn-effekte der Ausnahmeregelung lassen sich somit nicht nachweisen. Für Personen, die schon sehr lange langzeitarbeitslos sind, sind Lohn-effekte aus methodischen Gründen schwieriger zu ermitteln. Aber auch hier werden keine Effekte anhand der untersuchten Daten ersichtlich.

Ohne entsprechende Lohn-effekte sind Beschäftigungseffekte der Ausnahmerege-lung aus theoretischer Sicht nicht plausibel. Tatsächlich lassen sich auch keine sol-chen Effekte finden: Die Einstellungswahrscheinlichkeit nimmt auch nach 2014 un-verändert mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer ab. Eine Häufung von Einstellun-gen Langzeitarbeitsloser, entweder auf Kosten anderer Arbeitnehmerinnen und Ar-beitnehmer oder zusätzlich zu diesen, ist nicht zu erkennen. Außerdem finden sich keine Hinweise auf Drehtüreffekte, d. h. eine Häufung von Entlassungen, wenn die Ausnahmeregelung sechs Monate nach der Einstellung ausläuft.

Abstract

With the new minimum wage law Germany has introduced a legal nationwide hourly minimum wage of 8.50 Euro. However, workers who have been registered as long-term unemployed before taking up a new job are exempted from the law for the first six months of employment. On behalf of the Federal Ministry for Labour and Social Affairs (BMAS), the IAB has evaluated the economic consequences of this exemp-tion as well as its practical impact on job placement. The evaluation project pro-ceeds in two steps: First, it quantitatively examines effects on wages and employ-ment prospects of the long-term unemployed using detailed administrative data and an own standardized survey conducted among unemployed job seekers who have entered employment in either 2014 or 2015. Second, it qualitatively analyses the effects of the exemption on the processes of the German employment services. This part of the project is based on interviews of experts and management staff in select-ed Job Centres. This report gives a summary of the evaluation results.

It is well documented that long-term unemployed persons are difficult to integrate into the labour market. There are various reasons for this, like health problems, lack-ing qualifications as well as constraints concerning flexibility and motivation. Even if a long-term unemployed person is successfully integrated she can expect to earn relatively low wages.

Against this backdrop, the exemption has been controversially discussed in the pub-lic and political debates. On the one hand, it was hoped that it would counteract po-tentially negative effects of the minimum wage on the labour market outcomes of the long-term unemployed. On the other hand, it was argued that it would constitute a discrimination of this particular group of workers and rather be ineffective to improve their situation.

The data so far show no significant effects of the exemption for the long-term unemployed neither on their employment transitions, employment stability, nor wages. It turns out that the exemption is rarely used. It is not highly demanded by the long-term unemployed themselves and also not actively promoted within the interviewed Job Centres. One reason for this is that most unemployed are not aware of its existence or applicability. There also seem to be too little incentives for both employers and employees to make extensive use of the exemption, as was argued by many interview partners. Given this background, it appears unlikely that the minimum wage exemption for the long-term unemployed will substantially gain in importance in the future.

Danksagung

Das Projektteam bedankt sich herzlichst bei Tanja Juchart, Daniela Croxton, Casandra Munkert und Katharina Schmelz für die Unterstützung bei diesem Forschungsprojekt. Michael Fertig, Bernhard Boockmann und Klaus Pforr danken wir für Ihre Anregungen und Kommentare zur quantitativen Personenbefragung. Nicht zuletzt sind wir Martin Dietz für wertvolle Anregungen, Korrekturen und hilfreiche Kommentare zu Dank verpflichtet.

Das Autorenteam bedankt sich bei allen Interviewten für ihre Gesprächsbereitschaft und ihr Vertrauen.

1 Einleitung

Mit der Verabschiedung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes bzw. des Mindestlohngesetzes (MiLoG) wurde zum 1. Januar 2015 ein allgemeiner Mindestlohn in Deutschland eingeführt, der – von wenigen Ausnahmen abgesehen – flächendeckend 8,50 Euro/Stunde beträgt. Für Arbeitsverhältnisse von Beschäftigten, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) waren, gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht (hiernach: „Ausnahmeregelung“). Die Bundesregierung hat die Einführung der Ausnahmeregelung mit Verweis auf die nicht unerheblichen Schwierigkeiten begründet, mit denen der Wiedereinstieg von Langzeitarbeitslosen in das Arbeitsleben verbunden ist. Die Regelung sei darauf gerichtet, den Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen – vor allem in der Einführungsphase des Mindestlohns – in besonderem Maße Rechnung zu tragen. Demgegenüber wird die Befürchtung geäußert, dass die Ausnahmeregelung die Chancen von Langzeitarbeitslosen auf einen dauerhaften Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt verschlechtert und lediglich kurzfristige sowie instabile Beschäftigungsverhältnisse begünstigen könnte (vgl. u. a. Amlinger et al. 2014).

Vor diesem Hintergrund hat der vorliegende Bericht zum Ziel, einen Überblick über die Erwartungen an die Ausnahmeregelung zu geben, ihre theoretischen Implikationen zu diskutieren und insbesondere ihre Folgen empirisch zu prüfen. Die Studie geht dabei qualitativ und quantitativ auf verschiedene Aspekte der Ausnahmeregelung ein. Die Analysen ergänzen sich hierbei inhaltlich und ermöglichen so einen breiten Blick auf die praktischen Implikationen. So wurden zunächst Expertinnen und Experten aus dem politischen Raum zur Intention sowie den Chancen und Risiken der Regelung befragt. Dabei wurden Vertreterinnen und Vertreter der am gesetzgebenden Prozess beteiligten Akteure eingebunden. Zudem werden die Folgen der Ausnahmeregelung auf die Vermittlungs- und Förderpraxis von Langzeitarbeitslosen untersucht. Dies ist notwendig, da die Regelung in die bereits existierenden Prozesse der Bundesagentur für Arbeit eingreift. Daher wurden Fach- und Führungskräfte ausgewählter Jobcenter zur Umsetzung der Ausnahmeregelung in der Praxis befragt. Zuletzt stehen die Übergänge von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung sowie ihre Entlohnung und ihre Beschäftigungsstabilität im Fokus. Hierbei werden insbesondere die Übergänge in Beschäftigung von Kurz- und Langzeitarbeitslosen vor und nach der Mindestlohneinführung verglichen, um Effekte des Mindestlohns sowie der Ausnahmeregelung identifizieren zu können. Diese Aspekte werden auf Basis von Prozessdaten und einer standardisierten Befragung von ehemals arbeitslosen Personen analysiert. Insbesondere die Daten aus der Personenbefragung erlauben es, die Nutzung der Ausnahmeregelung sowie die Nachfrage nach Bescheinigungen über Langzeitarbeitslosigkeit bei den Jobcentern zu ermitteln.

Der Bericht gliedert sich wie folgt: Zunächst werden in Kapitel 2 die Hintergründe und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Ausnahmeregelung beleuchtet. An-

schließlich erfolgt in Kapitel 3 ein Überblick über Charakteristika und Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen aus bereits verfügbarer Literatur zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit. Kapitel 4 zieht einen Vergleich zu bereits bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im In- und Ausland. Kapitel 5 setzt sich mit möglichen Wirkungsweisen der Ausnahmeregelung aus theoretischer Sicht auseinander, während Kapitel 6 die genutzten Methoden zur Evaluation derartiger Effekte beschreibt. Eine Erläuterung der verwendeten Datenbasis erfolgt in Kapitel 7, bevor Kapitel 8 die Ergebnisse der Experteninterviews beschreibt. Kapitel 9 gibt einen Überblick über die Arbeitsmarktsituation von Langzeitarbeitslosen während in Kapitel 10 die Herausforderungen befragter Jobcenter diskutiert werden. In Kapitel 11 wird die Nutzung der Ausnahmeregelung sowie deren Wirkung auf Einstiegsgehälter und Beschäftigung analysiert, bevor Kapitel 12 mit einer Zusammenfassung den vorliegenden Bericht abschließt.

2 Hintergrund und gesetzlicher Rahmen

Hintergrund

Im Jahr 2014 waren in Deutschland im Jahresdurchschnitt rund 1,1 Millionen Personen länger als ein Jahr arbeitslos. Dies entspricht einem Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit von etwa 37 Prozent bzw. etwa 2,2 Prozent an allen Erwerbspersonen (Bundesagentur für Arbeit 2015a). Damit liegt die Gesamtzahl an Langzeitarbeitslosen im Jahr 2014 deutlich unter dem Höchstwert von über 1,9 Millionen Personen im Jahr 2007 (Bundesagentur für Arbeit 2015b). Trotz dieser positiven Entwicklung ist der Übergang in Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose im Vergleich zu Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von unter einem Jahr nach wie vor verhältnismäßig schwierig. So betrug die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, bei Langzeitarbeitslosen im Jahr 2014 elf Prozent, während sie für Personen mit kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern bei 29 Prozent lag (BMAS 2015). Auch finden Langzeitarbeitslose wesentlich seltener eine ungeforderte Beschäftigung als Personen, die erst seit kurzem arbeitslos sind (Bruckmeier et al. 2015). Zudem spiegeln sich lange Arbeitslosigkeitsdauern in geringeren Einstiegsgehältern wider (Schmieder et al. 2016). Alles in allem zeigen sich also erhebliche Unterschiede bei den Chancen auf Aufnahme einer Beschäftigung in Abhängigkeit von der vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer. Vor diesem Hintergrund wurde mit der Einführung einer Lohnuntergrenze in Form eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns die Befürchtung verbunden, dass die bereits problematische Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen weiter erschwert werden könnte.

Gesetzliche Grundlagen der Ausnahmeregelung

Der Deutsche Bundestag stimmte dem Mindestlohngesetz am 3. Juli 2014 zu. Dieses enthält eine Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Diese ist in § 22 Abs. 4 MiLoG wie folgt geregelt:

„Für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch waren, gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht“ (§ 22 Abs. 4 MiLoG). Dabei findet die Definition des Status der Langzeitarbeitslosigkeit gemäß § 18 Abs. 1 SGB III Anwendung, wonach Personen als langzeitarbeitslos gelten, wenn sie ein Jahr oder länger arbeitslos sind. Die Teilnahme an einer Maßnahme gemäß § 45 SGB III sowie Krankheit von bis zu sechs Wochen unterbrechen die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht. Allerdings werden beispielsweise Personen ausgeschlossen, die zwar bereits mehrere Jahre im Leistungsbezug sind, jedoch aufgrund von Weiterbildungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten oder kurzfristiger Arbeitsaufnahme Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit hatten. Wie genau der Status der Langzeitarbeitslosigkeit im Einzelfall nachzuweisen ist, regelt das Mindestlohngesetz nicht. Es besteht aber die Möglichkeit, von der zuständigen Arbeitsagentur bzw. dem Jobcenter einen entsprechenden Nachweis über die Dauer der Arbeitslosigkeit ausstellen zu lassen. Diese Bescheinigung ist personenbezogen und nur für den Zeitpunkt der Ausstellung gültig. Zudem kann sie nur von Langzeitarbeitslosen selbst beantragt werden. Der Antrag ist freiwillig, Sanktionsmöglichkeiten seitens der Jobcenter bestehen nicht. Nach Ablauf der sechs Monate ist der Arbeitgeber verpflichtet, den bisherigen Lohn mindestens bis zum aktuell geltenden Mindestlohn anzuheben.

Für die Geltung der Ausnahmeregelung ist es zunächst irrelevant, in welchem die Umfang Beschäftigung aufgenommen wird. Allerdings besteht ein indirekter Effekt auf folgende Arbeitsverhältnisse: Wird eine Beschäftigung von mehr als 15 Wochenstunden aufgenommen, so wird dadurch die Arbeitslosigkeit beendet und die Person verliert den Status der Langzeitarbeitslosigkeit. Wechselt die Person im Anschluss an diese Tätigkeit zu einem anderen Arbeitgeber, und wird in der Zwischenzeit nicht erneut langzeitarbeitslos, so ist ab Beginn der neuen Beschäftigung der Mindestlohn zu zahlen. Nehmen Langzeitarbeitslose dagegen eine Nebenbeschäftigung mit einem Wochenumfang von weniger als 15 Stunden auf, so beendet dies die Langzeitarbeitslosigkeit nicht. Falls die so Beschäftigten dann eine zusätzliche Beschäftigung von 15 oder mehr Wochenarbeitsstunden aufnehmen, so gilt hier ebenfalls zunächst die Ausnahmeregelung. Auch hier muss der Mindestlohn erst ab dem siebten Monat gezahlt werden. Wird allerdings bei der vorhandenen Beschäftigung die Wochenarbeitszeit von weniger als 15 Stunden auf 15 Stunden oder mehr erhöht, so erhalten Beschäftigte ab dem siebten Monat nach der ursprünglichen Arbeitsaufnahme den Mindestlohn. Da ein einheitliches Arbeitsverhältnis vorliegt, werden diese „Vorbeschäftigungszeiten“ mitgezählt.

Zu beachten ist, dass unabhängig von der Nutzung der Ausnahme für Langzeitarbeitslose Lohnuntergrenzen existieren. Laut Bundesarbeitsgericht (5 AZR 436/08) liegt zwischen der Arbeitsleistung und dem Arbeitslohn ein auffälliges Missverhältnis im Sinne des § 138 BGB vor, wenn die Arbeitsvergütung nicht einmal zwei Drittel des in der betreffenden Branche und Wirtschaftsregion üblicherweise gezahlten Tariflohns erreicht. Anstelle der nichtigen Lohnvereinbarung tritt gemäß

§ 612 II BGB die übliche Vergütung, die sich in der Regel an der tariflichen Referenzvergütung im jeweiligen Wirtschaftsgebiet festmacht. Für Branchen, in denen üblicherweise ein Tariflohn mindestens in Höhe von 8,50 Euro/Stunde gezahlt wird, kann laut dem Bundesarbeitsgericht ein Anspruch auf einen branchenüblichen Lohn geltend gemacht werden. Für eine Beschäftigung in diesen Branchen ist somit auch Langzeitarbeitslosen in den ersten sechs Monaten mindestens ein Lohn von zwei Dritteln des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro/Stunde zu zahlen. Aufgrund dieser impliziten Minimallöhne können die Löhne von Langzeitarbeitslosen auch dann nicht beliebig nach unten abgesenkt werden, wenn die Ausnahmeregelung genutzt wird. Dem Lohnsetzungsspielraum für Arbeitgeber sind somit Grenzen gesetzt.

Einschränkungen des Geltungsbereichs der Ausnahmeregelung

Laut MiLoG haben alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in Deutschland beschäftigt sind, Anspruch auf Zahlung eines Arbeitsentgelts mindestens in Höhe des Mindestlohns. Allerdings sieht das Gesetz u. a. Ausnahmen für Kinder und Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung, bestimmte Arten von Praktika und ehrenamtlich tätige Personen vor. Da in diesen Fällen der Mindestlohn nicht greift, ist die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose hier irrelevant.

Es bestehen weiterhin einige branchenspezifische Ausnahmen, nach denen der gesetzliche Mindestlohn zumindest zeitweise unterschritten werden darf. Dies ist dann möglich, wenn eine niedrigere Lohnuntergrenze im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (bzw. Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes) für diese Branche als allgemeinverbindlich erklärt wurde. Anfang 2015 war das in den Branchen Land-, Forstwirtschaft und Gartenbau, Friseurhandwerk, Fleischwirtschaft, Textil- und Bekleidungsindustrie, Wäschereidienstleistungen im Großkundengeschäft und Arbeitnehmerüberlassung der Fall. Bis spätestens 1. Januar 2017 muss die Entlohnung aber auch in diesen Branchen auf mindestens 8,50 Euro/Stunde angehoben werden. Personen können bis dahin dem Branchen-Mindestlohn entsprechend unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns entlohnt werden, wobei der Langzeitarbeitslosigkeitsstatus hierbei keine Rolle spielt.

Zusätzlich findet die Ausnahmeregelung keine Anwendung, wenn für ein Arbeitsverhältnis nach einem gültigen Tarifvertrag ein Lohn über 8,50 Euro/Stunde gezahlt werden muss. Dies gilt auch für Bereiche, in denen ein Branchen-Mindestlohn über 8,50 Euro/Stunde für allgemeinverbindlich erklärt wurde.

3 Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen – Erkenntnisse bisheriger Studien

Die Etablierung der Ausnahmeregelung wurde explizit damit begründet, die Arbeitsmarktsituation von Langzeitarbeitslosen nicht verschlechtern zu wollen. Bestehende Hürden sollen durch die Einführung des Mindestlohns nicht erhöht werden. Zudem sollen keine zusätzlichen Integrationshindernisse für Langzeitarbeitslose geschaffen werden. In diesem Kapitel wird in einem kurzen Literaturüberblick her-

ausgearbeitet, welche Eigenschaften Langzeitarbeitslose im Allgemeinen und als besondere Gruppe der Arbeitslosen aufweisen, und welche Einstellungshürden sich dadurch ergeben. In Abgrenzung zu Kapitel 9, welches die Arbeitsmarktsituation von Langzeitarbeitslosen anhand von aktuellen Registerdaten sowie aus Sicht der Jobcenter beschreibt, werden in diesem Abschnitt Erkenntnisse aus bisherigen Studien zusammengefasst.

Charakteristika von Langzeitarbeitslosen

Obwohl die Gründe für einen Verbleib in Langzeitarbeitslosigkeit sehr vielfältig sind, lassen sich einige Integrationshürden in dieser Gruppe verhältnismäßig oft beobachten. Von allen im Jahr 2014 als langzeitarbeitslos registrierten Personen konnten beispielsweise 51 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen (Bundesagentur für Arbeit 2015a). Deutliche Unterschiede im Verhältnis zu der Gesamtheit an arbeitslosen Personen zeigen sich auch beim Alter. So waren im Jahr 2014 von allen Arbeitslosen im Alter von über 55 Jahren fast 49 Prozent länger als 12 Monate arbeitslos, über 27 Prozent sogar länger als 24 Monate. Bei Arbeitslosen unter 25 Jahren liegt die Wahrscheinlichkeit langzeitarbeitslos zu sein bei weniger als 11 Prozent. Beim Merkmal Geschlecht sind die Unterschiede hingegen marginal. Mit einem Anteil von 52 Prozent sind Männer unter den Langzeitarbeitslosen leicht überrepräsentiert.

Häufig liegen im Fall von Langzeitarbeitslosigkeit mehrere individuelle Vermittlungshemmnisse vor. Die Bundesagentur für Arbeit kommt in ihrer Analyse zur Lage von Langzeitarbeitslosen zu der Einschätzung, dass „nach dem Eintritt der Arbeitslosigkeit das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit besonders für diejenigen Menschen hoch ist, die über (mehrere) vermittlungshemmende Merkmale verfügen“ (Bundesagentur für Arbeit 2015a: 8).

Dieses Ergebnis wird auch durch Auswertungen von Befragungsdaten gestützt. Bei der Analyse von Hemmnissen, die den Übergang aus der Grundsicherung in den ersten Arbeitsmarkt erschweren, identifizieren Achatz und Trappmann (2011) und Thomsen (2009) formal geringe Bildung, höheres Alter, einen Migrationshintergrund, zeitliche Restriktionen und gesundheitliche Probleme, beziehungsweise eine Kombination dieser Merkmale, als entscheidend. Da nicht alle Langzeitleistungsbezieher auch als langzeitarbeitslos gelten (Bruckmeier et al. 2015), sind zeitliche Restriktionen und gesundheitliche Probleme als Vermittlungshemmnisse nicht uneingeschränkt übertragbar. Dennoch stärken diese Ergebnisse die oben genannten Befunde der Bundesagentur für Arbeit.

Das Einstellungsverhalten von Arbeitgebern

Ein Grund für die schwierige Arbeitsmarktsituation von Langzeitarbeitslosen wird häufig darin gesehen, dass Arbeitgeber deren Produktivität als relativ gering einschätzen (Heyer et al. 2012). Aufgrund der langen Abwesenheit von Beschäftigung wird ein Verlust von Wissen und Fähigkeiten befürchtet. Dieser wiederum kann eine Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen für Arbeitgeber zu einem gegebenen Lohn

uninteressant machen (Pissarides 1992). Mit zunehmender Arbeitslosigkeit ist davon auszugehen, dass die erwartete Produktivität noch weiter sinkt, sodass sich ein selbst verstärkender Effekt einstellen kann (Steiner 2001).

Befragungen zeigen, dass dennoch rund ein Drittel der Betriebe in Deutschland bereit ist, Bewerbungen von Langzeitarbeitslosen zu berücksichtigen (Rebien 2015). Eine mangelnde Bereitschaft gründet meist auf dem Faktor Unsicherheit, z. B. der Befürchtung einer erschwerten betrieblichen Integration oder geringer anfänglicher Produktivität. Zwei Drittel der befragten Betriebe würden abgelehnte arbeitslose Bewerberinnen und Bewerber doch in ihrer Auswahl berücksichtigen, wenn eine persönliche Empfehlung bestünde. Persönliche Kontakte und berufliche Netzwerke können den Übergang in Beschäftigung erleichtern, sind aber Faktoren, die mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit verloren gehen könnten.

Nur 29 Prozent der Betriebe, die sonst keine Langzeitarbeitslosen einstellen, würden Rebien (2015) zufolge auf langzeitarbeitslose Bewerberinnen und Bewerber zurückgreifen, wenn es sonst keine passenden Bewerberinnen und Bewerber gibt.¹ Im Umkehrschluss würden 71 Prozent selbst dann nicht auf Bewerbungen von Langzeitarbeitslosen zurückkommen, wenn keine alternativen Bewerbungen vorliegen, es sei denn es liegt eine persönliche Empfehlung vor. Offenbar sind es seitens der Betriebe vor allem die Wirkungen eines Stigmas, basierend auf der Unsicherheit in Bezug auf ihre Fähigkeiten, die Langzeitarbeitslosen anhaften, und ihren Übergang in Beschäftigung erschweren. Wie wichtig der Faktor Unsicherheit ist, zeigt sich auch darin, dass Unternehmen eine höhere Bereitschaft zur Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen haben, falls sie schon einmal Erfahrungen mit dieser Personengruppe hatten (ebd). Darüber hinaus beurteilen Betriebe, die bereit sind Langzeitarbeitslose aufzunehmen, deren Belastbarkeit, soziale Kompetenz und Arbeitsmotivation in über 50 Prozent der Fälle positiv. Betriebe ohne diese Bereitschaft beurteilen dies jeweils nur in ca. einem Drittel der Fälle positiv.

Ein Grund für die negative Einstellung von Arbeitgebern gegenüber Langzeitarbeitslosen ist laut Oberholzer-Gee (2008) eine Art Herdentrieb: Managerinnen und Manager gingen davon aus, dass langzeitarbeitslose Bewerberinnen und Bewerber sich zuvor auf andere Stellen beworben und in den Vorstellungsgesprächen als ungeeignet herausgestellt hatten. Diese mutmaßliche Ablehnung durch andere Arbeitgeber wird als Signal gewertet, dass die Person auch für den eigenen Betrieb nur bedingt geeignet ist. Dies hätte zufolge, dass längere Arbeitslosigkeitszeiten in sonst identischen Lebensläufen zu höheren Ablehnungsraten führen (Kroft et al. 2013).

¹ Bei der Frage „Wenn Sie Langzeitarbeitslose, d. h. Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, bisher nicht in Betracht gezogen haben: Unter welchen Umständen könnten Sie sich vorstellen, diese im Einstellungsprozess doch zu berücksichtigen?“ waren Mehrfachnennungen möglich.

Im Hinblick auf die Relevanz von Arbeitskosten geben weniger als zehn Prozent der Betriebe an, im Falle von Lohnverzicht auf bereits abgelehnte Arbeitslose zurückkommen zu wollen (Rebien 2015). Bei öffentlichen Lohnzuschüssen wäre ein Drittel der Betriebe zu diesem Schritt bereit. Es scheinen hier moralische Komponenten bzw. soziale Erwünschtheit eine Rolle zu spielen: Bei öffentlichen Zuschüssen zeigen sich dreimal so viele Arbeitgeber bereit, zuvor abgelehnte Arbeitslose einzustellen, als bei Lohnverzicht seitens der Bewerberinnen und Bewerber. Vor diesem Hintergrund könnte es entscheidend sein, wie Arbeitgeber die Ausnahmeregelung wahrnehmen. Da es sich hierbei um eine gesetzlich verankerte Regelung handelt, könnte sie tendenziell als sozial akzeptiert angenommen werden.

4 Erfahrungen mit anderen Instrumenten zur Eingliederung

Bisher existiert in keiner anderen Industrienation eine Ausnahme vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose (OECD 2015). Eine Übertragung der Ergebnisse bisheriger internationaler Untersuchungen ist daher nicht möglich. Dennoch können Analysen bereits vorhandener Instrumente der Arbeitsmarktpolitik im In- und Ausland zumindest erste grobe Anhaltspunkte liefern, wenn diese ähnlich wie die Ausnahmeregelung auf eine bestimmte (benachteiligte) Personengruppe abzielen, zeitlich beschränkt sind und das Verhältnis zwischen (erwarteter) Produktivität und Arbeitskosten anzugleichen versuchen.

In Bezug auf den deutschen Arbeitsmarkt kann der Fokus dabei auf die Instrumente der Eingliederungszuschüsse und der Weiterbildungsmaßnahmen gelegt werden. Beide haben zum Ziel, vorhandene Vermittlungsbarrieren abzubauen oder abzufedern. Zudem gibt es in anderen OECD Ländern Ausnahmen vom Mindestlohn für Jugendliche, z. B. in Großbritannien und den Niederlanden. Die Gruppe der Jugendlichen und der Langzeitarbeitslosen weisen in diesem Zusammenhang einige Parallelen auf. Hierzu zählen insbesondere die im Vergleich zu anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern niedrigere Produktivität sowie die nur temporär mögliche Entlohnung unterhalb des Mindestlohns.

Bestehende Instrumente in Deutschland

Zwei bestehende Instrumente zur Integration von Langzeitarbeitslosen in Deutschland sollen hier näher betrachtet werden: Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen und Eingliederungszuschüsse. Während berufliche Weiterbildungsmaßnahmen eine Steigerung der Produktivität erreichen sollen, ohne dabei die Löhne zu verändern, kompensieren Eingliederungszuschüsse den Arbeitgeber für eine mutmaßlich geringe Produktivität Langzeitarbeitsloser und senken somit, bei gleicher Produktivität, die Lohnkosten.

Zum Instrument der Eingliederungszuschüsse finden sich ambivalente Ergebnisse. So finden Bernhard et al. (2008), dass Eingliederungszuschüsse die Arbeitsmarktchancen der geförderten Gruppe positiv beeinflussen: 20 Monate nachdem erwerbsfähige Hilfebedürftige eine geförderte Beschäftigung aufgenommen haben, ist ihr

Anteil in regulärer Beschäftigung um ca. 40 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe der Nichtgeförderten. Da die Fördergruppe ausschließlich aus Arbeitslosengeld-II-Beziehern besteht, liegt eine hohe Überschneidung mit der Kategorie der Langzeitarbeitslosen vor. Bei einer Evaluierung der bis 2012 existierenden Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose finden Schünemann et al. (2015) dagegen keine signifikanten Effekte. Boockmann et al. (2007) evaluieren den 1998 eingeführten Eingliederungszuschuss (EGZ) für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Auch hier gibt es einen hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen. Dabei finden sich – mit der Ausnahme von geringen Effekten für Frauen in Ostdeutschland – keine signifikanten Effekte auf die Beschäftigung. Der Forschungsverbund RWI e al. (2005) hingegen findet beim Eingliederungszuschuss für Ältere eine signifikante Steigerung der Beschäftigungschancen. Somit sind eine eindeutige Beurteilung der Eingliederungszuschüsse und damit die Ableitung einer Erwartung für die Wirkung der Ausnahme vom Mindestlohn schwierig. Dies liegt zum einen an den unterschiedlichen Methoden zur Auswertung, die in den Studien verwendet wurden. Zum anderen könnte dies auch in der Heterogenität der verschiedenen Programme für Eingliederungszuschüsse begründet sein. In einer Metastudie finden Heyer et al. (2012) für Eingliederungszuschüsse insgesamt positive Beschäftigungseffekte. Eine Übertragbarkeit dieses Ergebnisses auf die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose wird aber zum Teil angezweifelt: Amlinger et al. (2014) sehen die positive Wirkung der Eingliederungszuschüsse vor allem in der am Bedarf des Einzelfalls orientierten Förderung begründet und kritisieren die Ausnahme vom Mindestlohn als eine „Lohnsubvention [...] nach Gießkannenprinzip“ (Amlinger et al., 2014: 13), die effektivere Fördermittel verdrängen könnte.

In Bezug auf Maßnahmen für die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern finden Bernhard und Kruppe (2012) durchweg positive Effekte. So erhöht die Teilnahme mittelfristig den Anteil in Beschäftigung um bis zu 13 Prozentpunkte und reduziert – wenn auch in geringerem Ausmaß – deren Anteil am Arbeitslosengeld-II-Bezug. Der Effekt von Umschulungen wird von Kruppe und Lang (2014) untersucht; auch hier finden sich positive Beschäftigungseffekte für alle Teilnehmergruppen. In ihrer Metastudie finden Heyer et al. (2012) dagegen ambivalente Ergebnisse. Ein Fazit der Metastudie ist, dass sich die Beschäftigungseffekte je nach Fördervariante und Teilnehmergruppe stark unterscheiden. Eine pauschale Bewertung ist daher nicht möglich.

Während sowohl Eingliederungszuschüsse als auch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ähnlich wie die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose darauf abzielen, den Wiedereinstieg in Beschäftigung zu erleichtern, vorhandene Stigmata abzubauen und die Attraktivität für Arbeitgeber zu erhöhen, bestehen dennoch Unterschiede zur Ausnahmeregelung, die einen Vergleich zusätzlich erschweren. Insbesondere werden Erstere als Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von den Fachkräften der Jobcenter kundenspezifisch zugewiesen. Die Ausnahme vom Mindestlohn ist dagegen freiwillig. Zwar kann in den Jobcentern auf die Ausnahmeregelung aufmerksam gemacht werden, die Arbeitssuchenden können aber selbst ent-

scheiden, ob sie potenziellen Arbeitgebern eine Bezahlung unter Mindestlohn anbieten wollen, um so ihre Einstellungschancen zu verbessern.

Mindestlohnausnahmen im Ausland

Bereits bestehende Mindestlohnausnahmen im Ausland existieren zwar nicht für Langzeitarbeitslose, dafür aber für andere spezielle Personengruppen. In Großbritannien sieht der 1999 eingeführte neue Mindestlohn beispielsweise einen niedrigeren Mindestlohn für Jugendliche unter 22 Jahren vor. Genau für die Sprungstelle zwischen dem Alter von 21 und 22 Jahren finden Dickens et al. (2010) eine Erhöhung der Beschäftigungsquote um fünf Prozentpunkte von 55 auf 60 Prozent. Während bei Männern vor allem Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gefunden werden, handelt es sich bei Frauen vorwiegend um Übergänge aus Inaktivität. Den Ursprung dieses positiven Beschäftigungseffekts können die Autoren nicht zweifelsfrei feststellen. Eine Möglichkeit ist ein Arbeitsangebotseffekt, da die Aufnahme einer Beschäftigung mit einem Lohnanstieg nach Vollendung des 22. Lebensjahres plötzlich attraktiver wird. In den Niederlanden existiert seit 1974 ein gestaffelter Mindestlohn für Jugendliche. Der zu zahlende Mindestlohn steigt dabei mit jedem Lebensjahr, beginnend mit 2,64 Euro/Stunde für 15-Jährige bis auf 8,31 Euro/Stunde für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Alter von 22 Jahren (Rijksoverheid 2016).² Ab dem 23. Lebensjahr muss der Mindestlohn für erwachsene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezahlt werden. Laut Kabatek (2015) bewirken die bevorstehenden Lohnerhöhungen eine um ca. 1,1 Prozent erhöhte Entlassungswahrscheinlichkeit an der Sprungstelle, d. h. um den Geburtstag des Arbeitnehmers. Allgemeine Beschäftigungseffekte der Mindestlöhne für Jugendliche werden in der Studie nicht ermittelt.

Obwohl Jugendliche ähnlich wie Langzeitarbeitslose eine Personengruppe sind, die im Vergleich mit anderen Beschäftigten eine geringere durchschnittliche Produktivität aufweisen, sind die Ergebnisse internationaler Studien zu Mindestlohnausnahmen von Jugendlichen dennoch mit Vorsicht zu interpretieren. Dies liegt einerseits an anderen institutionellen Rahmenbedingungen, andererseits an den Unterschieden in der Wahrnehmbarkeit der ausgenommenen Personengruppe und im zeitlichen Ablauf. Jugendliche sind über ihr Alter in Bewerbungen schnell zu identifizieren, während der Status der Langzeitarbeitslosigkeit für den Arbeitgeber nicht zwingend sofort ersichtlich ist. Darüber hinaus gilt diese Ausnahmeregelung zum Teil deutlich länger und unabhängig vom vorherigen Arbeitsmarktstatus. Während eventuelle Arbeitsangebotseffekte bei Jugendlichen nach einer bestimmten Altersgrenze auftreten, sollten sie bei Arbeitslosen vor dem Eintritt in Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten sein. Außerdem haben Arbeitgeber keinen Anreiz, Jugendliche kurz vor dem Eintritt in die nächste Altersstufe einzustellen.

² Der niederländische Mindestlohn ist inflationsindexiert und wird zweimal jährlich angepasst. Die hier dargestellten Werte gelten ab dem 1. Januar 2016.

Auch wenn die Untersuchungen zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im nationalen und internationalen Kontext nicht ausreichen, die Effekte der Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose in Effektstärke und Vorzeichen mit hinreichender Sicherheit vorherzusagen, können sie dennoch bei der Hypothesengenerierung hilfreich sein. Zu diesem Zweck stellt das nächste Kapitel einige theoretische Überlegungen dar, die weitere Untersuchungen innerhalb des Projekts leiten sollen.

5 Theoretische Überlegungen

Dieses Kapitel beleuchtet mögliche Wirkungsweisen der Einführung der Ausnahmeregelung aus theoretischer Sicht. Die Diskussion bezieht sich zum einen auf gängige Arbeitsmarktmodelle, die üblicherweise zur Erklärung von Mindestlohneffekten herangezogen werden (Abschnitt 5.1). Zum anderen wird diskutiert, wie Vermittlung und Förderung von Langzeitarbeitslosen und die Ausnahmeregelung zusammenhängen (Abschnitt 5.2). Zuletzt werden in Abschnitt 5.3 aus den vorangegangenen Überlegungen die Leitfragen des Forschungsprojekts abgeleitet.

5.1 Wirkung der Ausnahmeregelung auf Löhne und Beschäftigung

In diesem Abschnitt werden mögliche Lohn- und Beschäftigungseffekte einer Mindestlohnausnahme für Langzeitarbeitslose aus theoretischer Sicht behandelt. Ziel kann dabei nicht sein, die Ausnahmeregelung in ihrer Komplexität theoretisch vollständig abzubilden. Vielmehr soll stattdessen ein kurzer Überblick gängiger Mindestlohnmodelle erfolgen, in deren Licht auf die Besonderheiten der Ausnahmeregelung eingegangen wird.

Der Abschnitt ist wie folgt gegliedert: In Unterabschnitt 5.1.1 werden statische Modelle einer Mindestlohneinführung sowie die Wirkung einer Ausnahmeregelung besprochen. Als Modelle werden das einfache neoklassische Modell bei vollkommenem Wettbewerb sowie das in der Mindestlohnliteratur häufig verwendete Modell bei monopsonistischem Wettbewerb gegenübergestellt und deren Bezug zur Ausnahmeregelung besprochen. Darauf folgend werden in Unterabschnitt 5.1.2 dynamische Suchmodelle skizziert, und diskutiert, wie eine Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose die Einstellungswahrscheinlichkeit dieser Gruppe verändern kann. In Unterabschnitt 5.1.3 werden Argumente diskutiert, die für und gegen einen langfristigen Effekt einer Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose auf die Beschäftigung sprechen. Abschließend wird in Unterabschnitt 5.1.4 dargestellt, inwieweit das Vorhandensein von Lohneffekten informativ hinsichtlich möglicher Beschäftigungseffekte sein kann.

5.1.1 Statische Modelle

Allgemeine Lohn- und Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns

In der theoretischen Mindestlohnliteratur bilden das neoklassische Modell und das monopsonistische Modell bekannte Gegensätze. Der Hauptunterschied liegt in der

Annahme über die Art des Wettbewerbs. Während das neoklassische Modell vollkommenen Wettbewerb postuliert, unterstellt das monopsonistische Modell eine gewisse Marktmacht der Arbeitgeber. Marktmacht kann zum Beispiel vorliegen, wenn es für bestimmte Tätigkeiten in der direkten Umgebung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur einen Arbeitgeber gibt, wie es z. B. für Pflegepersonal in Krankenhäusern der Fall sein kann.³

Im neoklassischen Modell führt die Einführung eines bindenden Mindestlohns zu Beschäftigungsverlusten, da Personen mit einer Grenzproduktivität unterhalb des Mindestlohns keine Anstellung finden. Dafür erhöht sich das Lohnniveau. Beim monopsonistischen Modell erhöht ein bindender Mindestlohn ebenfalls das Lohnniveau, da die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund der arbeitgeberseitigen Marktmacht bislang unter ihrer Grenzproduktivität entlohnt wurden. Allerdings können die Beschäftigungsverluste insgesamt geringer ausfallen. Unter bestimmten Voraussetzungen (insbesondere darf der Mindestlohn nicht zu hoch gesetzt werden) sind sogar positive Beschäftigungseffekte denkbar. Bei einem sehr hohen Mindestlohn unterscheidet sich die Prognose des monopsonistischen Modells nicht von der vom Neoklassischen: Hier ist ebenfalls mit Beschäftigungsverlusten zu rechnen (Cahuc und Zylberberg, 2004).

Heterogene Effekte eines Mindestlohns

Ein Mindestlohn kann auf verschiedene Gruppen auf dem Arbeitsmarkt unterschiedlich wirken. So ist beispielsweise ein Mindestlohn nur für Branchen und Tätigkeiten bindend, bei denen der Mindestlohn über der Entlohnung liegt, die bei Abwesenheit eines Mindestlohns vorherrschen würde. Sowohl im neoklassischen als auch im monopsonistischen Modell sind etwaige Effekte auf die Beschäftigung nur in solchen Fällen zu erwarten.⁴ Bei ehemals Langzeitarbeitslosen liegen die Einstiegsgehälter häufig niedriger als bei anderen neuen Beschäftigungsverhältnissen. Für die Wirkung eines Mindestlohns ist es dann vor dem Hintergrund der Modellalternativen von Bedeutung, warum die Löhne niedriger liegen. Sind die Löhne aufgrund verringerter Produktivität niedrig, kann vor dem Hintergrund des neoklassischen Modells vermutet werden, dass die Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns zumindest für Langzeitarbeitslose negativ sind. Finden Langzeitarbeitslose dagegen in der Regel

³ Im monopsonistischen Modell gibt es ein einzelnes Unternehmen das Arbeitskräfte einstellt und daher über eine hohe Marktmacht verfügt. Modelle mit oligopsonistischem Wettbewerb gehen hingegen von der realistischeren Annahme aus, dass es zwar mehrere Unternehmen gibt, jedoch diese durch ihre Größe oder bestimmte Alleinstellungsmerkmale in gewissem Umfang ebenfalls über Marktmacht verfügen. Zur vereinfachten Darstellung wird in diesem Abschnitt vom monopsonistischen Modell stellvertretend für Modelle mit unvollständigem Wettbewerb gesprochen. Auf eine Diskussion der reichhaltigeren Ergebnisse dieser Erweiterungen wird hier verzichtet.

⁴ Dabei werden hier Substitutionseffekte zwischen verschiedenen Branchen oder Tätigkeiten ausgeklammert. Grundsätzlich ist denkbar, dass z. B. der Mindestlohn die Produkte einer Niedriglohnbranche deutlich verteuert, wodurch die Nachfrage hin zu den Produkten anderer Branchen verlagert wird. Dadurch können Lohn- und Beschäftigungseffekte in Branchen auftreten, die nicht direkt vom Mindestlohn betroffen sind.

in Branchen einen Job, in denen die Lohnsetzungsmacht der Arbeitgeber besonders ausgeprägt ist, dann könnten die Beschäftigungseffekte entsprechend dem monopsonistischen Modell auch neutral oder positiv sein (Bhaskar et al. 2002).

Effekte einer Ausnahme vom Mindestlohn

Zugeschnitten auf den Effekt für Langzeitarbeitslose kann eine Ausnahme vom Mindestlohn im einfachsten Fall als eine Situation ohne Mindestlohn dargestellt werden: Die Ausnahme hält in diesem Szenario für Langzeitarbeitslose den „Status Quo“ vor der Mindestlohneinführung aufrecht und stellt somit weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung für diesen Personenkreis dar. Dies unterschlägt jedoch ein mögliches Zusammenwirken zwischen Personen, für die eine Ausnahmeregelung gilt, und Personen für die der Mindestlohn bindet. Ein solches Zusammenwirken ist z. B. dann zu erwarten, wenn Arbeitgeber Personen mit und ohne Ausnahme für dieselbe Tätigkeit einsetzen können (Substituierbarkeit). Hierbei ist es denkbar, dass Personen, für die der Mindestlohn gilt, durch Personen ersetzt werden, die unter Mindestlohn bezahlt werden dürfen. In diesem Fall kann eine Ausnahme vom Mindestlohn die Beschäftigung für die Ausnahmegruppe sogar dann erhöhen, wenn die Beschäftigungseffekte des Mindestlohns insgesamt negativ sind. Beschäftigte, für die der Mindestlohn gilt, werden in diesem Szenario durch Personen ersetzt, die vom Mindestlohn ausgenommen sind. Ob ein solches Szenario eintritt, hängt insbesondere von der Substituierbarkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab. Außerdem müssen die Arbeitgeber bereit sein, eine Substitution vorzunehmen. Dies könnte insbesondere vor dem Hintergrund der relativ kurzen Gültigkeit der Ausnahmeregelung nicht der Fall sein. Außerdem könnten Fairnessüberlegungen die Arbeitgeber davon abhalten, Teile ihrer Belegschaft trotz ähnlicher Aufgaben deutlich niedriger zu entlohnen.

5.1.2 Dynamische Modelle

Die bisher diskutierten Modelle betrachten den Arbeitsmarkt aus einer statischen Perspektive, d. h. sie gehen nicht auf etwaige Veränderungen im Zeitverlauf ein. Ein wichtiges Merkmal der Ausnahmeregelung ist jedoch, dass sie für arbeitslose Personen – soweit diese nicht zuvor eine Stelle finden – erst im Zeitverlauf greift. Dabei wird der Status „Langzeitarbeitslos“ ab einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr automatisch erreicht, was eine dynamische Betrachtung sinnvoll erscheinen lässt. So stellt sich aus dynamischer Perspektive beispielsweise die Frage, ob und wie Arbeitslose oder Arbeitgeber schon auf eine *bevorstehende* Ausnahme reagieren.⁵

Mindestlöhne in dynamischen Modellen

In sogenannten Suchmodellen entsteht Arbeitslosigkeit durch imperfekte Information: Arbeitgeber müssen sich bei einer zu besetzenden Stelle darüber informieren, wo sich ein geeigneter Kandidat finden lässt, und Arbeitslose darüber, wo sie eine

⁵ Die Beantwortung dieser Frage ist auch für eine inhaltliche Interpretation empirischer Analysen von Bedeutung (siehe hierzu: Abschnitt 6.2).

geeignete Stelle finden können. Dies benötigt Zeit und ist in der Regel mit Anstrengungen verbunden. In diesen vereinfachenden Modellen wird die Wahrscheinlichkeit, eine passende Stelle zu finden, in der Regel durch drei Parameter beeinflusst: 1) Die Anstrengung der Arbeitslosen bei der Arbeitssuche, 2) den Lohn, ab dem Arbeitslose bereit sind, eine Beschäftigung aufzunehmen (Reservationslohn) sowie 3) der Häufigkeit, mit der Arbeitslose eine Stelle angeboten bekommen, die sie auch annehmen würden. Daher stellt sich die Frage, wie sich diese Parameter durch eine Mindestlohneinführung ändern könnten. Schon in einem der ersten theoretischen Suchmodelle wird die Wirkung eines bindenden Mindestlohns diskutiert (McCall 1970). In diesem Modell führt ein Mindestlohn dazu, dass sich die Anzahl der Jobangebote reduziert, da Angebote unterhalb des Mindestlohns nicht mehr zulässig sind, was zu niedrigerer Beschäftigung und höherer Arbeitslosigkeit führt. Gleichzeitig gibt es Modelle, die – analog zum monopsonistischen Modell im statischen Fall – eine Marktmacht von Arbeitgebern modellieren (Burdett und Mortensen 1998). Diese Marktmacht entsteht hier durch imperfekte Information: Da Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beliebig schnell den Arbeitgeber wechseln können, hat dieser einen gewissen Spielraum, die Löhne unter Marktlohn zu setzen und dafür weniger Beschäftigung in Kauf zu nehmen. In diesem Fall kann ein Mindestlohn auch in dynamischen Modellen zu positiven Beschäftigungseffekten führen.

Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn in dynamischen Modellen

Auch in dynamischen Modellen kann eine Ausnahme im einfachsten Fall wieder als Situation ohne Mindestlohn dargestellt werden, bei der sich die Situation für Langzeitarbeitslose weder verbessert noch verschlechtert. Allerdings scheint gerade in einer dynamischen Betrachtung eine Interaktion mit Personenkreisen naheliegend, für die der Mindestlohn bindet. So könnten Langzeitarbeitslose nicht nur gegen Beschäftigte, sondern auch gegen Personen mit kürzerer Arbeitslosigkeitsdauer substituiert werden. In diesem Fall wäre es denkbar, dass statt Arbeitslosen mit relativ kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit, für die der Mindestlohn greift, bevorzugt Langzeitarbeitslose zu einer Entlohnung unterhalb des Mindestlohns eingestellt werden.

Außerdem kann es unter arbeitslosen Personen zu einer Verschiebung des Startzeitpunkts einer Beschäftigungsaufnahme kommen. So könnten Arbeitgeber einen möglichen Beschäftigungseintritt absichtlich bis zum Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit hinauszögern, um dann eine Entlohnung unter Mindestlohnniveau anbieten zu können. Bei einem bindenden Mindestlohn, und falls keine hinreichenden Alternativangebote vorliegen, könnten Arbeitslose gewillt sein, dieses Angebot auch anzunehmen (siehe Boone und van Ours 2012 für ein vergleichbares Modell). Dies würde einerseits die Suchanstrengung der Arbeitslosen verringern, die dieses Angebot annehmen. Andererseits würden auch die Angebote der Arbeitgeber – und damit die Einstellungswahrscheinlichkeit – für Personen kurz vor Eintritt in Langzeitarbeitslosigkeit kontinuierlich reduziert. Gleichzeitig würde ein solches Verhalten zu einer merklich erhöhten Einstellungswahrscheinlichkeit direkt nach Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit führen. In diesem Fall ließe sich die Änderung an der Schnittstelle zur Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur auf einen reinen Anstieg in der

Einstellungswahrscheinlichkeit für Langzeitarbeitslose zurückführen, sondern würde zusätzlich eine Verhaltensanpassung der Arbeitslosen bzw. der Arbeitgeber widerspiegeln. Ob es tatsächlich zu einer Verhaltensanpassung bereits vor Eintritt in Langzeitarbeitslosigkeit kommt, lässt sich theoretisch nicht eindeutig beantworten. Dies hängt neben der Substituierbarkeit auch vom Wissen um die Ausnahmeregelung ab.

5.1.3 Drehtüreffekte

Neben der Frage, ob sich die Einstellungswahrscheinlichkeit an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit erhöht, ist von Interesse, wie nachhaltig eine etwaige Erhöhung der Einstellungswahrscheinlichkeit ist. So ist denkbar, dass Langzeitarbeitslose, die unter Mindestlohn eingestellt werden, unmittelbar nach Auslaufen der Ausnahmeregelung entlassen und durch neue Langzeitarbeitslose ersetzt werden (sogenannter Drehtüreffekt). Grundsätzlich sind hierbei Effekte zwischen einem kompletten Drehtüreffekt, d. h. alle Betroffenen werden nach sechs Monaten entlassen, und keinem Drehtüreffekt, also alle Betroffenen bleiben auch nach sechs Monaten beschäftigt und werden mindestens zum Mindestlohniveau entlohnt, möglich. Aus theoretischer Sicht sprechen gegen einen Drehtüreffekt der Abbau von Stigmata und die Erhöhung von Humankapital während der Beschäftigungsphase. Bereits die ersten sechs Monate einer Beschäftigung könnten ehemals langzeitarbeitslose Personen für Arbeitgeber attraktiver machen und einen Drehtüreffekt verhindern (siehe hierzu die Diskussion in Kapitel 3). Auch der bürokratische Aufwand, der für Arbeitgeber anfällt wenn sie Teile ihrer Belegschaft in regelmäßigen Abständen durch neue Langzeitarbeitslose ersetzen wollen, könnte als Hindernis angesehen werden. Auf der anderen Seite dürfte diese Gruppe häufig einfach zu erlernende Tätigkeiten ausüben, die möglicherweise nicht wesentlich zu einer Aufwertung des Humankapitals beitragen. Ob und in welchem Maße ein Drehtüreffekt vorhanden ist, kann daher nicht theoretisch, sondern nur empirisch bestimmt werden.

5.1.4 Lohneffekte als Voraussetzung für Beschäftigungseffekte

Mindestlöhne definieren eine Lohnuntergrenze. Wie bindend diese Lohnuntergrenze ist, beeinflusst in der Theorie nicht nur die Löhne selbst, sondern auch ob und wie stark potenzielle Beschäftigungseffekte ausfallen. Mindestlöhne binden nicht, wenn eine Bezahlung unter Mindestlohn weiter praktiziert werden kann oder wenn der Lohn auch ohne Mindestlohn über der Lohnuntergrenze liegen würde. Ein nicht bindender Mindestlohn lässt keine Beschäftigungseffekte erwarten. Daher kann der Effekt, den ein Mindestlohn auf die Lohnverteilung hat – insbesondere auf den Anteil der Personen, die nicht vom Mindestlohn betroffen sind – auch über die zu erwartenden Beschäftigungseffekte informativ sein. Diese Überlegung lässt sich auch auf die Ausnahmeregelung übertragen: Nur wenn sich der Anteil der Personen mit einer Entlohnung unter dem Mindestlohn durch eine Ausnahmeregelung tatsächlich ändert, kann aus theoretischer Sicht auch ein Effekt auf die Beschäftigung erwartet werden. Bei der Interpretation der empirischen Ergebnisse in Kapitel 11 wird auf diese theoretische Überlegung zurückgegriffen.

5.2 Wirkung der Vermittlungs- und Förderungspraxis auf die Anwendung der Ausnahmeregelung

Abgesehen von den allgemeinen Lohn- und Beschäftigungseffekten sind auch Auswirkungen der Vermittlungs- und Förderungspraxis auf die Anwendung der Ausnahmeregelung denkbar. Diese stehen in diesem Abschnitt im Vordergrund.

Da die Ausnahmeregelung als ein weiteres Instrument im verfügbaren Maßnahmenmix angesehen werden kann, könnte sie zusätzlich zu oder statt anderen Instrumenten bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen eingesetzt werden, wenn dies von Seiten der Arbeitsvermittlung als sinnvoll erachtet wird.⁶ Eine gewisse Ähnlichkeit besteht etwa zu dem bereits bestehenden Instrument des Eingliederungszuschusses, bei dem die Belastungen für den Arbeitgeber ebenfalls für einen gewissen Zeitraum reduziert werden, um die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu fördern (siehe Kapitel 4). Anders als bei der Ausnahmeregelung wird der EGZ aber individuell bei einer bestehenden Einschränkung in der Produktivität des Langzeitarbeitslosen ausgehandelt und der Arbeitgeber verpflichtet sich, die geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch nach der Förderungsphase für eine bestimmte Frist weiter zu beschäftigen. Außerdem kann die Förderphase länger sein (bis zu zwölf Monate). Daher wirkt der EGZ zunächst als das attraktivere Eingliederungsinstrument. Da die Arbeitsvermittlung den EGZ aber nur begrenzt nutzen kann, könnte die Ausnahmeregelung als budgetneutrale Alternative Bedeutung erlangen.

Sehen die Mitarbeitenden in den Jobcentern im Mindestlohn eine bedeutende Hürde bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen, könnten sie einerseits die Ausnahmeregelung aktiv bewerben, um so eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Andererseits könnte sich dies negativ auf andere Zieldimensionen des SGB II auswirken. Das Erreichen einer nachhaltigen Integration von Langzeitarbeitslosen und die Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit könnte damit möglicherweise erschwert werden.

Ebenso stellt sich die Frage inwieweit die Neuregelung überhaupt bekannt ist und von den beteiligten Akteuren – Arbeitgebern, Langzeitarbeitslosen und Jobcentern – als Möglichkeit wahrgenommen wird, Langzeitarbeitslose in Beschäftigung zu integrieren. In Abhängigkeit davon, ob die Mitarbeitenden in den Jobcentern die Ausnahmeregelung für zielführend halten oder nicht, wäre denkbar, dass sie Arbeitslose mehr oder weniger intensiv informieren beziehungsweise aktiv zu dieser Möglichkeit beraten. Geringe Beratung oder aktives Abraten könnte so die Nutzung verringern, aktives Bewerben die Nutzung erhöhen.

⁶ Die Arbeitsvermittlung kann lediglich auf die Möglichkeit einer Ausnahme hinweisen und zu ihr beraten. Die Inanspruchnahme ist dagegen freiwillig (siehe Kapitel 2).

Da die Gültigkeit der Ausnahme formal nur durch die Agenturen bzw. Jobcenter bestätigt werden kann, ist davon auszugehen, dass die Fachkräfte vor Ort bei entsprechendem Interesse von Seiten der Arbeitslosen oder der Arbeitgeber häufig mit Nachfragen konfrontiert werden und daher über den Informationsstand der Beteiligten Auskunft geben können.

5.3 Herleitung der zentralen Leitfragen

Die theoretischen Überlegungen dieses Kapitels zeigen, dass die Wirkung der Ausnahmeregelung von einer Reihe von Faktoren abhängt. Hierzu zählen insbesondere wie stark der Mindestlohn bindet und wie der Arbeitsmarkt im für Langzeitarbeitslose relevanten Segment auf die Einführung des Mindestlohns reagiert. Außerdem stellt sich die Frage, wie stark der Anreiz der Arbeitgeber ist, einen Teil ihrer Belegschaft zu niedrigeren Löhnen zu beschäftigen, und ob Langzeitarbeitslose bereit sind, ihren Arbeitsmarktstatus im Bewerbungsprozess offen zur Sprache zu bringen. Ferner spielen auch die Mitarbeitenden der Jobcenter eine entscheidende Rolle, da sie im Vermittlungsprozess auf die Arbeitssuchenden einwirken, Maßnahmen unterstützen oder von ihnen abraten, und damit die Anwendung der Ausnahmeregelung beeinflussen können.

Aus den obigen Überlegungen leiten sich damit eine Reihe von Forschungsfragen ab. Diese Fragen dienen als roter Faden und führen durch die verbleibenden Kapitel: die Auswahl geeigneter empirischer Methoden in Kapitel 6, die in Kapitel 7 beschriebene Datenerhebung sowie die qualitativen und quantitativen Analysen, welche in Kapitel 8 bis 11 präsentiert werden.

Eine erste Gruppe an Leitfragen beschäftigt sich zunächst mit dem Informationsstand der Arbeitslosen über die Ausnahmeregelung sowie den Anreizen zu deren Nutzung:

- Wie umfassend ist der Informationsstand der Arbeitgeber, Arbeitssuchenden und Jobcentermitarbeiter hinsichtlich der Ausnahmeregelung?
- Wie groß ist das Interesse von Arbeitgebern, Arbeitssuchenden und Jobcentermitarbeitern, die Ausnahmeregelung zu nutzen bzw. als Teil einer Integrationsstrategie einzusetzen?
- Wie integrieren die Jobcenter die Ausnahmeregelung in ihre tägliche Praxis von Vermittlung und Förderung?

Eine zweite Gruppe von Fragen behandelt die tatsächliche Nutzung der Ausnahmeregelung:

- Wie häufig werden Bescheinigungen der Langzeitarbeitslosigkeit ausgestellt?
- Wie häufig werden diese dann auch bei Einstellungen genutzt?

Zuletzt stehen die Auswirkungen, welche die Ausnahmeregelung auf Löhne und Beschäftigung hat, im Vordergrund:

- Hat der Mindestlohn Auswirkungen auf die Löhne von Langzeitarbeitslosen, die eine Beschäftigung aufnehmen?
- Unterscheidet sich dieser Effekt im Vergleich zu anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die zwar insgesamt gut mit Langzeitarbeitslosen vergleichbar sind, die aber nicht auf die Ausnahmeregelung zurückgreifen und damit den Mindestlohn nicht umgehen können?
- Haben sich die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen durch die Ausnahmeregelung verändert?
- Gehen vermehrte Einstellungen von Langzeitarbeitslosen, sofern vorhanden, mit einer Häufung frühzeitiger Entlassungen aufgrund des Auslaufens des Ausnahmetatbestands einher?
- Gibt es indirekte Effekte der Ausnahmeregelung auf andere Arbeitslose, die selbst nicht – bzw. noch nicht – langzeitarbeitslos sind?

6 Methoden

In diesem Kapitel werden die eingesetzten qualitativen und quantitativen Evaluationsmethoden dargestellt und diskutiert. Dazu werden zunächst die Methode zur Durchführung der Experteninterviews und die Methoden der offenen Leitfadenterviews sowie der Gruppendiskussion zur Befragung der Jobcenter erläutert. Anschließend werden die zum Einsatz kommenden qualitativen Auswertungsmethoden dargestellt. Das Kapitel schließt mit einer Erklärung ökonometrischer Evaluationsmethoden, die zur Identifikation und quantitativen Bestimmung von kausalen Effekten der Ausnahmeregelung genutzt werden.

6.1 Qualitative Evaluation

Um die Folgen der Ausnahmeregelung auf die Vermittlungsarbeit evaluieren zu können, wird eine Methode gewählt, die sich auf Erhebungs- und Auswertungsverfahren aus dem Bereich der interpretativen bzw. qualitativen Sozialforschung stützt (vgl. u. a. Flick 2007; Flick et al. 2008). Ein solches Vorgehen ermöglicht einen unmittelbaren Zugriff auf die (Problem-) Perspektiven der Befragten.

Das entwickelte Untersuchungsdesign besteht aus zwei inhaltlich aufeinander aufbauenden Forschungsmodulen. Im ersten Modul steht eine Befragung von Expertinnen und Experten aus dem politischen Raum im Vordergrund. Mit deren Hilfe sollen die unterschiedlichen Positionen in der Diskussion um die Intention, die Chancen und die Risiken der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose nachvollzogen werden. Diese dienen zur Vorbereitung auf die weiteren qualitativen sowie quantitativen Befragungen. Im Rahmen des zweiten Moduls erfolgt die Befragung von Mitarbeitenden verschiedener Jobcenter. Anhand offener Leitfadenterviews und Gruppendiskussionen stehen hier die Erfahrungen und Einschätzungen von Fach- und Führungskräften sowie die Auswirkung der Ausnahmeregelung auf die Vermittlungs- und Förderpraxis im Vordergrund.

6.1.1 Befragung von Expertinnen und Experten im politischen Raum

In Vorbereitung auf die Expertenbefragung erfolgte zunächst eine dokumentenanalytische Auseinandersetzung mit dem Gesetzestext und seiner Begründungslogik sowie der fachlichen Kommentierung im politisch-wissenschaftlichen Diskurs. „Amtliche Dokumente fungieren [...] als institutionalisierte Spuren, das heißt, dass aus ihnen legitimer Weise Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisation gezogen werden können“ (Wolff 2012: 503). Konkret bedeutet dies, dass anhand der Dokumente des Gesetzgebungsprozesses die Intentionen der einzelnen Akteure nachvollzogen wurden. Auf diese Weise konnten unterschiedliche Aspekte der Entscheidungsfindung aufgegriffen werden, auch wenn diese im Gesetz selbst keine Berücksichtigung finden.

Zudem wurden Interviews mit Akteuren des politischen Raums geführt. Als Erhebungsinstrument hierfür wird das sogenannte Experteninterview (vgl. Meuser/Nagel 1991; Bogner/Menz 2002; Gläser/Laudel 2009) eingesetzt. Da es sich bei der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose vom Mindestlohn um ein bisher unerforschtes Feld handelt, bot sich gerade diese Methode im Vorfeld an. Sie eignet sich insbesondere zur „Exploration des Unbekannten“ (Behnke/Meuser 1999: 13). Charakteristisch für diese Erhebungsmethode ist, dass die befragten Personen für ein bestimmtes Handlungsfeld mit besonderem Wissen über Organisationsabläufe und -vorgaben sowie als Träger weiteren Kontextwissens befragt werden.

Bei den Experteninterviews handelt es sich um halb-strukturierte Interviews, die entlang eines im Vorfeld erarbeiteten Leitfadens geführt wurden. Diese Art der Gesprächsführung bietet den Vorteil, „dass sie dem thematischen Fokus des Forschungsinteresses gerecht wird“ (Liebold/Trinczek 2009: 39). Dabei galt es, im Interesse des Forschungsprojektes verschiedene Dimensionen des Themas anzusprechen. Durch die konzeptionelle Aufbereitung der Thematik wurde sichergestellt, dass die Interviewerinnen und Interviewer mit dem Thema vertraut sind und sich dadurch nicht in anderen Themen verlieren, die nichts mit dem Forschungsinteresse zu tun haben. Der Leitfaden gliedert sich in verschiedene Themenkomplexe, die als thematisches Grundgerüst für das Interview dienten. Im Interviewverlauf wurde dieser flexibel gehandhabt.

Sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Experteninterviews wurden zum einem mit dem Ziel geführt, zu einem besseren Verständnis der unterschiedlichen Zielvorstellungen und Zielkonflikte innerhalb der politischen Diskussion beizutragen und, um eine angemessene Evaluation der Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose zu ermöglichen. Zum anderen dienten sie sowohl zur inhaltlichen Vorbereitung auf die Durchführung der Jobcenterinterviews im zweiten Modul als auch auf die Befragung der Langzeitarbeitslosen.

6.1.2 Befragung ausgewählter Jobcenter

Das zweite Modul konzentriert sich auf den Bereich der Grundsicherung. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich ca. 89 Prozent der von der Arbeitsmarktstatistik als langzeitarbeitslos erfassten Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II befinden (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015).

Innerhalb dieses Moduls bildet eine Befragung von Fach- und Führungskräften aus dem Bereich der bewerber- und stellenorientierten Arbeitsvermittlung den Schwerpunkt der qualitativen empirischen Erhebungen. Diese konzentrierte sich auf sechs ausgewählte Jobcenter – davon vier gemeinsame Einrichtungen sowie zwei zugelassene kommunale SGB-II-Träger. Um die Folgen der Ausnahmeregelung auf die Vermittlungs- und Förderpraxis der Jobcenter analysieren zu können, wurden pro Untersuchungsregion insgesamt vier bis sieben Einzelinterviews sowie zwei Gruppendiskussionen auf unterschiedlichen Hierarchieebenen geführt. Auf diese Weise sollten sowohl die individuellen Erfahrungen und Einschätzungen der jeweiligen Fach- und Führungskräfte als auch ihre kollektiven Orientierungen und Wissensbestände erhoben werden. Beide Verfahren zielen daher auf unterschiedliche thematische Aspekte ab, die sich wechselseitig ergänzen sollen. Ziel war es, auf diese Weise einen umfassenden Blick auf die praktische Bedeutung der Ausnahmeregelung und ihrer Konsequenzen für die Vermittlungs- und Förderpraxis zu gewinnen.

Im Mittelpunkt der Jobcenterbefragung standen folgende Forschungsfragen:

1. Wie schätzen die Jobcenter die Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen im Zuge der Ausnahmeregelung ein? ⁷
2. Beobachten die Jobcenter eine Veränderung des Nachfrageverhaltens der Arbeitgeber?
3. Welche Konsequenzen der Ausnahmeregelung für die Vermittlung und Förderung von Langzeitarbeitslosen beschreiben die Jobcenter?

Diese forschungsleitenden Fragen zur Ausnahmeregelung wurden in den breiteren Kontext des Abbaus von Langzeitarbeitslosigkeit eingebettet, um sie in Bezug zu anderen Vermittlungs- und Fördermöglichkeiten der Jobcenter setzen zu können. Im Folgenden werden die für die Jobcenterinterviews verwendeten Erhebungsmethoden der Einzelinterviews sowie der Gruppendiskussionen kurz umrissen.

Einzelinterviews

Charakteristisch für offene Leitfadeninterviews ist, dass vorwiegend mit Erzählauforderungen sowie offenen Fragen gearbeitet wird (vgl. u. a. Kruse 2014; Przyborski/Wohlrab-Sahr 2009). Ein solches Vorgehen soll es den Befragten ermögli-

⁷ Die Verwendung des Begriffs „Jobcenter“ in den Forschungsfragen impliziert, dass die Organisation selbst sowie deren Mitarbeitende angesprochen sind.

chen, ihre Erzählungen bzw. Antworten entlang ihrer eigenen Relevanzsetzungen zu strukturieren. Daraus ergeben sich meist Anknüpfungspunkte für weitere, sogenannte immanente Folgefragen. Der vorab erarbeitete Leitfaden, der zentrale Themenkomplexe bündelt, diente daher als flexibel zu handhabendes Grundgerüst. Dieses Vorgehen ermöglicht eine iterative Leitfadententwicklung. Damit kann auf im Gesprächsverlauf neu aufkommende Aspekte – die in der Planungsphase noch verdeckt waren – eingegangen werden.

Gruppendiskussionen

Ebenso wie die Einzelinterviews zielt das Verfahren der Gruppendiskussion auf unterschiedliche thematische Aspekte ab, die sich wechselseitig inhaltlich ergänzen und auf diese Weise einen umfassenden Blick auf die praktische Bedeutung der Ausnahmeregelung und ihre Konsequenzen für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ermöglichen. Die Gruppendiskussion als Erhebungsmethode gewinnt durch das Wissen und die Interaktion der Diskutierenden – die Thematik wird jedoch durch das Interesse der Forscherinnen und Forscher bestimmt.

Kennzeichnend für Gruppendiskussionen ist, dass die Diskussionsleitung währenddessen eine zurückhaltende Rolle einnimmt, da sich die Diskutierenden aufeinander beziehen sollen (vgl. Przyborski/Riegler 2010). Dadurch soll ein selbstläufiger Diskurs unter den Teilnehmenden entstehen, den die Diskussionsleitung lediglich mit offenen Fragen zu bestimmten Aspekten initiiert. Besonders ertragreich ist eine Gruppendiskussion dann in einer realen Gruppe, die über einen gemeinsamen Erfahrungshintergrund verfügt und in der die Personen in einem sozialen Zusammenhang stehen (Liebig/Nentwig-Gesemann 2009). Dabei ist „eine gewisse Unterschiedlichkeit der Merkmale der Teilnehmer [...] erwünscht, um das Spektrum der Meinungen und Sichtweisen anzureichern“ (Hoffmeyer-Zlotnik 1986: 124). Andererseits sollte die Gruppe nicht zu heterogen sein, um zu verhindern, dass sich die Befragten nur zu Stereotypen austauschen (vgl. Loos/Schäffer 2001). Dies ist vor allem vor dem Hintergrund des Themenkomplexes der Langzeitarbeitslosigkeit von besonderer Bedeutung.

Für die Gruppendiskussionen wurden daher Teamleiterinnen und Teamleiter bzw. Vermittlungsfachkräfte der jeweiligen Jobcenter ausgewählt. Dabei wurden die Gruppendiskussionen bereichsübergreifend angelegt, d. h. sowohl die bewerber- als auch die stellenorientierte Vermittlung umfassend. Dagegen wurden die beiden Gruppendiskussionen getrennt nach Hierarchieebene durchgeführt, um so die Auskunfts- und Diskussionsbereitschaft nicht durch Arbeitshierarchien und damit verbundene Abhängigkeitsverhältnisse zu beeinträchtigen.

6.1.3 Qualitative Auswertungsmethoden

Die Interviews und Gruppendiskussionen wurden – soweit die Befragten zustimmten – audio-akustisch aufgezeichnet. Das Interviewmaterial der Expertinnen und Experten sowie der Jobcenterinterviews wurde nach den Interviews transkribiert und softwaregestützt mit dem Programm MAXQDA codiert. Dazu wurde, ausgehend

vom Leitfaden, zunächst ein Kategoriensystem formuliert. Dieses untergliedert sich in Bereiche, welche auf die gestellten Fragen Bezug nehmen, sowie die, die sich mit dem Untersuchungsgegenstand auseinandersetzen. Zur weiteren Strukturierung und Verdichtung wurden zusätzliche Kategorien gebildet. Anschließend erfolgte die Zuordnung des Interviewmaterials in das erarbeitete Kategoriensystem. Die Auswertung erfolgte themenzentriert und orientierte sich an der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2010).

6.2 Quantitative Evaluation

Das Ziel des quantitativen Teils der Studie besteht darin, mögliche kausale Effekte der Ausnahmeregelung zu identifizieren und zu quantifizieren. Hierbei steht die Forschungsfrage im Mittelpunkt, wie sich die Arbeitsmarktsituation von betroffenen Langzeitarbeitslosen dargestellt hätte, wenn es diese Ausnahmeregelung nicht gegeben hätte. In diesem Kapitel werden die Evaluationsmethoden beschrieben, die in Kapitel 11 zur Schätzung kausaler Effekte der Ausnahme zur Anwendung kommen. Generell ist hierbei anzumerken, dass diese Methoden vorab vollkommen ergebnisoffen sind. Folgende zwei Verfahren sind Gegenstand der Diskussion:

- Differenz-von-Differenzen (DiD)
- scharfe Regressionsdiskontinuität (sRD)

Aufgrund von abweichenden Schätzstrategien mit unterschiedlichen Identifikationsannahmen kann erst nach einer deskriptiven Bewertung der Zusammenhänge in den Daten entschieden werden, welches Verfahren am besten geeignet ist. In bestimmten Fällen ist es auch zielführend verschiedene Ansätze zu kombinieren.

Beide Verfahren beruhen auf der Idee, einen Vergleich einer Ergebnisgröße zwischen zwei Gruppen anzustellen. Die *Treatmentgruppe* ist eine Gruppe von Personen, die unmittelbar von der Intervention – in diesem Fall der Ausnahmeregelung – betroffen ist. Dabei kann es sich, je nach konkreter empirischer Spezifikation, um Langzeitarbeitslose insgesamt, Langzeitarbeitslose mit einer bestimmten Dauer an Arbeitslosigkeit oder Langzeitarbeitslose, bei denen von einer hohen Mindestlohn-betroffenheit auszugehen ist handeln. Die *Kontrollgruppe* hingegen ist zwar nicht betroffen, ansonsten aber der Treatmentgruppe im Hinblick auf arbeitsmarktrelevante persönliche Eigenschaften wie Alter oder Bildung bzw. der generellen Beschäftigungschancen sehr ähnlich, und daher gut vergleichbar. Hierfür werden, je nach Spezifikation, Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von weniger als zwölf Monaten (im Folgenden: Kurzeitarbeitslose) sowie Langzeitarbeitslose, welche eine geringe Mindestlohn-betroffenheit aufweisen gewählt.⁸ Im Folgenden werden die einzelnen Schätzverfahren näher erläutert.

⁸ In der quantitativen Personenbefragung wurden nur Personen mit mindestens achtmonatiger Arbeitslosigkeit befragt. Daher umfasst die Gruppe der Kurzeitarbeitslosen im Fall von Analysen, die auf diesen Befragungsdaten basieren, nur die Arbeitslosen, die mindestens acht aber weniger als ein Jahr arbeitslos waren.

6.2.1 Differenz-von-Differenzen (DiD)

Der DiD-Schätzer basiert auf der zuvor erläuterten Unterscheidung zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Es wird dabei die Differenz der Zielgröße zwischen den Gruppen zu einem Zeitpunkt vor der Intervention mit der Differenz zu einem Zeitpunkt nach der Intervention verglichen. Aus dieser Differenz der Differenzen lässt sich genau dann ein kausaler Effekt der Intervention ableiten, wenn die Kontrollgruppe sich genauso wie die Treatmentgruppe verhält, wenn für diese die Ausnahmeregelung nicht gelten würde. Die Kontrollgruppe muss also so gewählt sein, dass sie die hypothetische Entwicklung der Ergebnisgröße in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen abbildet, wenn diese nicht durch die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn befreit worden wären. Im aktuellen Fall sollen diejenigen Personen in die Kontrollgruppe aufgenommen werden, die zum Zeitpunkt einer Beschäftigungsaufnahme eine Arbeitslosigkeitsdauer knapp unterhalb der Grenze von einem Jahr aufweisen.⁹ Diese Kontrollgruppe ist noch nicht berechtigt, die Ausnahmeregelung zu nutzen, dürfte sich aufgrund sehr ähnlicher Arbeitslosigkeitserfahrungen vor Beschäftigungseintritt aber ansonsten kaum von den erst kürzlich in Langzeitarbeitslosigkeit übergegangenen Personen unterscheiden. Unter der Annahme, dass die zeitliche Entwicklung der Ergebnisgröße in der Kontrollgruppe in gleicher Weise verläuft wie es in der Treatmentgruppe ohne geltende Ausnahmeregelung der Fall gewesen wäre, identifiziert der so konstruierte DiD Schätzer einen durchschnittlichen kausalen Effekt der Ausnahmeregelung für die selektierten Personen.

Im vorliegenden Fall ist für die Personen in der Kontrollgruppe der Mindestlohn ab dem 1. Januar 2015 verbindlich zu zahlen, da sie noch nicht in die Kategorie der Langzeitarbeitslosen fallen. Die Löhne unterhalb des Mindestlohns müssten folglich in dieser Gruppe zum Jahreswechsel mindestens auf ein Niveau von 8,50 Euro/Stunde angehoben werden, sollte keine andere Ausnahme zum Tragen kommen. Ein mögliches Szenario, das sich aus den theoretischen Modellüberlegungen ableiten lässt, wäre, dass sich als Folge dessen die Beschäftigungsaussichten in der Kontrollgruppe verschlechtern. Die DiD Strategie geht nun davon aus, dass sich dies in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen auf gleiche Weise ereignet hätte, wenn die Ausnahmeregelung nicht in Kraft getreten wäre. Ist diese Annahme korrekt, dann zeichnet die Entwicklung der jeweiligen Ergebnisgröße in der Kontrollgruppe die kontrafaktische Entwicklung in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen nach. Der Effekt der Ausnahme lässt sich dann als die Differenz der Differenzen der Ergebnisgröße zwischen den beiden Gruppen, vor und nach der Einführung des Mindestlohns identifizieren. Falls die Ausnahme allerdings keine nennenswerten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat, sollte der resultierende Differenzbetrag

⁹ Grundsätzlich gibt es bei der Abgrenzung der Kontrollgruppe keine klar definierte Untergrenze der Arbeitslosigkeitsdauern. Um die Vergleichbarkeit mit den Personen aus der Personenbefragung zu erhöhen, ist für eine erste Bewertung der Befunde eine Untergrenze von mindestens acht Monaten in Arbeitslosigkeit vor Beschäftigungsaufnahme sinnvoll. Anhand von Placebotests und einem Vergleich von beobachtbaren Eigenschaften der Personen kann diese Grenze entsprechend angepasst werden.

nahe Null sein. Natürlich ist auch denkbar, dass sich die Beschäftigungsaussichten in der Kontrollgruppe nach Einführung des Mindestlohns nicht verschlechtern. Dies ändert jedoch nichts an der Interpretation der Ergebnisse des Schätzverfahrens.

Eine alternative Wahl von Treatment- und Kontrollgruppe eröffnet im Rahmen des DiD-Ansatzes zusätzlich die Möglichkeit, die Effekte des Mindestlohns selbst auf unterschiedliche Arbeitsmarktergebnisse zu untersuchen. Gerade die Untersuchung von Lohneffekten des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in der Gruppe der Personen mit länger anhaltender Arbeitslosigkeit vor Aufnahme einer Beschäftigung ist für die Interpretation der Ergebnisse der Evaluation der Ausnahmeregelung von Bedeutung. Würde der Mindestlohn bei seiner Einführung die Löhne nicht oder nur in geringem Maße beeinflussen, so wäre auch nur eine schwache Wirkung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu erwarten. Für die Untersuchung dieser Frage ist – analog zu König/Möller (2008), Möller et al. (2011) und Apel et al. (2012) – die Gruppe der ehemals (Langzeit-)Arbeitslosen zu einem Zeitpunkt vor der Mindestlohneinführung anhand ihrer Einstiegslohne ober- bzw. unterhalb des Mindestlohniveaus einzuteilen. Unterscheiden sich die Personen mit einer Entlohnung knapp oberhalb des Mindestlohns hinsichtlich ihrer arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften nicht von Personen mit einer anfänglichen Entlohnung unterhalb des Mindestlohns, dann lassen sich mittels DiD-Schätzung kausale Effekte der Mindestlohneinführung analog zur obigen Strategie identifizieren. Mögliche Vorzieheffekte des Mindestlohns sind zum Zeitpunkt des Eintritts in Beschäftigung noch nicht zu erwarten, da Letzterer für alle betrachteten Personen der ersten Befragungswelle bereits im April 2014 erfolgte. Erstere wären auch nur dann für die Annahme gemeinsamer Trends problematisch, wenn sie sich in der Treatment- und der Kontrollgruppe auf unterschiedliche Art und Weise ereignen würden. Ein analoges Argument gilt für mögliche Veränderungen der individuellen Produktivität mit der Zeit in Beschäftigung.

Zusätzlich lassen sich die Personen anhand ihrer Arbeitslosigkeitsdauer vor Aufnahme einer Beschäftigung in unterschiedliche Gruppen einteilen. Ein Vergleich der Lohneffekte der Mindestlohneinführung zwischen diesen Gruppen kann dann Aufschluss über den Grad der Betroffenheit vom Mindestlohn in Abhängigkeit der vergangenen Arbeitslosigkeitsdauer, insbesondere für Personen mit extremer Langzeitarbeitslosigkeitserfahrung, liefern.

6.2.2 Scharfe Regressionsdiskontinuität (sRD)

Die Identifikationsstrategie des sRD-Designs beruht auf der Voraussetzung, dass eine Intervention mit dem Überschreiten eines bestimmten Schwellenwerts in Kraft tritt, jedoch bei Unterschreiten ausbleibt (vgl. Imbens/Lemieux 2008). Im vorliegenden Fall trifft dies auf die Möglichkeit zu, bei Überschreiten der Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr eine Beschäftigung zu einer Entlohnung von weniger als 8,50 Euro/Stunde aufnehmen zu können.

Im Gegensatz zu der im vorherigen Abschnitt erläuterten DiD Strategie beinhaltet der sRD Ansatz grundsätzlich keinen Vorher-Nachher-Vergleich zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, und benötigt somit insbesondere keine Annahme paralleler Entwicklungen der Ergebnisgröße zwischen der Gruppe der Langzeitarbeitslosen und der Kontrollgruppe.¹⁰ Wenn sich die Personen in einem engen Bereich um den Schwellenwert, z. B. mit wenigen Tagen Unterschied in den Arbeitslosigkeitsdauern vor Beschäftigungsaufnahme, hinsichtlich ihrer arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften nicht unterscheiden, dann lässt sich der kausale Effekt der Ausnahmeregelung am Schwellenwert durch eine Vergleich der Ergebnisgrößen auf beiden Seiten des Schwellenwertes identifizieren.^{11,12}

7 Verwendete Daten

In der vorliegenden Untersuchung werden sowohl qualitative als auch quantitative Methoden eingesetzt. Diese unterschiedlichen Ansätze ergänzen einander und beziehen sich aufeinander, so dass die Ausnahmeregelung von möglichst vielen Perspektiven aus betrachtet werden kann. Dabei wird auf unterschiedliche Datenquellen zurückgegriffen, die im Folgenden vorgestellt werden.

Im Rahmen von qualitativen Forschungsprojekten ist es wichtig, eine gute Auswahl der zu befragenden Personen oder Organisationseinheiten zu treffen, da mit wenigen Befragten möglichst der gesamte Kontext des Untersuchungsgegenstands erfasst werden soll. Aufgrund dessen wurden zwei unterschiedliche Auswahlstrategien im Rahmen der qualitativen Untersuchung verfolgt. So wurden für die Befragung im

¹⁰ Die auf Regressionsdiskontinuitäten beruhenden Verfahren setzen voraus, dass der Zusammenhang zwischen der Ergebnisgröße und der Dauer in Arbeitslosigkeit bis zum Zeitpunkt des Beschäftigungseintritts keine Sprünge – also plötzliche diskontinuierliche Veränderungen in einem ansonsten stetigen Zusammenhang – in einem hinreichend engen Bereich um den Schwellenwert von einem Jahr in Arbeitslosigkeit aufweist. Mögliche Sprünge, die bereits vor Einführung des Mindestlohns sichtbar waren, könnten in einem sRD-Ansatz vergangener Jahre identifiziert, und auf diese Weise gegebenenfalls herausgerechnet werden.

¹¹ Da die Identifikation dieses Effektes auf einem Vergleich von Personen in der Nähe des Schwellenwertes beruht, ist der durch sRD identifizierte Effekt in erster Linie für diese Personengruppe repräsentativ. Für Personen mit extremen Arbeitslosigkeitsdauern, etwa von zwei Jahren oder länger, stellt sich dieser Effekt möglicherweise anders dar.

¹² Um unverzerrte Schätzungen zu produzieren setzen sowohl DiD- als auch sRD-Verfahren voraus, dass keine strategische Manipulation der Arbeitslosigkeitsdauern erfolgt, die Personen in den Status der Langzeitarbeitslosigkeit selektiert (Selektionseffekt). Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn Arbeitgeber aufgrund des Lohnvorteiles dazu übergehen, arbeitslose Bewerberinnen und Bewerber, die sie in Abwesenheit der Ausnahmeregelung bereits vor Überschreiten der ein-Jahres Grenze eingestellt hätten, erst dann zu beschäftigen, wenn sie als langzeitarbeitslos gelten. Als Konsequenz eines solchen Verhaltens wäre zu erwarten, dass die Einstellungswahrscheinlichkeit kurz vor Erreichen des Status der Langzeitarbeitslosigkeit, also vor dem Schwellenwert von einem Jahr in Arbeitslosigkeit, abnimmt, während sie nach dem Schwellenwert abrupt ansteigt. In diesem Fall könnten sogenannte „Bunching“-Verfahren angewendet werden (Saez 2010). Allerdings finden sich in den folgenden Analysen keinerlei Hinweise auf entsprechende Selektionseffekte, sodass hier keine Notwendigkeit zur Verwendung von Bunching-Verfahren besteht (siehe insbesondere die Robustheitsanalyse in Unterabschnitt 11.2.3 sowie Abschnitt 11.3).

politischen Raum Expertinnen und Experten ausgewählt, die als Stellvertreterinnen und Stellvertreter für die unterschiedlichen an der Gesetzesentwicklung beteiligten Akteure fungieren. Für die Auswahl der einzubeziehenden Jobcenter hingegen wurde ein Kriterienkatalog mit Indikatoren entwickelt.

Für die ausgewählten Befragungsgruppen wurden zwei unterschiedliche Leitfäden für die Einzelbefragungen sowie ein Leitfaden für die Gruppendiskussion entwickelt. Diese unterscheiden sich anhand der Intention der Fragen und der angewandten Methodik. Beide Auswahlstrategien sowie die Leitfäden werden in Abschnitt 7.1 und Unterabschnitt 7.1.2 erläutert.

Abschnitt 7.3 befasst sich schließlich mit der Erschließung und Aufbereitung von Daten über individuelle Erwerbsverläufe aus den Prozessen der Bundesagentur für Arbeit. Diese Daten bilden die Grundlage für die quantitativen Analysen, da angesichts der gesetzlich vorgegebenen Terminierung der Berichterstattung der Bundesregierung zum 1. Juni 2016 die üblichen administrativen Datenquellen nicht hinreichend zeitnah für diese Studie zur Verfügung standen. Administrative Daten zu Löhnen lagen jedoch grundsätzlich nicht rechtzeitig vor, weshalb insbesondere diese Information über Befragungsdaten gewonnen wurde.

Neben den qualitativen Befragungen wurde auch eine quantitative Personenbefragung unter ehemaligen Arbeitslosen durchgeführt. Dabei wurden Personen einbezogen, die mindestens acht Monate in Arbeitslosigkeit verbracht hatten, bevor sie in Beschäftigung eingetreten waren. Mittels eines eigens für die Umfrage entworfenen Fragebogens wurden dabei die Umstände zu Beginn der Beschäftigung, insbesondere in Bezug auf Entlohnung und Arbeitszeit, sowie die Nutzung der Ausnahme vom Mindestlohn ermittelt. Die Befragung von jeweils ca. 4.500 Personen in drei Kohorten wurde dabei vom Sozial- und Kommunikationswissenschaftlichen Institut (Soko) in Bielefeld durchgeführt. Durch die Befragung wurden wichtige Zusatzinformationen zu den administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit gewonnen, die für die Durchführung der quantitativen Analysen notwendig waren. Eine Beschreibung von Stichprobenziehung, Fragebogaufbau und Rücklaufquote erfolgt in Abschnitt 7.4.

7.1 Expertenbefragung im politischen Raum

Für eine gelungene Expertenbefragung ist es zunächst notwendig, geeignete Expertinnen und Experten auszuwählen und einen allgemein auf diese Befragungsgruppe abgestimmten Leitfaden zu entwickeln. Dieser wurde im Interview personen- und organisationsspezifisch angepasst.

7.1.1 Auswahl der Expertinnen und Experten

Um die gesetzliche Intention der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose differenziert abbilden zu können, wurden Interviews im politischen Raum durchgeführt. Dabei ist es zum einen wichtig, den Gesetzgebungsprozess selbst zu beleuchten, zum anderen aber auch die Interessen der verschiedenen Akteure im politischen

Raum zu erfassen. Für die Fallauswahl der Interviewten bedeutet dies, dass neben den im Bundestag vertretenen Parteien insbesondere das Bundeskanzleramt und vor allem das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu berücksichtigen sind.

Außerdem spielen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften eine entscheidende Rolle auf dem Arbeitsmarkt. Daher wurden ebenso Vertreterinnen und Vertreter dieser Organisationen in die Interviews einbezogen, um deren Sicht auf die Ausnahmeregelung und ihre Erwartungen an die Umsetzung sowie mögliche Änderungswünsche mit aufzunehmen. Alles in allem wurden neun Expertinnen und Experten der oben genannten Gruppen für Interviews ausgewählt.¹³

Schließlich möchte das Projekt einen Überblick über den Umgang der Jobcenter mit der Ausnahmeregelung geben, unabhängig von deren organisatorischer Struktur. Daher wurden mit Hilfe von Interviews bzw. gemeinsamen Gesprächen die Sichtweisen des Deutschen Landkreistages sowie der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit analysiert.

7.1.2 Experteninterviews

Der Leitfaden für die Experteninterviews enthält alle zentralen Themen des Projekts. Dazu zählt neben dem Gesetzgebungsprozess des MiLoG im Allgemeinen auch die Regelung für Langzeitarbeitslose im Besonderen. Zusätzlich wurde die Besonderheit des Prozesses erfragt und die Intention unterschiedlicher Aspekte des Gesetzes. Auch die Erwartungen der einzelnen Expertinnen und Experten bzw. der Organisationen, für die sie stellvertretend befragt wurden, sind von ebenso hoher Bedeutung, wie die Einschätzung der Chancen und Risiken der Regelung für einzelne Akteure. Schließlich stellten die Experteninterviews als erster Teil der qualitativen Befragung auch eine Voruntersuchung für die Befragung in den Jobcentern vor Ort sowie die der Langzeitarbeitslosen dar. Gerade in den Jobcentern war dabei die praktische Umsetzung des Gesetzes und seiner Ausnahmeregelung ein wichtiger Aspekt.

Für den Leitfaden selbst wurden daher fünf Module gewählt:

Modul 1: Person und Tätigkeitsfeld

Modul 2: Mindestlohn

Modul 3: Gesetzgebungsprozess

Modul 4: Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose

Modul 5: Änderungsbedarf.

Im ersten Modul geht es um die Expertinnen und Experten selbst, deren beruflichen Hintergrund sowie deren Sicht auf den Arbeitsmarkt. Dieses persönliche Modul bietet eine wichtige Basis, um die Aussagen inhaltlich einordnen zu können.

¹³ Näheres zur Methodik der Expertenbefragung findet sich in Unterabschnitt 6.1.1.

Im Modul „Mindestlohn“ wurden die Relevanz des Gesetzes aus Sicht der Expertinnen und Experten und der Schwerpunkt, den das zugehörige Gesetz und dessen Ausgestaltung in deren Arbeit einnehmen, erfragt. Schließlich stellt der Gesetzgebungsprozess ein drittes relevantes Modul dar, das die Besonderheiten des Prozesses einerseits, aber auch die Interessen der verschiedenen Akteure andererseits beleuchtet.

In Modul vier wurden anschließend Fragen zur Ausnahmeregelung selbst gestellt, wobei hier die Motivation für die Regelung, deren Bewertung und die Erwartungen daran im Fokus stand. Ebenso spielten die vermuteten Auswirkungen der Regelung eine zentrale Rolle. Schließlich gab das abschließende Modul „Änderungsbedarf“ den Expertinnen und Experten die Möglichkeit, aus ihrer Sicht erforderliche Änderungen am Gesetz selbst bzw. auftretende Phänomene oder Schwierigkeiten in dessen Umsetzung zu benennen.

7.2 Befragung von Fach- und Führungskräften der Jobcenter

Im Rahmen der qualitativen Untersuchung wurden außerdem Befragungen mit Mitarbeitenden in sechs Jobcentern durchgeführt. Die Auswahl dieser Jobcenter sowie der Inhalt der Leitfäden werden im Folgenden erläutert.

7.2.1 Auswahl der Jobcenter

Zur Auswahl der Jobcenter wurden Kriterien herangezogen und Indikatoren entwickelt, die es ermöglichen, ein möglichst breites Spektrum an Erfahrungen zu generieren und ein umfassendes Bild zur Anwendung der Ausnahmeregelung in der Praxis zu gewährleisten. Durch eine Auswahl heterogener Jobcenter-Standorte wurde erwartet, dass unterschiedliche Umsetzungsansätze und Strategien beobachtet werden können und damit trotz der geringen Gesamtzahl an Jobcentern ein umfassendes Bild dargestellt werden kann.

Für die Auswahl der Jobcenter wurden drei Kriterien herangezogen:

1. Regionale Disparität,
2. Wirtschaftliche Disparität und
3. Organisatorische Disparität.

Für jedes dieser Kriterien wurden mehrere Indikatoren entwickelt, die jeweils quantitativ messbar und trennscharf sind sowie mit bestehenden Messkonzepten qualitätserprobt und in wissenschaftlichen Analysen zu Themen der Arbeitsmarktforschung angewendet werden.

Im Folgenden wird die genaue Auswahl der Prägung der Indikatoren dargestellt. Eine Übersicht über die Kriterien, Indikatoren und Ausprägungen findet sich in Tabelle 7.1

Tabelle 7.1**Kriterien, Indikatoren und Ausprägungen zur Auswahl der Jobcenter**

Kriterium	Indikator	Ausprägungen
Regionale Disparität	Region	Ostdeutschland / Westdeutschland
	Bundesland	16 Bundesländer
	Raum	Städtischer Raum / Ländlicher Raum
Wirtschaftliche Disparität	Lohnstruktur	Anteil der Beschäftigten mit einem Entgelt von 1.000 – 2.000 Euro/brutto in Vollzeitbeschäftigung
	Vergleichstyp (VT) SGB II	Ia, Ib, Ic, Id, Ie, IIa, IIb, IIc, IId, IIe, IIIa, IIIb, IIIc, IIId, IIIE
	Bestand Langzeitarbeitslose	Absolute Anzahl an Langzeitarbeitslosen im Berichtsmonat März (zwischen 1.000 und 5.000 Personen)
Organisatorische Disparität	Trägerschaft	Zugelassener kommunaler Träger / gemeinsame Einrichtung
	Arbeitgeber-Service (AG-S)	Gemeinsamer AG-S / getrennter AG-S mit der Agentur für Arbeit

Quelle: eigene Darstellung

Regionale Disparität

Das Kriterium der regionalen Disparität wird durch die Indikatoren Region, Bundesland und Raum aufgespannt. So differenziert der Indikator Region in die Ausprägungen Ost- und Westdeutschland, die beide in der Auswahl der Jobcenter vertreten sein sollten. Dabei sollte, anders als die Bevölkerungsverteilung dies nahe legen würde, ein Schwerpunkt auf Ostdeutschland gesetzt werden, da erste Ergebnisse aus der Befragung des IAB-Betriebspanels eine besondere Mindestlohn-Betroffenheit in den neuen Bundesländern konstatieren (vgl. Bellmann et al. 2015). Deshalb wurden vier Jobcenter in Ostdeutschland und zwei in Westdeutschland ausgewählt. Den 16 Ausprägungen des Indikators Bundesland konnte aufgrund der geringeren Fallzahl nicht Rechnung getragen werden, jedoch wurden Jobcenter in sechs unterschiedlichen Bundesländern gewählt.

Schließlich sollte zwischen städtischem und ländlichem Raum unterschieden werden, um die spezifischen Merkmale wie Ansprüche an die Mobilität, mögliche traditionelle Rollenverständnisse und Lebenshaltungskosten in die Untersuchung zu integrieren.

Aus dem Kriterium der regionalen Disparität ergaben sich folgende Überlegungen:

1. Wahl je eines Jobcenters in einer Stadt in einem westdeutschen sowie einem ostdeutschen Bundesland und
2. Wahl von vier ländlich geprägten Regionen, wovon drei in Ostdeutschland liegen und alle jeweils in einem anderen Bundesland als die ausgewählten Städte (siehe Punkt 1).

Wirtschaftliche Disparität

Der wirtschaftlichen Disparität wurde durch die Anwendung der Lohnstruktur in den Jobcenter-Regionen zum 31. Dezember 2014, der Verwendung der Vergleichstypen

SGB II sowie dem Bestand an Langzeitarbeitslosen zum März 2015 Rechnung getragen. Dadurch konnten die Unterschiede in der Entlohnung selbst sowie die Strukturvariablen in die Auswahl mit einbezogen werden.

Zunächst wurde mit dem Indikator „Lohnstruktur“ definiert, wie hoch der Anteil der Beschäftigten in einer Region ist, die bei einer Erwerbstätigkeit in Vollzeit bzw. Teilzeit ein entsprechendes Entgelt erhalten. Dazu wurden Daten der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 31. Dezember 2014 verwendet, die alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort betrachten. Auszubildende sind nicht in der Auswertung enthalten. Für die Auswahl der Jobcenter-Standorte wurden dabei die prozentualen Anteile der Personen herangezogen, die bei einer Vollzeiterwerbstätigkeit ein Bruttoentgelt von bis zu 1.000 Euro/Monat oder 1.001 bis 2.000 Euro/Monat erhielten. Ziel war es zum einen mehrere Standorte auszuwählen, die über einen hohen Anteil an Personen verfügen, die in Vollzeit ein geringes Gehalt beziehen, welches sich um den Mindestlohn bewegt (1.001 bis 2.000 Euro/Monat) bzw. das deutlich unter 8,50 Euro/Stunde und damit unter 1.000 Euro Bruttomonatslohn liegt. Zum anderen sollte durch die Auswahl eine Heterogenität in der Lohnstruktur gewährleistet werden und mit einer Region mit generell durchschnittlichen Löhnen ein Komplementstandort gewählt werden. Des Weiteren wurden mit dem Indikator Vergleichstyp (VT) SGB II weitere wichtige Strukturvariablen und Relationen mit einbezogen, die sich in der Typisierung bewährt haben.¹⁴ Jobcenter im VT I liegen in Regionen mit weniger erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, verfügen also über eine unterdurchschnittliche Quote an erwerbsfähigen Leistungsbeziehern (eLb-Quote).¹⁵ Diese wurden in die Untersuchung nicht einbezogen, da aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage vor Ort und der damit voraussichtlich einhergehenden geringen Bedeutung des Mindestlohns allgemein zu erwarten war, dass die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose kaum eine bzw. gar keine Rolle spielt. Schwerpunkt der Untersuchung liegt vielmehr auf Jobcentern, die sich im VT III befinden, da dort eine erhöhte Mindestlohnbetreffenheit zu erwarten war. Wichtige Variablen sind dabei eine überdurchschnittliche eLb-Quote, der Anteil an erwerbsfähigen Leistungsbeziehern mit verfestigtem Langzeitbezug, der Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen und dem Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich. Die Variable „Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten“ wird demgegenüber als nachrangig gesehen. Da durch das Kriterium „Regionale Disparität“ bereits die Aufnahme von Städten in das Sampling gewährleistet ist, spielte dies bei der Auswahl des Vergleichstyps keine Rolle. Daher wurden Standorte im VT IIIc nicht in die Untersuchung einbezogen. Städte über 500.000 Einwohner befinden sich v. a. in den nachrangig zu betrachtenden VT I und II sowie in der Rhein-Ruhr-Region im VT IIIc und stellen kein eigenes Kriterium dar. Im VT IIIc zei-

¹⁴ Für weitere Informationen zur Berechnung der Vergleichstypisierung im SGB II siehe: Dauth et al. (2013), darin insbesondere Anlage 2 „Verbale Beschreibung der Vergleichstypen im SGB II“.

¹⁵ Die eLb-Quote weist den Bestand an erwerbsfähigen Leistungsbeziehern in Relation zur Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahre in Prozent aus.

gen die oben genannten relevanten Variablen der Typisierung keine nennenswerte Ausprägung. Daher bilden innerhalb des VT III Standorte im VT IIIa, IIIb und IIIc den Schwerpunkt der Untersuchung.

Schließlich wurde der Bestand an Langzeitarbeitslosen zum März 2015 als Indikator für das Kriterium wirtschaftliche Disparität herangezogen. Durch diese Variable wurde die Auswahl anhand der Typisierung SGB II ergänzt und zudem auf eine absolute Zahl zurückgegriffen. Um auch hier die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Regelung zu erhöhen, sollen nach diesem Kriterium alle Standorte mindestens 1.000 Langzeitarbeitslose sowie die Hälfte der Standorte mehr als 4.000 Langzeitarbeitslose im Bestand haben.

Aus dem Kriterium der wirtschaftlichen Disparität ergaben sich folgende Überlegungen zur Auswahl der Jobcenter:

1. Standorte mit einem hohen Anteil an Vollzeit erwerbstätigen Personen, die ein Bruttomonatsgehalt von weniger als 2.000 Euro erwirtschaften.
2. Heterogenität in der Lohnstruktur und einen Komplementstandort gewährleisten.
3. Vorrangig Standorte, die im Vergleichstyp IIIa, IIIb und IIIc liegen.
4. Alle Standorte sollen einen Bestand von mindestens 1.000 Langzeitarbeitslosen zum März 2015 haben, drei Standorte über 4.000 Langzeitarbeitslose im Bestand.

Organisatorische Disparität

Schließlich wurde die Heterogenität der Jobcenter durch ihre organisatorische Disparität vervollständigt, die durch die Indikatoren Trägerschaft und AG-S dargestellt werden. So sollten für die Untersuchung zum einen Standorte ausgewählt werden, die als zugelassener kommunaler Träger (zkT) organisiert sind, zum anderen als gemeinsame Einrichtung (gE). Auch wenn weit weniger als ein Drittel der Jobcenter als zkT agieren, wurde für die Untersuchung eine Aufteilung im Verhältnis von 1:2 als passend erachtet, da einerseits bei dem Besuch von lediglich einer zkT Standorteffekte nicht von zkT-spezifischem Handeln unterschieden werden können. Andererseits war denkbar, dass es aufgrund der Vorgaben durch die Bundesagentur für Arbeit zu einem ähnlichen Verhalten in den gemeinsamen Einrichtungen kommt, das in den zkT möglicherweise nicht beobachtet werden kann.

Des Weiteren kann als Indikator für die organisatorische Disparität auch die Organisation des Arbeitgeber-Service (AG-S) angesehen werden. So gibt es zum einen die Möglichkeit, einen eigenen AG-S im Jobcenter zu haben oder einen AG-S mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (sogenannter getrennter AG-S). Zum anderen arbeiten häufig die Mitarbeitenden des AG-S aus dem Jobcenter mit den Kolleginnen und Kollegen des AG-S aus der örtlichen Agentur zusammen und bilden einen gemeinsamen AG-S, der für das Jobcenter und die Agentur für Arbeit und deren Kun-

dinnen und Kunden gleichermaßen tätig wird. Für die Untersuchung war vorstellbar, dass die Mitarbeitenden im getrennten AG-S die Kundengruppe der Langzeitarbeitslosen und damit die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose im Rahmen des Mindestlohns besonders im Blick haben und daher eine gezieltere Strategie zum Umgang damit erarbeiten. Eine Betrachtung von Jobcentern beider Organisationsformen des AG-S wäre daher wünschenswert.

Aus dem Kriterium der organisatorischen Disparität ergaben sich folgende Überlegungen:

1. Auswahl von zwei Jobcentern in kommunaler Trägerschaft sowie von vier Jobcentern, die als gemeinsame Einrichtung organisiert sind und
2. Auswahl von Jobcentern mit getrenntem und gemeinsamem Arbeitgeber-Service.

Ergebnis der Jobcenter-Auswahl

Aufgrund der Fallzahl von sechs Jobcentern konnten alle der ausgewählten Kriterien berücksichtigt werden.

Eingeschränkt werden musste jedoch das Kriterium der organisatorischen Disparität, das sich im Studiendesign lediglich auf die Trägerschaft des Jobcenters bezieht. Grund dafür war, dass die Information über die Ausprägung des Indikators „Arbeitgeber-Service“ nicht für alle gemeinsamen Einrichtungen vorliegen und die Jobcenter mit getrenntem AG-S vornehmlich in Regionen mit den Vergleichstypen IIIc und IIId liegen, die über eine Wirtschaftsstruktur verfügen, die im Rahmen der Studie vernachlässigbar ist. Zudem organisieren sich die zugelassenen kommunalen Träger eigenständig und fügen sich damit nicht vollständig in das Bild dieses Indikators ein. Da vermutet wurde, dass der Umgang mit der Ausnahmeregelung des MiLoG sich innerhalb der organisatorischen Disparität vor allem auf die Trägerschaft bezieht, wurde der Indikator „Arbeitgeber-Service“ für die Auswahl der Jobcenter-Standorte nicht berücksichtigt und lediglich über die Trägerschaft die organisatorische Disparität gewährleistet.

Nach Einbeziehung aller Kriterien wurden Standorte mit den in Tabelle 7.2 dargestellten Ausprägungen ausgewählt und um eine Teilnahme am Projekt gebeten.

7.2.2 Jobcenterinterviews

In allen am Projekt teilnehmenden Jobcentern wurden offene Leitfadeninterviews und Gruppendiskussionen durchgeführt. Beide Befragungsmethoden wurden verwendet, um neben individuellen Erfahrungen auch die kollektiven Orientierungen und Wissensbestände der Befragten zu erheben. Wie bereits in Unterabschnitt 6.1.2 ausgeführt, wurde dazu die Ausnahmeregelung des Mindestlohns in den breiteren Kontext des Abbaus von Langzeitarbeitslosigkeit eingebettet.

Tabelle 7.2
Ausgewählte Jobcenter

Kriterium	Indikator	Ausprägungen	Auswahl Jobcenter (Anzahl)
Regionale Disparität	Region	Ostdeutschland	4
		Westdeutschland	2
	Bundesland	16 Bundesländer	6 unterschiedliche Bundesländer
	Raum	Städtischer Raum	2, je 1 in Ost- bzw. Westdeutschland
Ländlicher Raum		4, 3 in Ost- bzw. 1 in Westdeutschland	
Wirtschaftliche Disparität	Lohnstruktur	Mindestens 45 Prozent der Vollzeitbeschäftigten erwirtschaften ein Entgelt von 1.000 – 2.000 Euro/brutto	3
		Zwischen 20 und 45 Prozent der Vollzeitbeschäftigten erwirtschaften ein Entgelt von 1.000 – 2.000 Euro/brutto	2
		Weniger als 20 Prozent der Vollzeitbeschäftigten erwirtschaften ein Entgelt von 1.000 – 2.000 Euro/brutto	1
	Vergleichstyp SGB II	IIb, IIc, IIIa, IIIe	je 1
		IIId	2
	Bestand Langzeitarbeitslose	1.000 – < 4.000 Langzeitarbeitslose im Berichtsmonat März 2015	3
> 4.000 Langzeitarbeitslose im Berichtsmonat März 2015		3	
Organisatorische Disparität	Trägerschaft	Zugelassener kommunaler Träger	2
		gemeinsame Einrichtung	4

Quelle: eigene Darstellung

Leitfaden Einzelinterviews

Für die Ausgestaltung der Einzelinterviews wurden – wie auch in den Experteninterviews – alle Befragten zunächst zu ihrer Person und der ausgeübten Tätigkeit befragt. Hier ist der persönliche und berufliche Hintergrund von besonderer Bedeutung. Je nach Position der Befragten im Jobcenter wurden anschließend verschiedene Befragungsmodule angeschlossen, um zum einen das spezifische Wissen der Person zu erheben und zum anderen den konkreten Bezug zur Praxis herzustellen.

Dazu war es wichtig, dass die befragte Person vom fallbezogenen Umgang mit Langzeitarbeitslosen und mit dem Mindestlohn berichtet.

Die verschiedenen Module beinhalten Fragen zur Struktur des Jobcenters und den aktuellen Herausforderungen in der Organisation und der Region. Des Weiteren wurde die Situation Langzeitarbeitsloser und der Umgang in der Vermittlungs- und Förderpraxis mit diesen Personen erfragt. Hierbei spielten die Vorgaben auf Geschäftsführungs- bzw. Teamleitungsebene ebenso eine Rolle wie die Sicht der Betriebe und der Vermittlungsfachkräfte selbst. Schließlich erfolgte die Befragung zum Themenkomplex Mindestlohn allgemein und zur Ausnahmeregelung im Besonderen.

Leitfaden Gruppendiskussion

Der Leitfaden für eine Gruppendiskussion enthält, im Gegensatz zu Leitfäden für Einzelinterviews, nur wenige gesprächsanregende Fragen, die die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einem selbstläufigen Diskurs anregen. Daher wurden hier erste Leitfragen gewählt, die sich auf die Integration von Langzeitarbeitslosen beziehen und anschließend in konkreten Fallbeispielen den Umgang mit langzeitarbeitslosen Kundinnen und Kunden in der Praxis und die Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationseinheiten im Jobcenter diskutieren. Schließlich wurden die Themenkomplexe Mindestlohn und Relevanz des Arbeitsentgeltes in die Gruppe gegeben, um schließlich die konkreten Erfahrungen mit der Ausnahmeregelung zu erfragen.

7.3 Administrative Daten

Die zentrale Hürde bei der Erschließung einer geeigneten Forschungsdatenbasis für die Evaluation der Mindestlohn-Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose war eine zeitnahe Verfügbarkeit des Datenmaterials. Die üblichen administrativen Datenquellen, insbesondere die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), liegen nur mit einer erheblichen Zeitverzögerung vor. Aus diesem Grund bildet der Basisdatensatz des Arbeitsmarktspiegels, wie er in vom Berge et al. (2016a; 2016b) beschrieben konzipiert wurde (hiernach: „Basisdaten Arbeitsmarktspiegel“ oder „Basisdaten“), die Datengrundlage der empirischen Analysen. Dieser Datensatz auf Personenebene speist sich aus Datenauszügen, die von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit generiert werden. Zum einen fließen Erwerbshistorien aus der Beschäftigungsstatistik ein, zum anderen liegen Informationen über Arbeitslosigkeitsperioden aus der Arbeitslosenstatistik vor. Beide Quellen werden über einen einheitlichen Personenschlüssel zusammen geführt. Darüber hinaus lassen sich auch unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse einer Person eindeutig identifizieren.

Der auf diese Weise erstellte Datensatz erlaubt es, hochqualitative und detaillierte Arbeitsmarktdaten im Rahmen dieses Projektes zu analysieren. Diese gehen aktuell bis einschließlich Oktober 2015, und reichen mehrere Jahre in die Vergangenheit. Die administrativen Personendaten der einzelnen Quellen liegen in monatlichen Querschnitten vor. Sie umfassen alle Personen, die in Deutschland zum jeweiligen Stichtag einer sozialversicherungspflichtigen bzw. einer geringfügigen Beschäfti-

gung nachgehen und/oder als arbeitssuchend bzw. Leistungsbezieher registriert sind. Die Basisdaten beruhen auf dem Grundsatz, möglichst viele der Aufbereitungsregeln der BA-Statistik umzusetzen. Allerdings berichtet die BA-Statistik die Bestandsgrößen über Beschäftigung jeweils zum Stichtag des Letzten eines Monats, während Zahlen über Arbeitslose zu einem statistischen Stichtag gemeldet werden, welcher sich an der Monatsmitte orientiert. Um diesen Sachverhalt zu vereinheitlichen, wurde der Stichtag im Fall der Arbeitsloseninformationen in den Basisdaten ebenfalls auf den letzten Tag eines Monats gelegt. Die Daten geben somit sowohl für Beschäftigung als auch für Arbeitslosigkeit den Stand zum jeweiligen Monatsende wider. Ein wichtiger Unterschied gegenüber den tagesgenauen Informationen in den IEB ist folglich, dass Beschäftigungsverhältnisse, die noch während desselben Monats ihrer Gründung wieder gelöst werden, nicht in den Basisdaten erfasst werden. Hierbei handelt es sich um etwa zwölf Prozent der Fälle.¹⁶ Dieser relativ geringfügigen Einschränkung des Analysepotenzials der Basisdaten Arbeitsmarktspiegel steht der Vorteil gegenüber, dass diese sehr zeitnah zur Verfügung stehen, und sich somit nahe am aktuellen Rand bewegen.

Letztendlich ist die Messgenauigkeit der individuellen Arbeitslosigkeitsdauer für die Untersuchung der Wirkungsweisen der Ausnahmeregelung entscheidend. Um den Status „langzeitarbeitslos“ gemäß offizieller Definition abbilden zu können, wurden im Rahmen der Aufbereitung der Basisdaten die Programme der BA-Statistik zur Erzeugung des Merkmals „Arbeitslosigkeitsdauer“ herangezogen. Dieses Vorgehen erlaubt es, die Dauer der Arbeitslosigkeit gemäß § 18 Abs.1 SGB III auf Individual-ebene exakt nachzubilden. Dies stellt einen zentralen Vorteil z. B. gegenüber der Verwendung von (reinen) Befragungsdaten dar.

In einem ersten Aufbereitungsschritt können die monatlichen Querschnitte der Basisdaten in einem Panel-Datensatz auf Personenebene zusammengeführt werden. Da es sich bei den Basisdaten Arbeitsmarktspiegel um eine Vollerhebung zum Stichtag handelt, kann der Betriebsnummern-Identifikator in einem zweiten Schritt genutzt werden, um zusätzliche Variablen auf der Betriebsebene zu generieren. Darüber hinaus wurde dieser Panel-Datensatz als Grundlage für die Ziehung der Befragungsstichprobe heran gezogen (siehe hierzu Unterabschnitt 7.4.1).

7.4 Personenbefragung

Als Teil der quantitativen Untersuchungen wurde im Rahmen des Projekts eine Personenbefragung unter ehemaligen Arbeitslosen durchgeführt. In diesem Abschnitt werden Konzeption und Inhalte der Befragung erläutert.

¹⁶ Ein zweiter bedeutender Unterschied ist, dass Löhne aufgrund der langen Wartezeit derzeit nicht in den Basisdaten enthalten sind.

7.4.1 Stichprobendesign

Die Basisdaten des Arbeitsmarktspiegels ermöglichen es, eine Reihe relevanter Beschäftigungseffekte der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu untersuchen.¹⁷ Allerdings sind noch weitere Wirkungsweisen beispielsweise hinsichtlich der Lohnentwicklung, der Beschäftigungszufriedenheit und der Umsetzung der Ausnahmeregelung von Interesse. Aus diesem Grund wurden die Basisdaten um Daten aus einer Personenbefragung ergänzt.

Die Befragung erfolgte in drei Kohorten: In der ersten Kohorte wurden Personen befragt, die im April 2014 nach mindestens achtmonatiger Arbeitslosigkeitsdauer eine neue Beschäftigung begonnen haben.¹⁸ Dies spiegelt die Situation vor Einführung des Mindestlohns bzw. der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose wider. In einer zweiten und dritten Kohorte wurden dann Personen befragt, die nach mindestens achtmonatiger Arbeitslosigkeitsdauer eine Beschäftigung im April bzw. Juli 2015 begonnen haben, um die Situation nach der Einführung abbilden zu können.

Da eine Person in einem Beobachtungsmonat auch mehrere Beschäftigungseintritte aufweisen kann, wurden diese entsprechend folgender Logik klassifiziert:

1. Liegen in einem Monat mehrere neu begonnene Beschäftigungsverhältnisse vor, wird das zeitlich erste als Zielbeschäftigung gewählt, unabhängig davon ob es sich um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder eine geringfügige Beschäftigung handelt.
2. Erfolgt die Meldung von zwei als neu begonnen identifizierten Beschäftigungsverhältnissen am selben Tag im Monat, dann wird bei der Wahl der Zielbeschäftigung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einer geringfügigen vorgezogen.

Für die Auswahl der zu befragenden Personen wurden in einem ersten Schritt alle Erwerbsverläufe selektiert, die bis zum Ende des Monats vor der Beschäftigungsaufnahme mindestens acht Monate Arbeitslosigkeit aufwiesen. Diese Personengruppe wurde anschließend anhand ihrer Arbeitslosigkeitsdauer vor Beschäftigungseintritt in zehn Monatsintervalle (hiernach: „Bins“) untergliedert. Die erste Gruppe umfasst dabei die Personen, die acht Monate arbeitslos waren, die letzte Gruppe diejenigen, die 17 Monate oder mehr in Arbeitslosigkeit verbracht haben. Um eine hinreichend hohe Fallzahl innerhalb eines jeden Bins sicher zu stellen, wurde aus jedem Bin die gleiche Anzahl von Interviews realisiert. Hierzu wurden

¹⁷ Siehe hierzu Kapitel 6.

¹⁸ Diese Bedingung auf eine Mindestdauer in Arbeitslosigkeit trägt dem Evaluationsdesign Rechnung. Wie in Abschnitt 6.2 erläutert wurde, basiert die Identifikation der kausalen Effekte der Ausnahmeregelung generell auf einem Vergleich von Personen, deren Arbeitslosigkeitsdauern vor Aufnahme einer Beschäftigung etwas ober- und unterhalb von einem Jahr lagen. Um eine hinreichend hohe Fallzahl um den Schwellenwert herum erreichen zu können, wurden nur Personen befragt, die zum Zeitpunkt der Beschäftigungsaufnahme mindestens acht Monate in Arbeitslosigkeit verbracht haben.

Beschäftigungseintritte zufällig aus jedem einzelnen der zehn Bins gezogen, und die Personen zu den Umständen der Einstellung und dem Verlauf der jeweiligen Beschäftigung befragt. Durch Gewichtung der einzelnen Beobachtungen mit den relativen Gruppenhäufigkeiten aus der Grundgesamtheit kann wiederum die Repräsentativität der Ergebnisse für die der jeweiligen Befragung zugrunde liegenden Personengruppe hergestellt werden.

7.4.2 Aufbau des Fragebogens

Das Soko-Institut hat für die Personenbefragung insgesamt 14.176 computerunterstützte Telefoninterviews durchgeführt. Die Befragung fand in drei Kohorten statt. Die Befragten der ersten Kohorte wurden im Frühjahr 2015 retrospektiv hinsichtlich ihrer Beschäftigungsaufnahme im April 2014 befragt. Die Befragung der zweiten Kohorte (MiLo Jobstarter II) fand von Oktober bis Dezember 2015 statt und bezog sich auf eine Beschäftigungsaufnahme im April 2015. Die dritte Kohorte (MiLo Jobstarter III) hatte im Juli 2015 eine Beschäftigung begonnen und wurde von November 2015 bis Januar 2016 interviewt. Für jede Kohorte sollten 4.500 und somit insgesamt 13.500 Nettointerviews geführt werden.

Die zu befragenden Personen wurden zuvor mittels der administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit wie oben beschrieben identifiziert. Aufgrund der gleichmäßigen Füllung ergaben sich, abgesehen von einer Ausnahme, für jeden Bin in den drei Kohorten zwischen 452 und 462 Interviews. Da der letzte Bin ein offenes Intervall darstellt (mit 17 Monaten in Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Beschäftigungseintritts oder mehr), wurde für die erste Welle die relativ geringe Fallzahl für diese Gruppe verdoppelt, sodass 919 realisierte Interviews für diese Gruppe vorliegen. Dadurch werden verlässlichere Aussagen über Personen möglich, die schon sehr lange arbeitslos sind. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn Langzeitarbeitslose anhand ihres Einstiegslohns in Treatment- und Kontrollgruppe unterteilt werden sollen (siehe hierzu Abschnitt 6.2). Durch die Aufstockung ergibt sich eine Gesamtzahl von 14.176 durchgeführten Interviews.

Module des Fragebogens

Der Fragebogen zur Personenbefragung ist in sechs Module unterteilt, wovon bei der ersten Befragungskohorte nur fünf zum Einsatz kamen, da sich ein Modul auf den Mindestlohn und dessen Ausnahme bezieht. Da sich die erste Kohorte retrospektiv mit einer Beschäftigungsaufnahme im Frühjahr 2014 befasst, blieb dieser Themenbereich unberührt. Der Fragebogen beginnt mit einer kurzen Einleitung und Vorstellung seitens der Interviewerinnen und Interviewer des Soko-Instituts, sowie der Vorstellung des Projekts (Modul A). Um sicherzugehen, dass die Zielperson angesprochen wird, wurde zudem eine Identifikation anhand von Geburtsjahr und Geschlecht durchgeführt.

Der zweite Teil (Modul B) leitet auf den Beginn der zuvor in den administrativen Daten ausgewählten Beschäftigung über. Mittels einer direkten Nennung des Zeitpunkts der Beschäftigungsaufnahme wird die Zielbeschäftigung durch den Befrag-

ten identifiziert. Für den Fall, dass eine direkte Identifikation nicht möglich ist, z. B. aufgrund von Erinnerungslücken oder mehrfachen Beschäftigungsaufnahmen um diesen Zeitpunkt, wurde ein Kalendarium durchlaufen, in dem die Beschäftigungsaufnahmen sowie bestehende Beschäftigungsverhältnisse für den Zeitraum von Januar bis April 2014 Monat für Monat angesprochen werden. Dies dient dem Ziel, die zuvor in den Daten identifizierte Beschäftigungsaufnahme im April 2014 beim Befragten ins Gedächtnis zu rufen und somit möglichst sicher zu gehen, dass über das richtige Arbeitsverhältnis gesprochen wird.

Nach einer korrekten Identifikation des Beschäftigungsverhältnisses befasst sich Modul C mit der Situation zu Beginn des Jobs, in der ersten Kohorte, also zum April 2014. Dies umfasst neben der genauen Beschreibung der Tätigkeit u. a. die Arbeitszeiten, evtl. Überstunden, den Einstiegslohn (Brutto und Netto) sowie Zuschläge, Sonderzahlungen, ob für die Beschäftigung ein Tarifvertrag galt und ob es einen Personal- oder Betriebsrat gab. Das Modul hat vor allem zum Ziel, die Gehalts- und Arbeitszeitstruktur der Beschäftigten vor Einführung des Mindestlohns in Erfahrung zu bringen. Durch den Vergleich der Ergebnisse der ersten Kohorte mit der nach Einführung des Mindestlohns befragten zweiten Kohorte, wird dann die Datengrundlage zur Identifikation von Effekten des Mindestlohns bzw. der Mindestlohnausnahme für Langzeitarbeitslose in Bezug auf Gehalt und Arbeitszeit gelegt (siehe Abschnitt 6.2).

Nach Modul C wurde um Einverständnis zur Zuspierung von Auszügen aus Sozialversicherungsdaten gebeten. Diese können dann bei der Auswertung der Befragung einbezogen werden und enthalten insbesondere Informationen über frühere Beschäftigungen sowie Phasen in Arbeitslosigkeit.

Im Anschluss wurde im Modul D nach den Beschäftigungsbedingungen zum Zeitpunkt des Interviews gefragt. Dazu zählen Fragen zu Fortbestand, Länge und evtl. Beendigungsgrund der Beschäftigung sowie zu etwaigen Lohnerhöhungen während der Beschäftigungsdauer. Gefragt wurde hier nach der Anzahl und den Zeitpunkten der Erhöhungen sowie den neuen Brutto- und Nettogehältern nach jeder Erhöhung. Ziel ist hier, etwaige Lohnerhöhungen auf Mindestlohniveau bei Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015, sowie mögliche Vorzieheffekte zu identifizieren.

Modul E beinhaltet Fragen zum Mindestlohn sowie zur Nutzung der Ausnahme vom Mindestlohn und wurde deshalb nur in der zweiten und dritten Welle abgefragt. Da die Ausnahme vom Mindestlohn im Fokus steht, beginnt dieser Abschnitt mit der Frage, ob für die besagte Tätigkeit eine Ausnahme vom Mindestlohn galt und gegebenenfalls welche der Ausnahmen zutraf. Wenn die Befragten sich über die Art der Ausnahme nicht bewusst waren, so wurden die verschiedenen Ausnahmen vorgelesen und insbesondere gefragt, ob die Ausnahme für Langzeitarbeitslose bekannt war. Falls die Ausnahme für Langzeitarbeitslose zur Anwendung kam, wurde gefragt, ob die Befragten die Bescheinigung über Langzeitarbeitslosigkeit beantragt haben und auf wessen Initiative die Beantragung zurückging. Zum Schluss sollten

die Befragten einschätzen, ob durch die Ausnahme die Beschäftigungswahrscheinlichkeit gesteigert wurde. Ziel dieses Abschnitts ist es zu erfahren, ob die Ausnahme vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose tatsächlich genutzt wurde und ob die Beschäftigten über diese Ausnahme in Kenntnis waren. Weiterhin soll in Erfahrung gebracht werden, wie häufig die Bescheinigung über Langzeitarbeitslosigkeit beantragt wurde und ob die Befragten durch die Ausnahmeregelung einen positiven Effekt für ihre Beschäftigungssuche feststellen konnten.

Nach Abschluss der Befragung zum konkreten Beschäftigungsverhältnis bezieht sich Modul F auf den Personen- und Haushaltskontext. Hier wurden Fragen zum Familienstand, Muttersprache, Bildung, Haushaltsgröße und -einkommen sowie zur Zufriedenheit mit Privatleben und Lebensstandard gestellt.

Abschließend erfolgte ein Dank für die Teilnahme sowie die Frage, ob die Befragten im nächsten Jahr noch für ein Interview zur Verfügung stehen würden.

7.4.3 Rücklaufquote

Für die Personenbefragung wurden insgesamt 53.237 Personen telefonisch kontaktiert woraus sich 14.176 durchgeführte Interviews ergaben. Dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von 26,5 Prozent. Die Quote schwankt im engen Rahmen von 25 und 28 Prozent innerhalb der drei Kohorten und kann somit als stabil bezeichnet werden. In etwa der Hälfte der Versuche konnte die Zielperson nicht erreicht werden. Der Anteil der Interviewverweigerer liegt im Schnitt bei 21,8 Prozent und somit unter dem Anteil der durchgeführten Interviews. Somit hat die Mehrheit der Zielpersonen, die telefonisch erreicht werden konnte, einem Interview zugestimmt. Dies gilt für alle Bins in allen drei Befragungskohorten. Der Anteil der durchgeführten Interviews schwankt zwischen den Bins in einem Intervall von 40 Prozent und 23 Prozent, der Anteil der Ablehnungen zwischen 17 Prozent und 27 Prozent.

Die Einwilligung zum Zuspälschicken der administrativen Daten für weitere Untersuchungen gaben knapp 92 Prozent der Befragten der ersten Kohorte. Bei den weiteren Kohorten liegen die Quoten bei knapp 90 bzw. 88 Prozent. Dabei schwanken die Zustimmungsquoten zwischen den Bins nur unwesentlich. Somit lassen sich für einen Großteil der befragten Personen noch detailliertere Untersuchungen durch die Nutzung der Informationen aus den administrativ erfassten Erwerbsbiographien durchführen.

8 Ergebnisse der Experteninterviews im politischen Raum

Den Ausgangspunkt der empirischen Untersuchung bildet eine vertiefende Analyse der gesetzlichen Intention der Ausnahmeregelung sowie der ihr von unterschiedlichen Akteuren zugeschriebenen Chancen und Risiken. In den folgenden Abschnitten wird zuerst der Gesetzgebungsprozess aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten dargestellt. Anschließend werden die von den Expertinnen und Experten geäußerten Erwartungen an die Wirkungsweise der Ausnahmeregelung zusam-

mengefasst. Die genannten Aspekte wurden im Rahmen der Experteninterviews vier Monate nach in Kraft treten der Ausnahmeregelung erhoben.

8.1 Gesetzgebungsprozess

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 27. November 2013 wurden neben der Einführung des Mindestlohns selbst auch Details zur Anwendbarkeit des Mindestlohns niedergeschrieben. Die Ausnahme vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose nach § 18 SGB III wurde im Koalitionsvertrag jedoch nicht erwähnt. Erstmals fand sie – jedoch in anderer Form – Eingang in den Referentenentwurf vom 19. März 2014.¹⁹ Damit ist sie ein Ergebnis des dem Gesetzgebungsprozess vorgeschalteten Dialogprozesses und wurde laut Aussage eines befragten Experten in Gesprächen mit der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitgeberverbänden erstmals erwähnt.

Im Vorfeld wurde auf die besondere Situation der Langzeitarbeitslosen hingewiesen: *„Wir haben hier Langzeitarbeitslose, die haben so viele aufzubereitende Fragestellungen in ihrem Leben, die kriegt man nie für 8,50 Euro unter. Das ist eine Marktzugangsbeschränkung. Und deswegen raten wir: Macht für Langzeitarbeitslose die Öffnung, dass man da abgesenkt und sie unterbringen kann“* (Experteninterview 4: 103).²⁰ Dieses Argument wurde auch von einigen Politikern angeführt, indem sie im Gesetzgebungsprozess selbst forderten, dass durch den geplanten Mindestlohn keine weiteren Hürden für Langzeitarbeitslose aufgebaut, sondern vielmehr mit einer Ausnahmeregelung Chancen für Langzeitarbeitslose eröffnet werden sollten, gerade in der Einführungsphase des Mindestlohns. Nach Aussage der Bundesregierung wurde die Etablierung einer Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose schließlich insbesondere damit begründet, dass *„für Langzeitarbeitslose [...] der Wiedereinstieg in das Arbeitsleben oftmals mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden [ist]“* und deshalb *„den Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen [...] in besonderem Maße Rechnung“* getragen werden soll (Bundesregierung 2014: 51). *Dies beschreibt ein am Dialogprozess beteiligter Experte wie folgt:*

„[Wir wollten] keine weitere Schwierigkeit schaffen und das ist vielleicht Punkt eins. Punkt zwei ist, dass man auch davon ausgeht, dass [...] Langzeitarbeitslose aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit am Anfang vielleicht noch nicht die gleiche Leistung bringen können, die Beschäftigte, die jetzt nie aus dem Berufsleben

¹⁹ § 22 Abs. 4 MiloG sollte demnach wie folgt heißen: *„(4) Von diesem Gesetz nicht geregelt wird die Vergütung in den ersten sechs Monaten eines Arbeitsverhältnisses von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch waren und die durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt nach § 88 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 sowie § 16e Absatz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch oder nach § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch gefördert werden“.*

²⁰ Die angegebenen Quellen aus den Experteninterviews beziehen sich auf die jeweiligen Stellen im MAXQDA-Transkript.

raus sind, bringen konnten [...] Und das Dritte, das sagt ja auch die Gesetzesbegründung sehr klar [ist], dass es speziell um die Einführungsphase des Mindestlohns geht. [...] Falls es da für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen sozusagen negative Effekte gibt, dass man die abzumildern versucht“ (Experteninterview 2: 89).

Im Gesetzgebungsprozess selbst wurde eine weitere Alternative diskutiert: *„Die Variante [...] über das bewährte System der Zuschüsse zu gehen und dadurch Minderleistungsausgleich sicherzustellen, im Zweifelsfall diese Zuschüsse auch zu erhöhen oder anzupassen in der Maximalhöhe und in der Degression“* (Experteninterview 2: 91–100). Damit hätte eine Sonderregelung des EGZ speziell für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen geschaffen werden sollen.

Aus Sicht der Gewerkschaftsseite sei die Ausnahmeregelung aber vor allem das Ergebnis eines politischen Taktierens, da bei der Einführung des Mindestlohns *„ein paar Zugeständnisse [gemacht werden können], aber der Kern (...) nicht berührt werden darf“* (Experteninterview 5: 69). Einerseits könnte die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose als arbeitsmarktpolitisch begründbar angesehen werden, sofern sie die Chancen von Langzeitarbeitslosen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, erhöht. Andererseits gibt es aber auch kritische Stimmen. So wird die Regelung von manchen Expertinnen und Experten als das Ergebnis eines *„Grabenkampfes um den letzten Rest Mindestlohn oder Nicht-Mindestlohn“* (Experteninterview 6: 69–71) gesehen. Letztendlich sei das Gesetz aus einer anderen Expertensicht ein *„Geben und Nehmen“* (Experteninterview 5: 75–81), das einer großen Koalition geschuldet ist.

8.2 Erwartungen der Expertinnen und Experten an die Ausnahmeregelung

Verbunden mit der Ausnahmeregelung und ihrer Intention ergaben sich seitens der Expertinnen und Experten unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich möglicher Arbeitsmarktwirkungen. Dabei wurde sowohl von neuen Chancen für Langzeitarbeitslose berichtet, die sich die Expertinnen und Experten vorstellen können, als auch Zweifel an der Funktionsfähigkeit der Ausnahmeregelung geäußert sowie mögliche Risiken bzw. negative Auswirkungen geschildert, welche die Ausnahmeregelung mit sich bringen könnte. Auf diese Aspekte wird nun in den folgenden Unterabschnitten im Detail eingegangen.

8.2.1 Mögliche Chancen der Ausnahmeregelung

Für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen ist es häufig sehr schwer auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren (siehe hierzu Kapitel 9). Einige der Expertinnen und Experten sehen das Instrument „Ausnahmeregelung“ als Möglichkeit Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitslose zu eröffnen, und dadurch als einen Weg zu einer besseren Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Hier wird die Ausnahmeregelung von einigen Expertinnen und Experten zumindest als *„Chance [gesehen], jemanden in Beschäftigung zu bringen und einen Versuch zu starten“* (Experteninterview 1: 96). Ein Befragter formuliert dies so: *„Wir wollen auf keinen Fall, dass*

Langzeitarbeitslose über einen Mindestlohn vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Unsere Idee war [...] eine Treppe zu bauen“ (Experteninterview 4: 119–122). Mit der Ausnahmeregelung ist somit die Intention verbunden, eine weitere Markteintrittsbarriere für Langzeitarbeitslose zu vermeiden, die durch den Mindestlohn entstehen könnte. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklung von Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren wichtig. In den vergangenen Jahren sei der Aufwuchs von Beschäftigung an den Langzeitarbeitslosen vorbeigegangen. Die Regelung sei *„eine Absenkungsmöglichkeit, die Wege eröffnen und berufliche Einstiege nicht verbauen soll“* (Experteninterview 4: 105–111). Andere Expertinnen und Experten erhoffen sich, dass sich die Vermittlungszahlen durch die Ausnahmeregelung erhöhen und schreiben ihr dadurch eine positive Wirkung zu.

Gedacht als Erleichterung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt könne die Ausnahmeregelung jedoch auch eine Chance sein. *„Wenn jemand drin ist, im Betrieb und bewährt sich und der Chef kann dann plötzlich, weil Not ist, jemanden brauchen. Dann entwickeln sich Chancen im Betrieb“* (Experteninterview 4: 113-115). Es könne durchaus vorkommen, dass Arbeitgeber die sechs Monate nutzen, um ehemals Langzeitarbeitslose an eine höhere Produktivität heranzuführen. Denkbar wäre zudem, dass sich der Blick von Arbeitgebern auf den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen verbessert.

8.2.2 Zweifel an der Ausnahmeregelung und mögliche Risiken

Im Vorfeld des Mindestlohngesetzes gab es ebenso Zweifel an der Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit der Ausnahmeregelung sowie ausführliche Diskussionen um mögliche Risiken, die die Ausnahme vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose mit sich bringen könnte. Dass die Regelung tatsächlich eine Wirkung entfaltet bezweifeln zum Beispiel die GRÜNEN, die davon ausgehen, *„dass ein Arbeitgeber einen Arbeitslosen einstellt, weil er glaubt, er passt in seine Firma. Und wenn er dann Geld sparen kann, dann nimmt er das gerne mit, in Form von Lohnkostenzuschüssen oder in diesem Fall in Form von geringeren Löhnen. Aber er stellt niemanden ein, wegen des Lohnkostenzuschusses oder wegen des geringeren Lohns“* (Experteninterview 7: 128-130). Weiterhin machen einige Expertinnen und Experten darauf aufmerksam, dass gerade das Zwischenmenschliche zwischen Arbeitgebern und Bewerberin bzw. Bewerber stimmen müsse. Ein künftiger Arbeitnehmer *„muss letztlich passen und der muss seine Arbeit machen. [...] Ob ich mir dann vielleicht einen Euro spare, ist dann egal“* (Experteninterview 3: 154). Sieht ein Arbeitgeber diese Faktoren nicht erfüllt, wird dieser vermutlich Langzeitarbeitslose auch bei finanzieller Förderung nicht einstellen.

Andere Expertinnen und Experten halten einen finanziellen Anreiz für die Arbeitgeber dennoch für teilweise sinnvoll, es werden aber andere Instrumente – vor allem der Eingliederungszuschuss – als effektiver und sinnvoller erachtet. Dazu ein Experte: *„Ich glaube nicht, dass [...] [die Ausnahmeregelung] ein wirklicher Anreiz ist, einen Langzeitarbeitslosen einzustellen. Da glaube ich wiederum eher an Eingliede-*

rungszuschüsse“ (Experteninterview 1: 61-63). Für Langzeitarbeitslose mit Produktivitätsnachteilen wird insbesondere diese Möglichkeit häufig als zielgenaueres Instrument angesehen. Langzeitarbeitslose, die über keine Produktivitätsnachteile verfügen, würden hingegen kein besonderes Instrument zur Eingliederung benötigen.

Anders als der Eingliederungszuschuss beinhaltet die Ausnahmeregelung keine Nachbeschäftigungsfrist. Vielmehr müssen Arbeitgeber nach den ersten sechs Monaten den Lohn auf 8,50 Euro/Stunde anheben. Eine Weiterbeschäftigung zu einem geringeren Stundenlohn ist somit nicht möglich. Deshalb wurde von einigen Expertinnen und Experten die Befürchtung geäußert, dass Langzeitarbeitslose nach sechs Monaten entlassen und durch neue Langzeitarbeitslose ersetzt werden könnten (Drehtüreffekt). Es wurde allerdings auch gleichzeitig die Frage aufgeworfen, ob sechs Monate Beschäftigung besser seien, als sechs Monate Arbeitslosigkeit.²¹ Die Gefahr von Drehtüreffekten oder gar dem Missbrauch der Regelung wird zwar von allen Befragten angesprochen, ein Auftreten in größerem Umfang wird aber nicht erwartet. Die befragten Expertinnen und Experten beziehen sich darauf, dass die Nutzung der Bescheinigung bis zum Zeitpunkt der Interviews nicht als „Massenphänomen“ (Experteninterview 7: 114-116) aufgetreten sei. Ein Grund dafür könnte sein, dass im Stellenbesetzungsprozess Arbeitgeber entscheiden müssen, welche Kosten für sie höher liegen: Die Kosten, die entstehen, wenn ab dem sechsten Monat der Mindestlohn bezahlt werden muss, oder die Kosten, wenn der Stellenbesetzungsprozess nach sechs Monaten wieder von vorne beginnt. Nicht zuletzt würde durch das ständige Austauschen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das betriebliche Klima sowie der betriebliche Ablauf gestört werden.

Auch andere Strategien zur Nutzung der Ausnahmeregelung halten die Befragten für wenig wahrscheinlich. Vorstellbar wäre beispielsweise, dass Personen ihre Langzeitarbeitslosigkeit abwarten, um sich dann mit einer Bescheinigung bewerben und ihre Chancen verbessern zu können. Ein solcher freiwilliger Übertritt aus dem SGB III in die Grundsicherung wird von den Expertinnen und Experten allerdings nicht gesehen: „Ich kann mir keinen Fall vorstellen, dass jemand freiwillig den Übertritt riskiert“ (Experteninterview 2: 164-166). Denkbar sei dies höchstens bei Personen aus der Grundsicherung, aber auch nur, wenn bereits Absprachen mit möglichen Arbeitgebern stattgefunden hätten. Laut den Expertinnen und Experten wäre dies zwar theoretisch möglich, aber nicht in hohen Fallzahlen zu erwarten.

²¹ Außerdem gibt es Forderungen, dass ein längerer Zeitraum als ein halbes Jahr wünschenswert wäre, um Arbeitgeber von einem ehemals langzeitarbeitslosen Mitarbeiter zu überzeugen. Ein Vorschlag besteht darin, die Frist, in der unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden darf, auf zwölf Monate zu verlängern, um den Arbeitgebern somit weniger Risiko aufzubürden und den Langzeitarbeitslosen mehr Zeit zu geben, sich zu beweisen. Dies würde zudem eine Abkopplung von der sechsmonatigen Probezeitdauer bedeuten.

Der Lohn der Beschäftigten sei zudem nicht nur ein Kostenfaktor, vielmehr sei er auch für Motivation bzw. Arbeitsleistung von Bedeutung. Hinsichtlich der Arbeitsmotivation von Langzeitarbeitslosen bei Bezahlung unterhalb des Mindestlohns bestehen seitens der befragten Expertinnen und Experten erhebliche Bedenken. Es wird vermutet, dass viele Langzeitarbeitslose eine Entlohnung unterhalb des Mindestlohns von 8,50 Euro/Stunde nicht akzeptieren, da *„der Lohn eine gewisse Wertschätzung darstellt und für den Arbeitslosen der Lohn immer eine gewisse Motivation ist, überhaupt zu arbeiten“* (Experteninterview 5: 97-99). Auch dieses Risiko könne die Ausnahmeregelung mit sich bringen: Sie könne sich auf die Motivation von langzeitarbeitslosen Personen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, kontraproduktiv auswirken. Allerdings bleibt es ihnen selbst überlassen, ob sie sich eine Bescheinigung ausstellen lassen:

„Der [Langzeitarbeitslose] muss zustimmen, dass offengelegt wird, dass er langzeitarbeitslos ist. Da ist schon mal die erste Frage: Machen das die Arbeitslosen überhaupt? [...] Ich könnte mir vorstellen, dass viele Arbeitslose sagen: Nee, wenn Sie mich fragen und das auch nicht sanktionsbewährt ist, dann stimme ich nicht zu“ (Experteninterview 5: 95).

Außerdem lässt die Ausnahmeregelung einigen Expertinnen und Experten zufolge die hohe Heterogenität der Gruppe der Langzeitarbeitslosen außer Acht. Ein Befragter merkt dazu an, dass in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen durchaus zwischen „arbeitsmarktnahen“ und „arbeitsmarktfernen“ Personen unterschieden werden könne. Nicht alle Langzeitarbeitslosen brächten den gleichen Produktivitätsnachteil mit sich. Vorgeschlagen wird, anstelle des Kriteriums der Langzeitarbeitslosigkeit den Zeitraum seit der letzten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung heranzuziehen, da so die Idee der Regelung, Arbeitslose mit besonderen Problemlagen besonders zu unterstützen, besser zu verwirklichen sei.

Für einige Expertinnen und Experten enthält die Ausnahmeregelung im Kern einen diskriminierenden Ansatz. Einer der Befragten äußert sich diesbezüglich wie folgt: *„Der Mindestlohn bringt die Würde in die Arbeit zurück. Für einen Langzeitarbeitslosen gilt das aber nicht“* (Experteninterview 7: 114-116). Die Botschaft *„Langzeitarbeitslose können nichts, die kriegt ihr billiger“* (Experteninterview 7: 96-98) würde Stereotype nur verfestigen. Außerdem wird befürchtet, dass sich durch die Ausnahmeregelung in einigen Branchen ein eigenständiger temporärer Niedriglohnmarkt entwickeln könne, in dem gerade im niedrigqualifizierten Bereich vormals Langzeitarbeitslose für wenig Geld arbeiten müssen.

Abschließend wird von vielen Expertinnen und Experten einerseits bemängelt, dass das Mindestlohngesetz mit seinen Ausnahmen extrem komplex und die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose u. a. aufgrund des notwendigen Datenschutzes viel zu bürokratisch sei. Andererseits würden im Detail viele Fragen offen gelassen. So wurde kontrovers diskutiert, ob eine Verbindung der Ausnahmeregelung mit der

Gewährung eines Eingliederungszuschusses rechtlich überhaupt möglich sei oder nicht.

8.3 Zwischenfazit

Ziel der Ausnahmeregelung ist es weitere Markteintrittsbarrieren durch den Mindestlohn für Langzeitarbeitslose zu vermeiden. Aus Sicht einiger Expertinnen und Experten stellt sie dabei einen Kompromiss der am Gesetzgebungsprozess beteiligten politischen Akteure dar. Hinsichtlich möglicher Wirkungsweisen der Ausnahmeregelung werden von den Expertinnen und Experten sowohl positive als auch negative Erwartungen geäußert. Zum einen wird die Regelung als Möglichkeit gesehen, die Chancen auf Beschäftigung für Langzeitarbeitslose zu erhöhen. Diese könnten sich so bei ihren neuen Arbeitgebern beweisen und Erfahrungen sammeln, die später auch eine Weiterbeschäftigung zum Mindestlohn ermöglichen. Zum anderen bestehen bei den Expertinnen und Experten aber auch Zweifel an der Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit der Ausnahmeregelung. Sie sei zu bürokratisch und wird von einigen Befragten als im Kern diskriminierend wahrgenommen. Die niedrigere Entlohnung könne demotivierend wirken und würde aufgrund des geringen Lohns höhere aufstockende Leistungen erfordern. Andere Instrumente – darunter vor allem der EGZ – werden häufig als effektiver und sinnvoller erachtet. Andererseits wird aber auch betont, dass bei der Suche nach geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern oft die persönliche Eignung wichtiger sei als die Möglichkeit einen niedrigen Lohn zu zahlen.

Die in Abschnitt 5.3 aufgeworfenen Leitfragen spiegeln sich auch in den Einschätzungen der Expertinnen und Experten, wobei deren Meinungen zum Teil auch auseinandergehen. Insgesamt wird größtenteils davon ausgegangen, dass die Ausnahmeregelung nicht in größerem Umfang genutzt wird, da die Anreize für Arbeitssuchende und Arbeitgeber nicht hinreichend hoch seien. Die meisten Befragten gehen außerdem nicht davon aus, dass durch die Regelung die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen verbessert werden können. Dass sich bestimmte Strategien zur Nutzung der Ausnahmeregelung – etwa verzögerte Einstellungen oder Drehtüreffekte – entwickeln, wird nicht erwartet. Während diese Punkte in Kapitel 11 einer empirischen Prüfung unterzogen werden, können einige Einschätzungen der Expertinnen und Experten im Rahmen dieses Projekts nicht untersucht werden. Hierzu zählt insbesondere, ob der EGZ tatsächlich als Instrument zur Integration der Ausnahmeregelung vorzuziehen ist.

9 Die Arbeitsmarktsituation von Langzeitarbeitslosen

Wie bereits in Kapitel 3 angesprochen, werden Langzeitarbeitslose häufig als besonders schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar eingeschätzt. Um einen genaueren Überblick zu erlangen, warum dies der Fall ist, wurden im Rahmen des Projekts Mitarbeitende der befragten Jobcenter nach ihrer Sicht gefragt (siehe Kapitel 6). Dadurch ist es möglich, erste Erkenntnisse über die Relevanz der Ausnahmerege-

lung zu gewinnen. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser qualitativen Befragung bietet Abschnitt 9.1.

Im Anschluss liefert Abschnitt 9.2 einen Überblick über (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und die Arbeitsmarktübergänge anhand von administrativen Daten. Durch die Darstellung von persönlichen Eigenschaften und Arbeitslosigkeitsdauern wird so einerseits eine weitere Charakterisierung der direkt oder indirekt betroffenen Personen möglich. Andererseits liefert die Darstellung im Zeitverlauf erste wichtige Hinweise zu längerfristigen Trends und der Vergleichbarkeit der Arbeitsmarktsituation Langzeitarbeitsloser vor und nach der Einführung des Mindestlohns. Der Vergleich mit Personen, die weniger als ein Jahr arbeitslos sind, erlaubt zudem eine erste Einschätzung der Eignung der später verwendeten statistischen Methoden. Abschnitt 9.3 fasst die Ergebnisse des Kapitels zusammen und ordnet ihre Bedeutung für die weiteren Analysen ein.

9.1 Langzeitarbeitslose aus Sicht der Jobcenter

Langzeitarbeitslose werden von allen befragten Jobcentern differenziert betrachtet. So sind sich die Befragten einig, dass es nicht den typischen Langzeitarbeitslosen gäbe. Die Gründe, weshalb eine Person arbeitslos geworden ist, seien genau wie die Ursachen für die Dauer der Arbeitslosigkeit sehr unterschiedlich. Die Vermittlungshemmnisse seien sowohl in Art, Anzahl und Kombination sehr verschieden. Auch die Motivation eines Langzeitarbeitslosen spiele eine Rolle und würde von diversen Faktoren beeinflusst. Nicht zuletzt seien die Bedingungen des Arbeitsmarkts an sich und die des regionalen Arbeitsmarkts im Besonderen, kombiniert mit den individuellen Problemlagen der einzelnen Menschen, mitbestimmend für deren Langzeitarbeitslosigkeit.

Übereinstimmend wird in den qualitativen Befragungen berichtet, dass die Langzeitarbeitslosigkeit gravierende Folgen für die betroffenen Menschen hätte. Sie könne zu psychischen Problemen, Ängsten, Überforderungen und Resignation führen, was wiederum als Folge eine fehlende Motivation nach sich ziehen könne. So berichtet einer der Befragten, *„dass jemand langzeitarbeitslos ist, glaube ich, [ist] nicht das große Hemmnis. Eher das, was es mit den Menschen gemacht hat“* (Interview JC5 B1: 138-139).

9.1.1 Hindernisse bei der Integration

Da eine formale Definition von Vermittlungshemmnissen im Gesetz fehlt, definiert die Bundesagentur für Arbeit sie in der Arbeitshilfe EGZ für Vermittler als „Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Bewerbern“ (Bundesagentur für Arbeit 2014: 2). Sie müssen durch Umstände verursacht sein, die in der Person des Arbeitssuchenden liegen. Dies können beispielsweise fehlende fachliche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, fehlende persönliche Kompetenzen oder auch mangelnde Mobilität sein. Die Dauer der Arbeitslosigkeit oder ein hohes Alter können ebenso Vermittlungshemmnisse darstellen. Die von den Befragten als besonders kritisch eingeschätzten Faktoren werden im Folgenden näher beleuchtet.

Einschränkung der Mobilität sowie der zeitlichen Flexibilität

In fast allen befragten Jobcentern wurde der fehlende Führerschein als Vermittlungshemmnis genannt. Dies führe zu einer Einschränkung der räumlichen Mobilität, sei es, weil Randzeiten bei Schichtarbeit nicht bedient werden oder weil der öffentliche Nahverkehr stark eingeschränkt oder am Wohnort bzw. am Standort des Arbeitgebers schlicht nicht vorhanden ist.

Für Alleinerziehende stelle die Arbeitsaufnahme durch die fehlende Kinderbetreuung immer wieder ein Problem dar. Gerade zu den Randzeiten sei eine Betreuung durch Kinderkrippe, Kindergarten und Hort oft nicht abgesichert, „weil die Kinderbetreuung [...] [in manchen Städten und Gemeinden] bloß bis 16 Uhr oder bestenfalls 16:30 Uhr gewährleistet ist“ (Interview JC5 B1: 207). Dies schließe selbst für gut Ausgebildete einige Branchen wie den Verkauf oder die Produktion fast gänzlich aus, da hier Schichtarbeit Standard sei.

Unrealistische Vorstellungen sowie mangelnde Qualifikationen

Weiter berichten die befragten Jobcentermitarbeitenden von unrealistischen Vorstellungen der (Langzeit-)Arbeitslosen bezüglich ihres Gehalts oder hinsichtlich des Berufs bzw. der angestrebten Position, v. a. dann, wenn sie aus ihrer Zeit vor der Arbeitslosigkeit ein hohes Gehalt gewohnt seien bzw. über Berufserfahrung verfügen. Weiterhin wurde in allen Interviews eine mangelnde Qualifikation von Langzeitarbeitslosen thematisiert. Kenntnisse und Fähigkeiten, die vor der Arbeitslosigkeit erworben wurden, seien bei langer Arbeitslosigkeitsdauer häufig nicht mehr verwertbar, da sie mit der Zeit meist verloren gehen und sich die Anforderungen in den Berufen gewandelt haben. Oft bleibe nur der Helferbereich. Um welche Anzahl es sich dabei handelt, macht die folgende Aussage eines Befragten deutlich: „Von den 17- oder 18.000 Menschen [haben wir] über 8.000 Menschen [...], die einen sogenannten Helferberuf haben“ (Interview JC2 GD2: 87).

Probleme durch die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit

Als viel gravierender werden aber von fast allen interviewten Fach- und Führungskräften der Jobcenter die Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit und deren Dauer auf ihre Kunden betrachtet. Die Befragten berichten, dass eine lange Arbeitslosigkeit krank mache und zu massiven psychischen Problemen führen könne. Ein weiteres Problem, das dadurch entstehe, sei, dass soziale Kompetenzen wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Durchhaltewillen von den Langzeitarbeitslosen häufig neu erlernt werden müssten. Das Gefühl nicht mehr gebraucht zu werden, nicht mehr dazuzugehören und auch keine neue Beschäftigung zu bekommen, nage am Selbstwertgefühl ihrer Kunden. Dadurch können sich Ängste entwickeln, die so weit gehen, dass die Kunden sich nicht bewerben oder nicht zu einem Vorstellungsgespräch gehen würden.

Gesundheitliche Einschränkungen und Erscheinungsbild

Auch seien gesundheitliche Einschränkungen sowohl psychischer als auch physischer Art ein häufiges Vermittlungshemmnis. Das Ausmaß körperlicher Einschrän-

kungen könne so weit gehen, dass die Erwerbsfähigkeit auf drei Stunden am Tag eingeschränkt ist, was eine Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt fast unmöglich macht. Die Problematik, die damit einhergeht, beschreibt ein Befragter so: *„Normalerweise müsste man sagen: Erwerbsunfähigkeit liegt nicht vor [...]. Aber was machen wir mit jemandem, der gerade mal drei Stunden am Tag arbeiten kann? Also da geht der Arbeitsmarkt gegen null“* (Interview JC4 GD1: 72). An eine Integration sei aber auch bei vielen psychisch Erkrankten erst einmal nicht zu denken, wenn die Erkrankung nur langfristig therapierbar ist.

Der psychische und physische Zustand von langzeitarbeitslosen Personen könne auch aufgrund einer Suchterkrankung eingeschränkt sein. Am häufigsten wurden von den Mitarbeitenden der befragten Jobcenter Drogen- und Alkoholsucht genannt. Aus der Sucht ergeben sich nicht selten Einträge im Führungszeugnis beispielsweise aufgrund von Haftzeiten. Dies erschwert die Integration ebenfalls, wie auch ein nicht adäquates oder als unvorteilhaft empfundenes Erscheinungsbild. Dies könne ein ungepflegtes oder ein nicht in dem Beruf übliches Auftreten hinsichtlich Kleidung und Sauberkeit, aber auch ein zu hohes Körpergewicht sein. Seitens der Jobcenter bestünde zwar durchaus die Möglichkeit hier entgegenzuwirken und beispielsweise einen Frisörbesuch zu zahlen. Auf andere Vorlieben oder auch Vorurteile der Arbeitgeber könne aber nur schwer Einfluss genommen werden.

Mangelnde Motivation

Neben den Vermittlungshemmnissen sei die Motivation ein entscheidender Faktor für die Integration in den Arbeitsmarkt. Wenn man die Vermittlungshemmnisse mit dem „Können“ gleichsetzt, so steht die Motivation für das „Wollen“. Die Befragten berichten, dass es durchaus Fälle gegeben hätte, in denen allein die Motivation ausgereicht hat, wieder in eine Beschäftigung zu kommen. Erfolgt eine Integration, sei zudem unter anderem der Durchhaltewille mit entscheidend, ob sich daraus ein stabiles Beschäftigungsverhältnis entwickelt. Hierbei wird durch die Befragten auch auf die Bedeutung der Unterstützung durch das soziale Umfeld hingewiesen. Daneben gäbe es viele Langzeitarbeitslose, die sich aus den unterschiedlichsten Gründen mit der Langzeitarbeitslosigkeit abgefunden hätten. Vielfach sei Resignation die Ursache, dann stecken Langzeitarbeitslose *„den Kopf in den Sand“* (Interview JC2 B6: 124-131).

Die Gründe für eine fehlende oder vielmehr mangelnde Motivation seien vielschichtig. So schildert ein Befragter aus seinen Erfahrungen:

„Ich glaube, zu sagen, die Leute, die wollen gar nicht arbeiten, das glaube ich gar nicht unbedingt. Ich glaube, die können nicht oder haben wirklich auch Ängste. Wie gesagt, wenn man sehr lange raus ist, das ist dann schwer, da gleich irgendwo loszulegen. Ich glaube, das ist nur ein geringer Teil der Kunden die ich habe, die wirklich nicht wollen“ (Interview JC1 B3: 148).

Aufgrund der Ängste scheint es sicherer, in der Situation zu verharren. Mehrere Befragte berichten, dass es Langzeitarbeitslose gäbe, die aufgegeben hätten, *„die haben sich aufgegeben, die haben sich in ihr Schicksal reingefunden, sind damit völlig zufrieden und wollen um Gottes Willen ja keine Veränderung“* (Interview JC6 B3: 129-131).

Nach Aussagen eines Teils der befragten Fach- und Führungskräfte der Jobcenter könne die fehlende Motivation auch daraus entstehen, dass gerade jüngere Langzeitarbeitslose diese nie gelernt hätten. Nicht selten gäbe es „vererbte“ Arbeitslosigkeit, d. h. dass bereits die Eltern langzeitarbeitslos seien. Jüngeren Langzeitarbeitslosen sei dadurch nie der Sinn einer Arbeit vermittelt und stattdessen die Langzeitarbeitslosigkeit vorgelebt worden. Diese Auswirkung der elterlichen Langzeitarbeitslosigkeit sei jedoch nicht die Regel. Es gäbe sowohl Jugendliche, die aus eigenem Antrieb ihre Situation ändern wollen als auch Eltern, die alles daran setzen, dass es ihre Kinder *„einmal besser haben“* (Interview JC1 GD1: 161-168).

Zudem berichtet ein überwiegender Teil der Befragten, dass die Aufnahme einer Arbeit sich für sehr viele Langzeitarbeitslose lohnen müsse. Es müsse durch die Beschäftigung entweder die Hilfebedürftigkeit aufgehoben werden oder zumindest mehr Geld als Arbeitslosengeld II und die Zusatzleistungen erwirtschaftet werden. Vielen Langzeitarbeitslosen fehle ansonsten die Motivation eine Beschäftigung aufzunehmen.

9.1.2 Branchen der Beschäftigungsaufnahme

Die Vermittlungsfachkräfte berichten von unterschiedlichen Branchen, in denen ihre Kunden einen Eingang in Erwerbstätigkeit finden. Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in den Berufen wider, die Langzeitarbeitslose laut der in Abschnitt 9.2 dargestellten Analysen aufnehmen. Um eine Einordnung der berichteten Branchen vornehmen zu können, wurden diese in die WZ08-Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2008) eingeordnet. Diese Aufstellung findet sich in Tabelle 9.1.

Arbeitnehmerüberlassung

Mit einer Ausnahme spielt die Arbeitnehmerüberlassung in allen aufgesuchten Jobcentern eine große Rolle, weshalb ein größerer Teil der Beschäftigungsaufnahmen hier stattfindet. Die Befragten berichten davon, dass etliche größere Unternehmen Einstellungen nur über die Arbeitnehmerüberlassung vornehmen ließen. Deren Brückenfunktion funktioniere jedoch nur in Teilen. So wird von der Gefahr berichtet, dass es zu Karrieren in der Arbeitnehmerüberlassung kommen könne.

Tabelle 9.1
Branchen in denen Langzeitarbeitslose hauptsächlich einmünden

Klassifikation		Konkrete Nennung in den Interviews
A	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	- Landwirtschaft, Fischerei
C	Verarbeitendes Gewerbe	- Metall- und Kunststoffverarbeitende Branche - Handwerk - Lebensmittelverarbeitung - Fleischverarbeitung
F	Baugewerbe	- Baugewerbe
G	Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	- Handel - Zuliefererindustrie - Internet-Versandhäuser
H	Verkehr, Lagerei	- Lager- und Logistikbranche
I	Gastgewerbe	- Hotel- und Gaststättengewerbe
J	Information und Kommunikation	- Scan-Dienstleister - Call-Center
N	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	- Hausmeisterdienstleistungen - Dienstleistungen in privaten Haushalten - Reinigungsgewerbe - Sicherheitsdienstleister - Touristik - Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften
Q	Gesundheits- und Sozialwesen	- Gesundheitsbranche - Altenpflege

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rückmeldungen aus den Jobcentern

9.1.3 Nachhaltigkeit der Beschäftigung

Die Beschäftigung ist bei Langzeitarbeitslosen nach den Aussagen der Befragten oft nicht stabil. Dies habe unterschiedliche Gründe, wie beispielweise eine nicht überstandene Probezeit, innerbetriebliche Ursachen oder ein Fehlverhalten des ehemals Langzeitarbeitslosen, wie zum Beispiel häufigeres unentschuldigtes Fehlen. Auch sei in der Arbeitnehmerüberlassung zu beobachten, dass mit der Beendigung des Kundenauftrags des Öfteren auch das Beschäftigungsverhältnis aufgelöst würde. Dadurch entstünden Situationen, in denen die Langzeitarbeitslosen sich relativ bald nach der Beschäftigungsaufnahme wieder beim Jobcenter melden müssten.

Die schwierige Integration und die fehlenden Helferstellen könnten zu einer Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit führen. Viele befragte Fach- und Führungskräfte vertreten überdies die Meinung, es gäbe einen Anteil an Langzeitarbeitslosen, der nicht mehr auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren sei. Aus ihrer Sicht müsse es

für diesen Personenkreis eine dauerhafte Lösung geben, die nicht darin bestehen könne, sie weiterhin als Langzeitarbeitslose zu führen und zu alimentieren.

9.2 Häufigkeiten und Trends in den administrativen Daten

Aus Sicht der Jobcenter unterscheiden sich Langzeitarbeitslose grundlegend. Dies betrifft nicht nur die geringeren Integrationschancen im Vergleich zu Personen mit kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern, sondern auch die jeweilige Beschäftigungssituation von Langzeitarbeitslosen untereinander. Darüber hinaus können anhand der administrativen Daten noch weitere Entwicklungen sichtbar gemacht werden, die für die späteren Analysen wichtig, aber für die Mitarbeitenden in den Jobcentern im Tagesgeschäft nur schwer zu erkennen sind. In diesem Abschnitt sollen dementsprechend zuerst aus der quantitativen Perspektive eine Bestandsaufnahme sowie eine Charakterisierung der Arbeitslosen erfolgen (Unterabschnitt 9.2.1). Ein besonderes Augenmerk gilt hierbei der Abgrenzung von Langzeitarbeitslosen als besondere Gruppe der Arbeitslosen, sowie der Analyse von zeitlichen Veränderungen in den jeweiligen Kenngrößen. Anschließend bietet Unterabschnitt 0 einen Überblick darüber, wie häufig (Langzeit-)Arbeitslose eine Beschäftigung aufnehmen. Unterabschnitt 9.2.3 betrachtet diese Übergänge schließlich genauer, und legt offen, wie sich neu begonnene Beschäftigungsverhältnisse in Abhängigkeit von der Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeitsperiode unterscheiden.

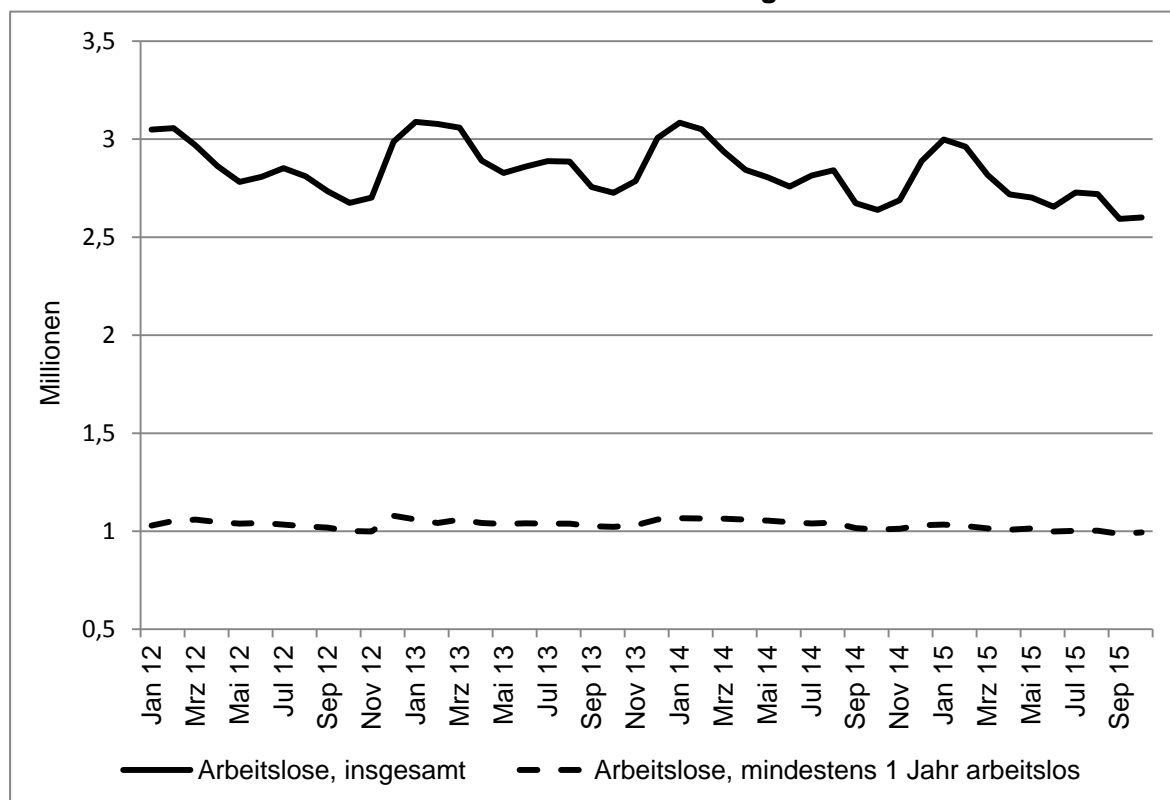
9.2.1 Bestand, Zusammensetzung und Integrationschancen von Arbeitslosen

Bestand an Arbeitslosen

Der monatliche Bestand an (langzeit-)arbeitslosen Personen seit Januar 2012 ist in Abbildung 9.1 dargestellt. Im Durchschnitt waren im beobachteten Zeitraum etwa 2,8 Millionen Menschen als arbeitslos registriert. Von diesen Personen sind knapp über eine Million bereits länger als ein Jahr arbeitslos. Dies entspricht einem Anteil von etwas mehr als einem Drittel. Außerdem ist zu erkennen, dass saisonale Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt für Personen, die erst kurz arbeitslos sind, eine wesentlich höhere Bedeutung haben als für Langzeitarbeitslose.

Zwar weisen beide Zeitreihen einen leicht rückläufigen Trend auf, dennoch stellt sich die zeitliche Entwicklung beider Bestandsgrößen auch in das Jahr der Mindestlohneinführung 2015 hinein als robust dar. Diese Entwicklung ist ein erstes Indiz dafür, dass mit der Einführung des allgemeinen Mindestlohns keine plötzliche Veränderung des Bestands an Arbeitslosen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene stattgefunden hat.

Abbildung 9.1
Bestand an Arbeitslosen – nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Monat



Quelle: Datenbasis Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen

Dauer der Arbeitslosigkeit

Betrachtet man die Dauern der Arbeitslosigkeit, so steigen diese über die Jahre hinweg leicht an. Dies zeigt Tabelle 9.2., welche Mittelwert, Standardabweichung und ausgewählte Perzentile der Verteilung der Arbeitslosigkeitsdauern zum Stichtag 30. Juni eines Jahres darstellt. Im Jahr 2012 betrug die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer 473 Tage, oder 15 und einen halben Monat. Im Juni 2014 bzw. 2015 betrug sie hingegen 501 bzw. 510 Tage, und war somit etwas mehr als einen Monat länger als noch im Jahr 2012. Da der Anstieg der Dauern jedoch bereits 2014 deutlich wurde, kann nicht pauschal auf einen Effekt des Mindestlohns geschlossen werden. Eine alternative Erklärung ist, dass sich die Zusammensetzung der Arbeitslosen über die Zeit so verändert, dass Gruppen mit einer geringeren Beschäftigungswahrscheinlichkeit quantitativ an Bedeutung gewinnen. Wie weiter unten gezeigt wird, finden sich im Verhältnis immer mehr Ältere und Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit unter den Langzeitarbeitslosen. Ein zunehmender Anteil dieser Personengruppen über die Zeit liefert eine plausible Erklärung für den stetigen Anstieg der mittleren Arbeitslosigkeitsdauern.

Tabelle 9.2
Arbeitslosigkeitsdauer in Tagen – alle Arbeitslosen im Juni

Jahr	2012	2013	2014	2015
Mittelwert	473	477	501	510
Standardabweichung	662	671	692	716
Perzentile				
10	30	30	30	30
20	66	66	72	68
30	115	115	122	118
40	171	168	178	174
50	228	229	242	242
60	326	328	343	337
70	485	487	514	515
80	700	710	760	782
90	1.200	1.212	1.277	1.337
Beobachtungen	2.808.215	2.860.673	2.758.564	2.655.645

Quelle: Basisdaten Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen

Weiterhin erscheinen die relativ langen Durchschnittsdauern auf den ersten Blick überraschend, da nur ein Drittel der Arbeitslosen die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit überschreitet. Der Grund hierfür liegt in der sehr ungleichmäßigen Verteilung der Arbeitslosigkeitsdauern, wie die Perzentile in Tabelle 9.2 zeigen. Diese geben die Arbeitslosigkeitsdauer an, die von dem entsprechenden Anteil der arbeitslosen Personen nicht überschritten wird. Das zehnte Perzentil beträgt durchgängig 30 Tage. Zehn Prozent der Arbeitslosen im Juni eines jeden Jahres sind folglich einen Monat oder kürzer arbeitslos. Als das 50. Perzentil gibt der Median an, dass die Hälfte der Arbeitslosen nicht länger als 240 Tage (acht Monate) in Arbeitslosigkeit verbracht hat. Die 20 bzw. zehn Prozent der Arbeitslosen mit den längsten Dauern hingegen sind mindestens 700 Tage (23 Monate) bzw. 1.200 Tage (40 Monate) arbeitslos. Arbeitslose unterscheiden sich demnach sehr deutlich hinsichtlich der Dauer der Arbeitslosigkeit. Weiterhin zeigt der zeitliche Vergleich, dass in erster Linie die relativ langen Arbeitslosigkeitsdauern zunehmen, während relativ kurze Dauern weitestgehend konstant bleiben. Diese Entwicklung treibt auch den Anstieg der mittleren Arbeitslosigkeitsdauer.

Individuelle Merkmale von Langzeitarbeitslosen

Abbildung 9.2 und Abbildung 9.3 charakterisieren arbeitslose Personen anhand einiger arbeitsmarktrelevanter Merkmale. Diese Auszählungen erfolgen jeweils getrennt nach Langzeitarbeitslosen sowie für die Gesamtheit aller Arbeitslosen. Der zeitliche Verlauf der einzelnen Anteilswerte erlaubt es dann, Veränderungen in der Zusammensetzung der Arbeitslosen über die Zeit hinweg nachzuvollziehen.

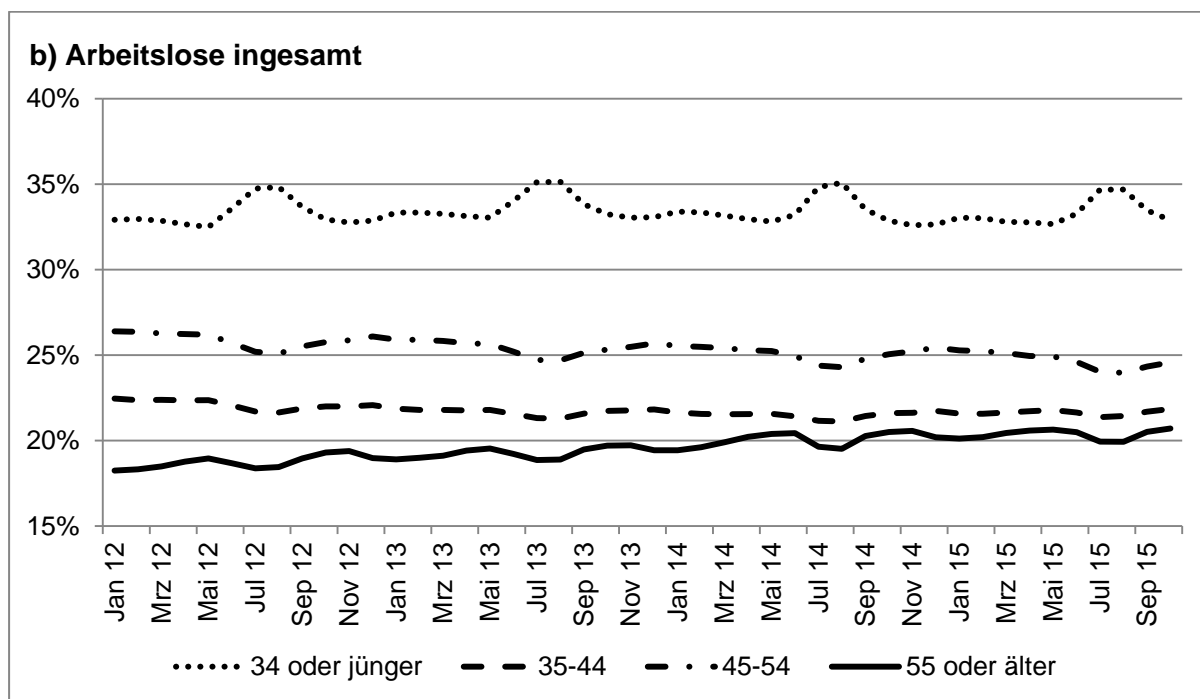
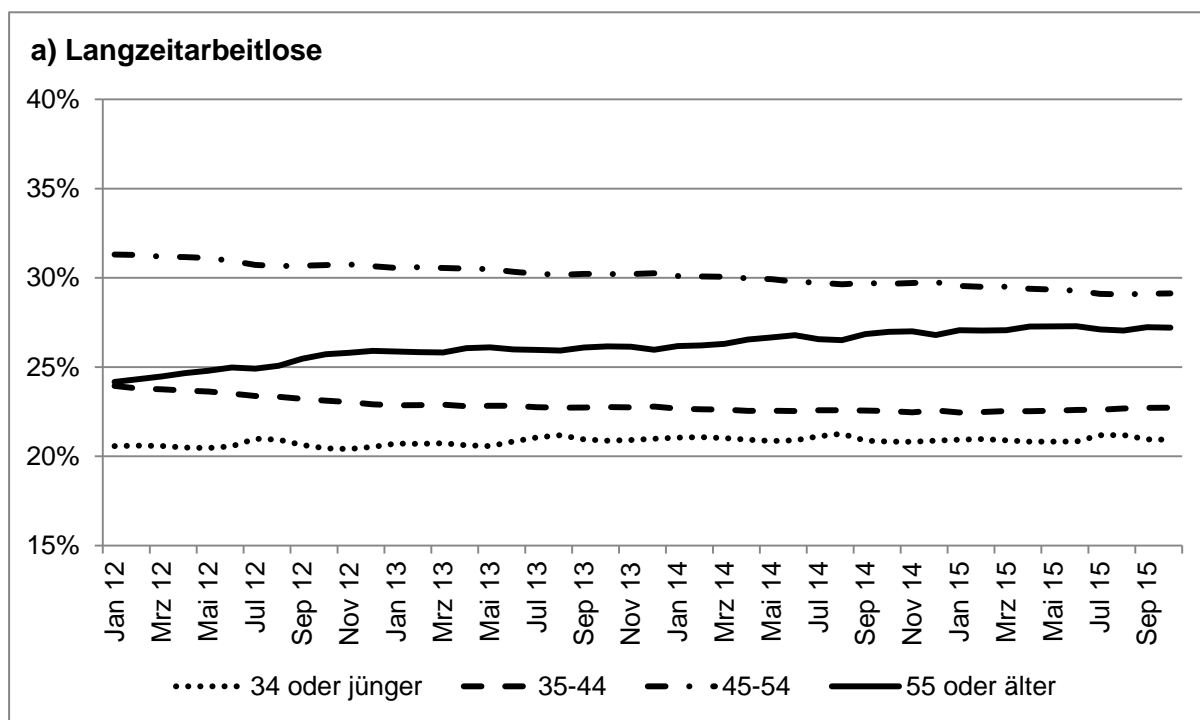
Abbildung 9.2 unterteilt die Arbeitslosen zunächst anhand ihres aktuellen Alters in vier Kategorien. Die unter 35-Jährigen machen den geringsten Teil der Langzeitarbeitslosen aus (siehe Panel a). Der Anteil der 35 bis 44-Jährigen unter den Langzeitarbeitslosen ist mit etwas über 22 Prozent schon etwas höher. Am häufigsten sind Personen der Altersgruppe 45 bis 54 unter den Langzeitarbeitslosen zu finden. Beinahe jeder dritte Langzeitarbeitslose fällt in diese Kategorie. Allerdings zeigt sich im zeitlichen Verlauf auch, dass noch ältere Personen (55 und älter) einen immer höheren Anteil an den Langzeitarbeitslosen ausmachen. Unter allen Arbeitslosen (siehe Panel b) sind hingegen unter 35-Jährige mit etwa einem Drittel am häufigsten vertreten. Die beiden obersten Altersgruppen weisen im Vergleich zu den Langzeitarbeitslosen deutlich geringere Anteile auf.

In Abbildung 9.3 werden analoge Ergebnisse für die Untergliederung nach Geschlecht, Nationalität und betrieblicher Ausbildung dargestellt. Sowohl für Langzeitarbeitslose als auch für Arbeitslose allgemein zeigt sich, dass Männer und Frauen zu etwa gleichen Teilen repräsentiert sind. Der Frauenanteil ist geringfügig kleiner als der Männeranteil, und geht über die Zeit leicht zurück. Des Weiteren verfügen etwas über die Hälfte der betrachteten langzeitarbeitslosen Personen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass die andere Hälfte durchaus über eine solche verfügt. Hier zeigt sich abermals die hohe Heterogenität in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Der Anteil der Personen mit Berufsausbildung ist unter allen Arbeitslosen jedoch höher. Zuletzt gibt die Abbildung noch den Ausländeranteil an. Betrug dieser unter Langzeitarbeitslosen zum Jahresbeginn 2012 noch 16,5 Prozent, so stieg er seitdem stetig um drei Prozentpunkte auf beinahe 19,5 Prozent im Oktober 2015. Die Entwicklung ist bei allen Arbeitslosen vergleichbar.

Insgesamt zeigt sich, dass sich relativ gesehen immer mehr ältere Personen und Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit unter den Langzeitarbeitslosen befinden. Eine Veränderung dieses Trends nach Einführung des Mindestlohns ist bisher nicht zu erkennen.

Abbildung 9.2

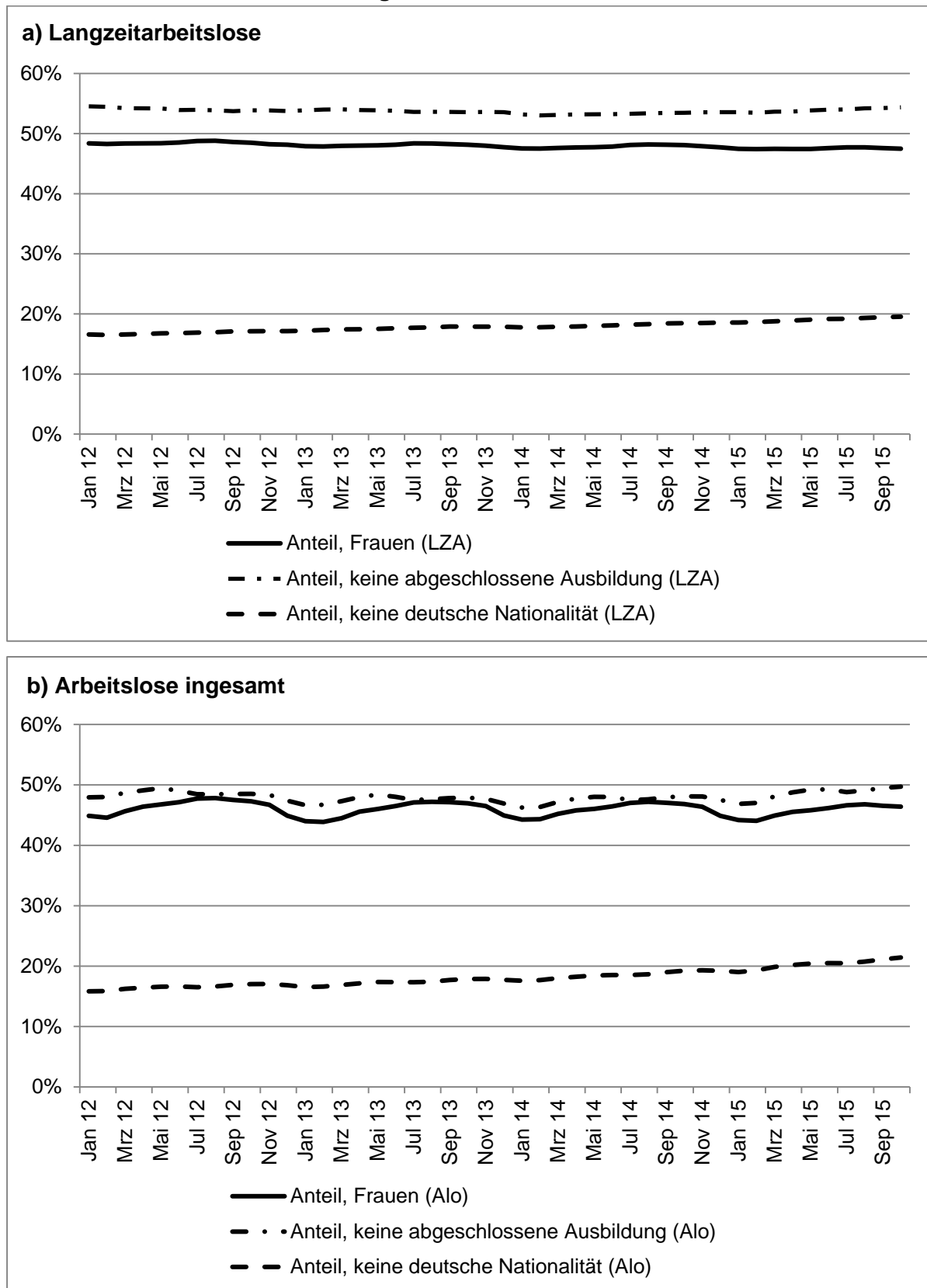
Zusammensetzung des Bestands an a) Langzeitarbeitslosen und b) allen Arbeitslosen – nach Alter



Quelle: Datenbasis Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen; Anteilswerte in Prozent

Abbildung 9.3

Zusammensetzung des Bestands an a) Langzeitarbeitslosen und b) allen Arbeitslosen – nach Geschlecht, Ausbildung und Nationalität



Quelle: Datenbasis Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen, Anteilswerte in Prozent

9.2.2 Häufigkeit von Beschäftigungsübergängen

Angesichts des unverändert hohen Bestands an Langzeitarbeitslosen stellt sich die Frage, wie häufig Personen, die zum Ende eines konkreten Monats langzeitarbeitslos sind, im Folgemonat eine neue Beschäftigung aufnehmen. Darüber hinaus gilt es zu klären, wie diese Übergangshäufigkeiten mit der vorangegangenen Arbeitslosigkeitsdauer zusammen hängen.

Um diesen Fragen nachzugehen, bietet Abbildung 9.4 einen Überblick über die relativen Übergangshäufigkeiten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Ein Beschäftigungsübergang wird hierbei analog zum Auswahlverfahren im Rahmen der quantitativen Personenbefragung wie folgt definiert: Ein Beschäftigungsverhältnis gilt dann als neu begonnen, wenn es in der Beschäftigtenstatistik gemeldet ist, wenn es nicht bereits schon im Vormonat besteht und wenn im Vormonat eine Meldung in der Arbeitslosenstatistik vorliegt.

Eine wiederholte Aufnahme einer Beschäftigung beim selben Arbeitgeber ist somit möglich, solange das Beschäftigungsverhältnis mindestens einen Monat pausiert hat. Auch muss eine Beschäftigung nicht zwingend den Status der Arbeitslosigkeit unterbrechen.²² Ebenso kann eine Person in einem Beobachtungsmonat mehrere Beschäftigungseintritte aufweisen. In diesem Fall wird derjenige als „Haupteintritt“ klassifiziert, der zeitlich zuerst erfolgt, unabhängig von der Art der Beschäftigung. Erfolgen mehrere Eintritte in einem Monat am selben Tag, dann wird bei der Wahl des Haupteintritts eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung immer einer geringfügigen vorgezogen. In mehr als 98 Prozent der Fälle erfolgt jedoch nur ein Beschäftigungseintritt pro Monat. Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die folgenden Analysen jeweils auf die Haupteintritte einer Person.

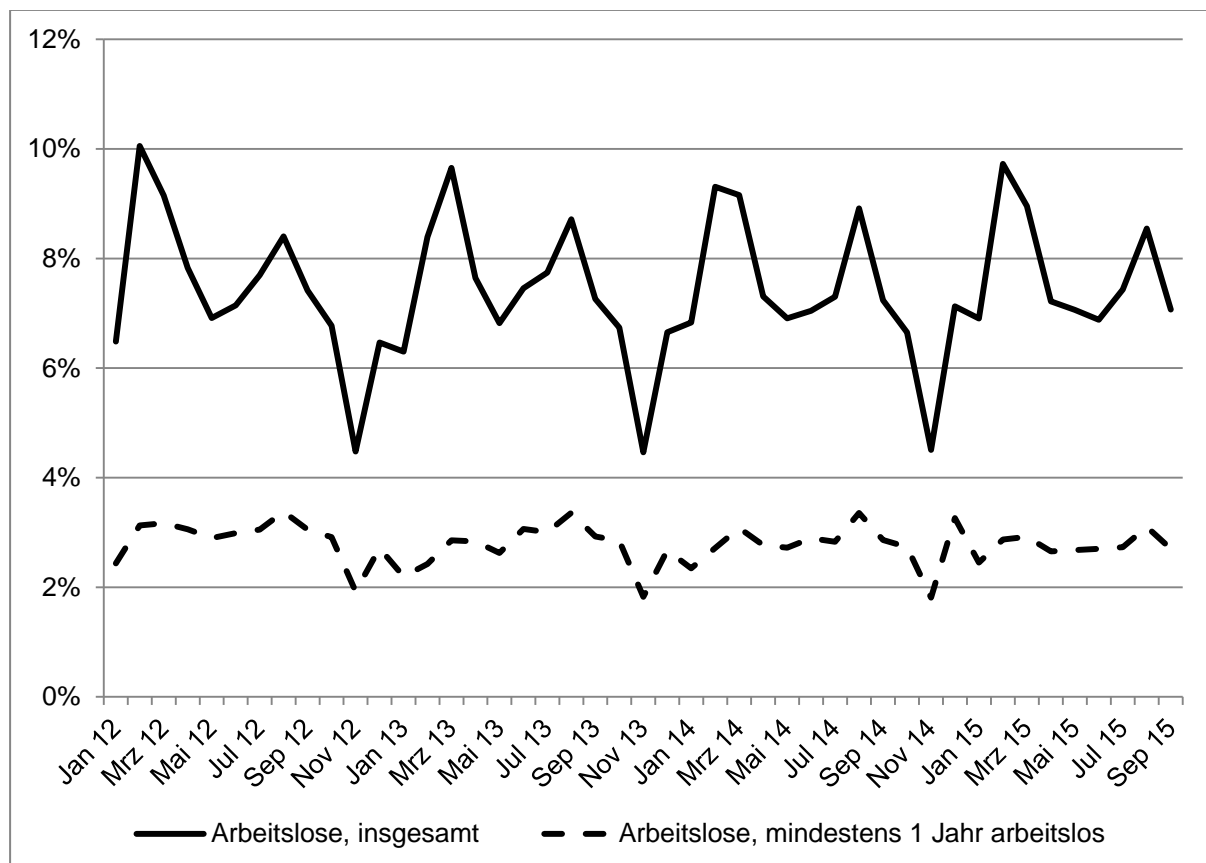
Von allen Personen, die zum Ende eines Monats als arbeitslos registriert sind, nehmen im Schnitt ca. 7,4 Prozent (ca. 200.000 Personen) im Folgemonat eine Beschäftigung gemäß obiger Definition auf. Der zeitliche Verlauf der Übergänge weist hierbei ein ausgeprägtes saisonales Muster auf. Einstellungen erfolgen vermehrt im Februar und im August eines Jahres, während sie zum Jahresende hinweg relativ selten werden. Über den betrachteten Zeitraum variieren die Saisonmuster allerdings kaum zwischen den Jahren. Generell bleibt die Häufigkeit der Übergänge über die Jahre hinweg konstant.

Abbildung 9.4 zeigt aber auch, dass die Einstellungswahrscheinlichkeit für Langzeitarbeitslose deutlich niedriger als in der Gesamtpopulation aller Arbeitslosen ist. Hier weisen lediglich zwischen 1,8 und 3,4 Prozent eine Beschäftigungsaufnahme im

²² Hierbei ist zu erwähnen, dass ca. 2,3 Millionen der Personen, die im Juni 2012, 2013, 2014, und 2015 als arbeitslos registriert waren, parallel auch einer sozialversicherungspflichtigen oder einer geringfügigen Beschäftigung nachgegangen sind. Dies entspricht einem Anteil von etwas mehr als 21 Prozent an allen Arbeitslosen. In der Regel handelte es sich dabei um geringfügige Teilzeitjobs.

Laufe des folgenden Monats auf. Die saisonale Komponente in der Einstellungshäufigkeit ist in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen ebenfalls weitaus schwächer ausgeprägt. Diese Diskrepanzen machen deutlich, dass sich Langzeitarbeitslose hinsichtlich ihrer Wiederbeschäftigungschancen klar von anderen Arbeitslosen unterscheiden.

Abbildung 9.4
Wahrscheinlichkeit eines Beschäftigungsübergangs – nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Monat



Quelle: Datenbasis Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen; Angaben in Prozent

9.2.3 Eigenschaften von neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen

In diesem Kapitel werden neu begonnene Beschäftigungsverhältnisse von zuvor arbeitslosen Personen näher beleuchtet. Zunächst wird darauf eingegangen, wie viel Zeit Personen in Arbeitslosigkeit verbringen, bis es zu einer Neuanstellung kommt. Anschließend wird gezeigt, welche Art von Beschäftigung Menschen aus Arbeitslosigkeit heraus aufnehmen, wie sich die Eigenschaften dieser neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse über die Jahre hinweg verändert haben, und wie sich diese Eigenschaften in Abhängigkeit von der Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeitsperiode unterscheiden.

Die Anzahl der Beschäftigungseintritte von zuvor arbeitslosen Personen ist seit 2013 rückläufig. Dies zeigt Tabelle 9.3 am Beispiel aller Arbeitslosen im Juni eines Jahres, die im Folgemonat eine Beschäftigung aufnehmen. Es ist jedoch unwahr-

scheinlich, dass dieser Rückgang auf die Einführung des Mindestlohns zurückzuführen ist, da er sich bereits von 2013 auf 2014 zeigt. Die Verteilung der Arbeitslosigkeitsdauer, die bis zum Zeitpunkt des Eintritts in Beschäftigung vergangen ist, unterscheidet sich indessen kaum zwischen den Jahren 2012, 2013, 2014 und 2015. Dies gilt sowohl für den Mittelwert als auch für die einzelnen Perzentile. Die Streuung in den Dauern bis zum Eintritt beträgt durchgehend mehr als ein Jahr, was auf eine extreme Ungleichverteilung schließen lässt. Die Hälfte der betrachteten Personen tritt nach weniger als vier Monaten Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung an. Nicht einmal 20 Prozent verbringen mehr als ein Jahr in Arbeitslosigkeit und erreichen somit überhaupt den Status der Langzeitarbeitslosigkeit. Die zehn Prozent der längsten Arbeitslosigkeitsepisoden dauern hingegen mindestens eineinhalb Jahre.

Tabelle 9.3
Arbeitslosigkeitsdauer in Tagen – alle Arbeitslosen im Juni mit Beschäftigungsübergang im Juli

	2012	2013	2014	2015
Mittelwert	231	234	240	233
Standardabw.	383	379	383	384
Perzentile				
10	20	22	26	22
20	34	37	41	37
30	57	61	61	61
40	83	90	91	86
50	115	122	122	117
60	158	167	170	159
70	208	216	223	212
80	299	305	317	303
90	537	531	546	527
Beobachtungen	200.605	213.292	194.324	182.742

Quelle: Datenbasis Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen

Tabelle 9.4 gibt einen Einblick, wie die neu gegründeten Beschäftigungsverhältnisse ausgestaltet sind. Hierzu werden für alle Arbeitslosen, die im Juni eines Jahres arbeitslos sind und im Folgemonat eine Beschäftigung aufnehmen, die Anteilswerte

nach der Personengruppe, der Stellung im Beruf, bestimmten Wirtschaftszweigen sowie ausgewählten Berufen abgebildet.

Bei knapp dreiviertel der Stellen handelt es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Wie sich bereits durch Analysen im Rahmen des Arbeitsmarktspiegels (vom Berge et al. 2016b) herausgestellt hatte, nimmt deren Anteil von 2014 auf 2015 zu, während der Anteil von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen analog um 2,5 Prozentpunkte gefallen ist. Etwas mehr als die Hälfte der hier betrachteten Personen arbeitet Vollzeit.

Einhergehend mit der Verschiebung zugunsten von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist auch der Anteil von Vollzeitjobs um einen Prozentpunkt von 51,5 auf 52,5 Prozent von 2014 auf 2015 angestiegen.

Weiterhin zeigt die Tabelle, dass nicht einmal sieben Prozent der neuen Stellen einer Branche zugeordnet werden können, die zumindest zeitweise eine tarifliche Entlohnung unterhalb von 8,50 Euro Mindestlohn pro Stunde zulässt bzw. zuließ. Diese umfassen in diesem konkreten Fall: das Friseurgewerbe, die Arbeitnehmerüberlassung (nur neue Bundesländer), die Fleischwirtschaft, die Land- und Forstwirtschaft sowie die Textilwirtschaft (nur neue Bundesländer). Über die Jahre hinweg zeigen sich hier keine größeren Auffälligkeiten in deren Zusammensetzung.

Zuletzt zeigt Tabelle 9.4 noch die Verteilung der Stellen nach den zwölf Berufsgruppen, die am häufigsten vertreten sind. Hierbei handelt es sich um: Metallbearbeitung, Kochhandwerk, Hochbau, Gebäudetechnik, Lagerwirtschaft, Post- und Zustelldienst, Fahrzeugführer und Berufskraftfahrer, Objekt- und Personenschutz, Reinigung, Verkauf, Gastronomieservice sowie Büro- und Sekretariatskräfte. Mehr als die Hälfte der neu beschäftigten Personen übt einen Beruf in einer dieser zwölf Gruppen aus. Verkäuferinnen und Verkäufer, Reinigungskräfte und Berufe in der Lagerwirtschaft sind mit jeweils zehn Prozent am häufigsten vertreten. Des Weiteren lassen sich abermals keine größeren Verschiebungen über die Jahre hinweg feststellen.

Tabelle 9.4**Eigenschaften von neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen – Anteilswerte in Prozent; alle Arbeitslosen im Juni mit Beschäftigungsübergang im Juli**

		2012	2013	2014	2015
Personengruppe	Auszubildende	0,9	0,8	0,8	0,8
	Soz.-vers.-pfl. Beschäftigte	71,8	71,4	72,7	75,3
	Geringf. Beschäftigte	26,3	26,7	25,5	23,0
	Sonstiges	1,0	1,0	1,0	1,0
Stellung im Beruf	Vollzeit	51,7	52,0	51,5	52,5
	Teilzeit	47,7	47,3	47,8	46,8
	Keine Angabe	0,6	0,7	0,8	0,6
Branche mit tariflicher Entlohnung unter 8,50 €/Stunde	Friseurgewerbe	0,6	0,5	0,5	0,5
	Arbeitnehmerüberlassung OST	4,1	4,3	4,1	4,0
	Fleischwirtschaft	0,4	0,4	0,4	0,3
	Land- und Forstwirtschaft	1,8	1,8	1,8	1,5
	Textilwirtschaft OST	0,05	0,04	0,04	0,04
	sonstiges	93,1	93,0	93,3	93,6
Beruf	Metallbearbeitung	3,0	3,4	3,1	3,1
	Koch	3,4	3,2	3,3	3,4
	Hochbau	2,4	2,6	2,2	2,0
	Gebäudetechnik	1,3	1,3	1,4	1,3
	Lagerwirtschaft	9,7	10,5	10,3	10,1
	Post- und Zustelldienst	2,2	2,2	2,1	2,0
	Fahrzeugführer und Berufskraftfahrer	4,5	4,6	4,3	4,1
	Objekt- und Personenschutz	1,7	1,7	1,8	1,9
	Reinigung	7,9	7,5	7,7	8,0
	Verkauf	9,8	9,7	9,8	9,5
	Gastronomieservice	4,6	4,6	4,6	4,8
	Büro- und Sekretariatskraft	5,0	4,5	4,8	4,7
	sonstiges	44,5	44,3	44,7	45,2
Beobachtungen insgesamt		200.605	213.292	194.324	182.742

Quelle: Datenbasis Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen

Die bisherigen Auszählungen in diesem Kapitel haben sich auf die Gruppe der Arbeitslosen allgemein bezogen. Tabelle 9.5 wiederholt nun die vorangegangene Auswertung, betrachtet dabei aber alle Eintritte im Juli 2012, 2013, 2014 und 2015 gemeinsam, und zwar von den Personen, die (A) weniger als 12, (B) mindestens 12, (C) zwischen 11 und 12 sowie (D) zwischen 13 und 14 Monate vor der Beschäftigungsaufnahme arbeitslos waren. Relativ zu ehemals Kurzarbeitslosen (A) mit ca. 22 Prozent üben ehemals Langzeitarbeitslose (B) mit knapp 45 Prozent deutlich häufiger eine geringfügige Beschäftigung aus. In etwa zweidrittel der Fälle handelt es sich hierbei um Teilzeitstellen, während mehr als die Hälfte der Arbeitslosen in der Gruppe (A) in Vollzeit tätig werden.

Interessanterweise unterscheidet sich die Wahrscheinlichkeit, in einer Branche mit potenzieller tariflicher Bezahlung unterhalb des Mindestlohns beschäftigt zu sein, weitaus weniger deutlich zwischen den beiden Gruppen. Langzeitarbeitslose (B) gehen allerdings deutlich häufiger dem Beruf der Reinigungskraft nach, oder werden im Zustelldienst tätig.²³

Beschränkt man bei der Betrachtung allerdings die Dauer der Arbeitslosigkeit, die bis zum Zeitpunkt des Beschäftigungsübergangs vergangen ist, auf ein vier-Monatsintervall um die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit, so ähneln sich die Gruppen der Kurzarbeitslosen (C) und der Langzeitarbeitslosen (D) hinsichtlich der Eigenschaften ihrer neu begonnenen Beschäftigung sehr stark. Lediglich hinsichtlich der Arbeitszeit werden Langzeitarbeitslose (D) etwas häufiger als Teilzeitkraft tätig. Darüber hinaus unterscheiden sich der Altersschnitt, der Frauenanteil sowie der Ausländeranteil nur in sehr geringem Maß zwischen diesen Gruppen.

Insgesamt deuten die beschriebenen Muster darauf hin, dass sich Personen, die noch vor dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit wieder in den Arbeitsmarkt eintreten, hinsichtlich ihrer arbeitsmarktrelevanten Charakteristika deutlich von der Gruppe der Langzeitarbeitslosen unterscheiden. Arbeitslose, die „kurz“ vor oder nach dem Übergang zur Langzeitarbeitslosigkeit wieder eine Beschäftigung aufnehmen, sind hingegen weitestgehend vergleichbar. Letztere Beobachtung wiederum stützt die Validität der in Kapitel 6 beschriebenen Identifikationsstrategien.

²³ Ergebnisse aus der Befragung der Jobcenter zu Branchen, in die Langzeitarbeitslose hauptsächlich einmünden, finden sich in Unterabschnitt 9.1.2.

Tabelle 9.5
Eigenschaften von neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen – Anteilswerte in Prozent; Arbeitslose im Juni 2012, 2013, 2014 und 2015 mit Beschäftigungsübergang im Juli nach Arbeitslosigkeitsdauer

		(A)	(B)	(C)	(D)
		< 12	Mind. 12	11 oder 12	13 oder 14
		... Monate arbeitslos vor Beschäftigungsaufnahme			
Personengruppe	Auszubildende	0,9	0,4	0,9	0,6
	Soz.-vers.-pfl. Beschäftigte	76,5	53,3	68,2	67
	Geringf. Beschäftigte	21,7	44,7	29,8	31,2
	sonstiges	0,9	1,7	1,2	1,2
Stellung im Beruf	Vollzeit	56,4	29	44,1	39,6
	Teilzeit	43,1	69,3	55,1	59,5
	Keine Angabe	0,5	1,7	0,8	1,0
Branche mit tariflicher Entlohnung unter 8,50 €/Stunde	Friseurgewerbe	0,6	0,4	0,4	0,5
	Arbeitnehmerüberlassung OST	4,3	3,2	4,6	3,8
	Fleischwirtschaft	0,4	0,3	0,4	0,3
	Land- und Forstwirtschaft	1,7	1,9	1,7	1,5
	Textilwirtschaft OST	0,04	0,04	0,03	0,04
	sonstiges	93,1	94,1	92,8	93,9
Beruf	Metallbearbeitung	3,3	2,1	3	2,7
	Koch	3,2	4,3	3,5	3,5
	Hochbau	2,2	2,9	2,5	2,3
	Gebäudetechnik	1,2	2,3	1,5	1,7
	Lagerwirtschaft	10,2	9,9	10,9	9,9
	Post- und Zustelldienst	1,7	4,1	2,5	2,6
	Fahrzeugführer und Berufskraftfahrer	4,3	4,9	4,3	4,1
	Objekt- und Personenschutz	1,7	2	1,8	1,8
	Reinigung	6,5	14,3	9,7	10,2
	Verkauf	9,5	10,7	10,6	11,4
	Gastronomieservice	4,4	6,0	5,0	5,0
	Büro- und Sekretariatskraft	4,8	4,5	5,2	6,6
	sonstiges	47,1	32,2	39,4	38,1
	Durchschnittsalter (in Jahren)		36,5	42,0	38,3
Anteil Frauen		41,5	46,6	43,7	45,8
Anteil Ausländer		15,9	19,1	16,9	17,2
Beobachtungen insgesamt		661,768	129,195	33,024	24,161

Quelle: Basisdaten Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen

9.3 Zwischenfazit

Wie die Interviews mit den befragten Fach- und Führungskräften gezeigt haben, gibt es nicht den typischen Langzeitarbeitslosen. Vorgeschichte, bisherige Lebens- und Erwerbsverläufe, Vermittlungshemmnisse sowie Motivation sind von Langzeitarbeitslosen zu Langzeitarbeitslosen verschieden und treten in unterschiedlichsten Konstellationen auf. Hinzu kommt, dass sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit häufig weitere Vermittlungshemmnisse entwickeln, was zu einem Teufelskreis führen kann. Viele Langzeitarbeitslose weisen nach Aussagen der befragten Fach- und Führungskräfte mehrere Hindernisse gleichzeitig auf. Neben diesen und weiteren Faktoren wird zudem die Motivation als ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf eine Integration in Arbeit gesehen. Eine fehlende Motivation kann dabei viele Ursachen haben. Vielfach ist eine vorhandene Motivation jedoch aufgrund der zusätzlich bestehenden Vermittlungshemmnisse nicht ausreichend. All diese Aspekte haben Auswirkungen auf Betreuung, Strategien, Vermittlung, Integration und die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse. Strategien für einzelne Langzeitarbeitslose sollten daher nach Ansicht der befragten Fachkräfte immer individuell sein. Für einen Teil der langzeitarbeitslosen Menschen wird eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt aber dennoch nicht realisierbar sein. Für diesen Personenkreis muss eine dauerhafte Lösung gefunden werden, die ihnen gerecht wird und ihnen eine Chance gibt, am Arbeitsleben im Rahmen ihrer Möglichkeiten teilzuhaben.

Auch die quantitativen Auswertungen unterstreichen die Heterogenität der Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Hier wird abermals klar, dass ihre Integration in den Arbeitsmarkt deutlich erschwert ist. Neu begonnene Beschäftigungsverhältnisse sind bei Langzeitarbeitslosen deutlich häufiger in Teilzeit und umfassen einfache Tätigkeiten. Generell finden Übergänge in Beschäftigung weitaus seltener statt als das bei Arbeitslosen im Allgemeinen der Fall ist. Es zeigt sich außerdem, dass es in den letzten Jahren eine Verschiebung in der Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosen hin zu einem höheren Anteil von älteren Personen und Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit gegeben hat. Damit einhergehend nimmt die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer zu, wobei bereits außerordentlich lange Arbeitslosigkeitsdauern immer länger werden, während relativ kurze Arbeitslosigkeitsdauern weitestgehend konstant bleiben. Trotz dieser längerfristigen Trends wurde die Ausnahmeregelung in einem für (Langzeit-)Arbeitslose relativ stabilem Arbeitsmarktumfeld eingeführt. Innerhalb der ersten Monate nach der Einführung des Mindestlohns zeigen sich keine plötzlichen Veränderungen im Bestand, der Zusammensetzung und den Beschäftigungschancen von (Langzeit-)Arbeitslosen. Weiterhin zeigt sich, dass sich Kurzzeit- und Langzeitarbeitslose in ihren Eigenschaften deutlich unterscheiden. Diese Unterschiede sind jedoch kaum mehr zu finden, wenn man den Vergleich auf Kurz- und Langzeitarbeitslose beschränkt, deren Arbeitslosigkeitsdauern nicht allzu verschieden sind. Dies unterstützt die Identifikationsstrategie für den kausalen Effekt der Ausnahmeregelung in Kapitel 11.

10 Aktuelle Herausforderungen der befragten Jobcenter

Vor dem Besuch der sechs ausgewählten Jobcenter wurde davon ausgegangen, dass diese – neben den regionalen oder organisatorischen Besonderheiten – über zum Teil ähnliche Herausforderungen bei der Integration von Langzeitarbeitslosen verfügen. Dazu können die veränderte Situation seit der Einführung des Mindestlohns ebenso wie das Zielsystem im SGB II und interne Vorgaben sowie im Jobcenter und seinen Mitarbeitenden liegende Gründe gehören. Im Folgenden werden die aktuellen Herausforderungen der Jobcenter anhand der in den Interviews genannten augenblicklichen Aufgaben dargestellt, um die Situation der Jobcenter beurteilen und damit den Umgang mit der Ausnahmeregelung besser einordnen zu können.²⁴

Veränderte Situation seit der Einführung des Mindestlohns

In vier der befragten Jobcenter wird von den Fach- und Führungskräften keine Veränderung an der Situation der Langzeitarbeitslosen im letzten Jahr festgestellt. Überwiegend werden in der sozialen Situation der betroffenen Menschen und auf dem Arbeitsmarkt keine Abweichungen zu den bisherigen Gegebenheiten gesehen. In diesen Jobcentern werden auch keine Auswirkungen des Mindestlohns auf die Lage der Langzeitarbeitslosen oder auf die Anwendung von Förderinstrumenten wahrgenommen. Zwei Jobcenter berichten von einer generellen Verbesserung des Arbeitsmarkts. Aufgrund der besseren Wirtschaftslage profitieren auch die Langzeitarbeitslosen, unabhängig vom Mindestlohn, da mehr Menschen eine Chance auf Integration hätten. Durch den gestiegenen Bedarf an Fachkräften wären einige Arbeitgeber kompromissbereiter und gäben Langzeitarbeitslosen eher eine Chance.

Generell wird berichtet, dass die Integration von Langzeitarbeitslosen oft mühsam sei und die Beschäftigungsverhältnisse oft nicht sehr stabil sind, was teilweise betriebsbedingte Gründe, teilweise auch in der Person liegende Gründe hat. Oft erfolgt die Integration auch in befristete Arbeitsverhältnisse, welche nach deren Ende zur erneuten Arbeitslosigkeit führen. Eine besondere Herausforderung, die sich aus der Einführung des Mindestlohns und der neuen Lohnuntergrenze für viele Kunden ergibt, wird in keinem der befragten Jobcenter festgestellt. Vielmehr wird von ihren grundsätzlichen Herausforderungen bei der Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt berichtet.

Zielsystem und Vorgaben

Der Gesetzgeber sieht in § 48b SGB II den Abschluss einer Zielvereinbarung zur Erreichung der Ziele in Anlehnung an den § 1 SGB II vor. Ein Zielsystem für die gemeinsamen Einrichtungen und die zugelassenen kommunalen Träger des Rechtskreis SGB II wird durch die gesetzliche Regelung des § 48b Absatz 3 Satz 1 SGB II

²⁴ Siehe hierzu Abschnitt 11.1.

indirekt festgelegt. Dieses Zielsystem beinhaltet drei Steuerungsziele, denen jeweils ein Zielindikator zugeordnet ist (vgl. Abbildung 10.1).²⁵

Abbildung 10.1
Steuerungsziele und Zielindikatoren im SGB II

Steuerungsziel	Verringerung der Hilfebedürftigkeit	Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit	Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug
Zielindikatoren	Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt	Integrationsquote	Bestand an Langzeitleistungsbeziehern

Quelle: BA Intranet SGB II Controlling

Die Führungs- und Fachkräfte der Jobcenter nannten in den Interviews verschiedene Vorgaben, die für die Zielerreichung zu beachten sind. Als übergeordnete Zielwerte wurden die im SGB II gesetzlich verankerten Steuerungsziele Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug benannt. Vereinzelt wurden diese Angaben ergänzt um für das jeweilige Jobcenter spezifische Vorgaben, wie beispielsweise die Senkung der Leistungen der Kommune.

Die Steuerung der Integrationsarbeit der Fachkräfte erfolgt über Zielplanungen, die ausgehend vom übergeordneten Steuerungsziel die Zielwerte für die einzelnen Teams festlegen. Diese werden sowohl in der arbeitnehmerorientierten als auch in der arbeitgeberorientierten Vermittlung vorgegeben.

Aus den Interviews gibt es vereinzelt Hinweise, dass die im Zielsystem vorgegebenen Parameter und die damit verbundenen Vorgaben zu Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt sowie die Einmündungsziele in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung das Handeln der Führungs- und Fachkräfte beeinflussen. Die Zielerreichung und Maßnahmeeintritte werden, gemäß zweier Aussagen, wöchentlich bzw. monatlich nachgehalten. Dies könnte sich auf den Umgang mit (langzeitarbeitslosen) Kunden auswirken. Die Fokussierung auf die Erreichung der vorgegebenen

²⁵ In § 48b Abs. 1 S. 1 Nr. 2-4 SGB II sieht das Gesetz ein weiteres Ziel, die soziale Teilhabe, vor, das jedoch nicht in das bundeseinheitliche Steuerungssystem integriert ist.

nen Ziele kann zu einer Konzentration auf die Profillagen führen, bei denen eine relativ zügige Arbeitsmarktintegration erwartet wird. Ein befragter Jobcentermitarbeiter berichtet:

„Wir machen in jedem Monat eine Auswertung, wie viele Integrationen hat jeder Mitarbeiter gebracht. Aber bezogen nur auf die ersten drei. Sodass wir sagen, wir haben im Prinzip eine Siegerehrung. Und da gibt's natürlich Mitarbeiter, die sind immer vorn. Und es gibt Mitarbeiter, die sind eben manchmal im Mittelfeld, manchmal weiter hinten. Sodass man vielleicht im nächsten Jahr überlegen sollte, einfach mal auch die Integration noch ein Stück zu pushen, dass man wirklich sich konzentriert auf die Guten, also die marktnahen Profillagen, und sagt: Okay, wir konzentrieren die jetzt auf ein, zwei Mitarbeiter, drei Mitarbeiter, um dann eine höhere Kontaktdichte zu bekommen und die Kunden dann auch schneller in Arbeit zu bekommen“ (Interview JC4 B11: 107-108).

Eine Führungskraft berichtet beispielsweise, dass sich die Vermittlungsfachkräfte auf besonders motivierte Kunden, bei denen gute Aussichten auf eine Arbeitsmarktintegration bestehen, konzentrieren sollen. Bei Kunden mit weniger guten Integrationschancen sollen sich die Fachkräfte auf die Mindestkundenkontaktdichte beschränken:

„Wir haben uns seit diesem Jahr dazu verständigt, dass die Vermittler einen Fokus legen sollen auf einige wenige, aber mit denen in einer hohen Qualität und einer engen Kontaktdichte arbeiten sollen. [Das sind] Personen, wo sie glauben, dass eine Bewegung Richtung ersten Arbeitsmarkt [möglich ist]. [...] Bei denen man denkt, da hat man keine Chancen, dass man da eben auch auf die Mindestkontaktdichte zurückgehen kann“ (Interview JC5 B1: 204).

Aufgrund der Existenz verschiedenster multipler Vermittlungshemmnisse bei Langzeitarbeitslosen²⁶ werden diese „meistens in den hinteren [komplexen] Profillagen eingeordnet, somit sind sie in der Kontaktdichte weiter weg“ (Interview JC4 GD1: 43). Eine stringente Umsetzung der Mindestkontaktdichte könnte dazu führen, dass die Beratung und Betreuung von Langzeitarbeitslosen nicht deren Unterstützungsbedarfen gerecht wird. Dabei ist zu bedenken, dass eine nachhaltige Arbeitsaufnahme oft erst nach Abbau einiger Vermittlungshemmnisse möglich ist. Erst wenn diese abgebaut sind, könne eine Unterstützung der Arbeitsaufnahme gegebenenfalls mit Beratung zur Ausnahmeregelung erfolgen.

„Meine Kritik eigentlich an diesem System hier: Die, die es am dringendsten bräuchten, die sehen wir ja alle halbe Jahre. [...] Also dass sich eine Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt, mich wundert es persönlich nicht. [...] Ein Gespräch eine Stunde alle halbe Jahre, da wird der Kunde nie rausrücken, woran

²⁶ Siehe hierzu Kapitel 8.

es jetzt wirklich krank. [...] Während wir halt Leute, [...] die das auch alleine gut hinkriegen, die haben wir hier monatlich am Tisch, weil wir meinen, wenn wir sie nur lange genug triezen, gehen die auch von sich aus in Arbeit“ (Interview JC4 B13: 76-83).

Interne Herausforderungen durch Jobcenter und Mitarbeitende

Die internen Herausforderungen der Jobcenter und deren Mitarbeitenden können in zwei Bereiche aufgeteilt werden. So ist zum einen die Mitarbeitermotivation zu nennen, zum anderen die Organisation und die Arbeitsweise des AG-S.

So berichten die befragten Jobcenter, dass die Arbeit nicht immer einfach zu bewältigen sei. Es gehe mehr um die Sicherung der sozialen Teilhabe der Kunden als die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, die jedoch laut den Mitarbeitenden in der Arbeitsvermittlung als oberstes Ziel ausgerufen wird.

a) Mitarbeitermotivation

Zwei der befragten Jobcenter sind in den vergangenen Jahren optiert. Zumindest in einem äußern sich ehemalige Mitarbeitende der Bundesagentur für Arbeit enttäuscht über ihre ehemalige Arbeitgeberin. Sie fühlen sich als langjährige Mitarbeitende der Bundesagentur für Arbeit bei der Entscheidungswahl allein gelassen und weisen zudem darauf hin, dass zwar bei der Aufnahme ins kommunale Jobcenter kein Mitarbeitender schlechter gestellt werden sollte, dies jedoch zum Einfrieren von Gehaltserhöhungen führte, bis die derzeit schon ausgezahlten Gehälter erreicht wurden. Zudem verweisen sie auf Probleme bei der Rekrutierung von kommunalen Kolleginnen und Kollegen für das Jobcenter, da es in der Kommune attraktivere Stellen mit weniger Arbeitsbelastung gäbe.

Allgemein wird der hohe Befristungsanteil bei den Beschäftigten in den Jobcentern beklagt, durch den sich Investitionen in die Ausbildungs-/Anlernphase der neuen Kolleginnen und Kollegen, die eventuell schon nach sechs Monaten bzw. nach Ablauf der Probezeit, aber spätestens nach zwei Jahren wieder gehen, obsolet seien. Von einer Vermittlungsfachkraft wird über die „Zermürbung durch Arbeit“ gesprochen. Hohe Krankheitszeiten und Fluktuationen unter den Mitarbeitenden sind ein Problem vor Ort:

„Also ganz viele Kollegen gehen erschöpft nach Hause. Wir haben ganz viele Krankheitsfälle im Hause. Wir haben eine ganz hohe Fluktuation im Hause. Und das nicht nur hier, sondern bundesweit.[...] Wenn ich hier im normalen Arbeitsalltag nach Hause komme, bin ich erst mal total platt und lege mich dann meistens immer eine halbe Stunde auf die Couch, um einfach zu regenerieren, obwohl ich körperlich nichts gemacht habe. Aber diese Energie hier, die zieht. Das geht fast allen Kollegen so“ (Interview JC1 B7: 123-124).

Es gibt engagierte Kolleginnen und Kollegen in den Jobcentern, die aber durch die erfahrene Realität eine resignative Haltung zeigen:

„Hier arbeiten viele engagierte Kolleginnen und Kollegen, aber alle mit einer gewissen Resignation, weil sie für sich auch erkannt haben: Wir generieren Hunderte, Tausende von Maßnahmeeintritten, wir qualifizieren Tausende von Menschen, aber mit welchem Erfolg? Ich sage heute, die Erfolge, die wir Anfang der 90er über Anpassungsmaßnahmen erreicht haben am Markt, sind teilweise höher gewesen als das, was wir heute erreichen“ (Interview JC4 B6: 41).

b) Organisation und Arbeitsweise des Arbeitgeber-Services

In den sechs aufgesuchten Jobcentern gibt es vier gemeinsame und zwei in Eigenverantwortung organisierte Arbeitgeber-Services. Ein Problem im gemeinsamen AG-S kann sein, dass die SGB-II-Kunden beim Matching-Prozess keine Berücksichtigung finden, d. h. man SGB-II-Kunden erst auf den hinteren Plätzen der Bewerberliste findet.

Beim gemeinsamen AG-S spricht ein Jobcenter davon, dass man sich eine stärkere Zusammenarbeit zwischen AG-S und arbeitnehmerorientierter Vermittlung wünsche und die Kommunikation verbesserungsfähig sei. Die Kolleginnen und Kollegen im dortigen AG-S seien sehr arbeitgeberorientiert:

„Das ist meine Beobachtung oder die Beobachtung, die ich gemacht habe: Die Kollegen im gemeinsamen Arbeitgeber-Service sind sehr SGB-III-lastig und sind sehr arbeitgeberorientiert, bedeutet: Wenn Kunden mit diversen Vermittlungshemmnissen im Suchlauf auftauchen, dass man denen im Zweifelsfall auch keinen Vermittlungsvorschlag schickt, während ich der Auffassung bin, dass auch Kunden aus dem SGB-II-Bereich mit Vermittlungshemmnissen Vermittlungsvorschläge bekommen sollten, denn es gibt diverse Förderungsmöglichkeiten“ (Interview JC3 B2: 46-48).

Zwischenfazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die befragten Jobcenter vor individuellen, jedoch durchaus ähnlichen Herausforderungen stehen. Die Einführung des Mindestlohns stellt für alle befragten Jobcenter nach eigenen Angaben keine besondere Schwierigkeit dar. Jedoch werden insbesondere Probleme bei der Integration Langzeitarbeitsloser genannt. Zudem bieten laut den Befragten weder das Zielsystem noch die internen Vorgaben Anreize, die Ausnahmeregelung zu nutzen. Kunden mit marktfernen, komplexen Profillagen, darunter häufig Langzeitarbeitslose, benötigten meist eine stufenweise Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Gerade dann führe aber eine geringe Kontaktdichte dazu, dass die tatsächlichen Vermittlungshemmnisse nicht erkannt und beseitigt werden können. Auch würden diese Kunden im AG-S teilweise nachrangig behandelt. Eine hohe Arbeitsbelastung und Resignation auf Seiten der befragten Vermittlungsfachkräfte würden eine erfolgreiche Vermittlung weiter erschweren.

11 Wirkung der Ausnahmeregelung

In diesem Kapitel wird das verfügbare Datenmaterial mit Fokus auf die tatsächlichen Wirkungsweisen der Ausnahmeregelung ausgewertet. Um einen generellen Überblick über die Rolle und Bedeutung der Ausnahmeregelung auf dem Arbeitsmarkt zu erlangen, werden einerseits die qualitativen und andererseits die quantitativen Befragungsdaten hinsichtlich der Nutzung der Ausnahmeregelung durch die einzelnen Akteure analysiert (Abschnitt 11.1). Anschließend werden sowohl Lohn- als auch Beschäftigungseffekte der Ausnahmeregelung kausalanalytisch untersucht. Diese Ergebnisse sind in Abschnitt 11.2 beziehungsweise 11.3 zu finden.

11.1 Nutzung der Ausnahmeregelung

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob die Ausnahmeregelung in der Praxis Anwendung findet. Personen, die als langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 SGB III gelten, können die Ausnahme grundsätzlich in Anspruch nehmen. Sie müssen dem aber zustimmen und die Ausnahmeregelung selbst beantragen.²⁷ Unterabschnitt 11.1.1 erläutert, wie die Jobcenter mit der Ausnahmeregelung umgehen und beschreibt die Sicht der Mitarbeitenden der Jobcenter auf Arbeitgeber, die Langzeitarbeitslose einstellen. Unterabschnitt 11.1.2 diskutiert Gründe, die aus Sicht der Mitarbeitenden der Jobcenter gegen eine häufige Nutzung der Ausnahmeregelung sprechen. Unterabschnitt 11.1.3 belegt schließlich anhand der Personenbefragung die Ergebnisse aus den Jobcentern: Bescheinigungen der Langzeitarbeitslosigkeit werden selten nachgefragt und ausgestellt.

11.1.1 Umgang der Jobcenter mit der Ausnahmeregelung

In den Interviews mit den Mitarbeitenden der befragten Jobcenter lag der Schwerpunkt auf dem Umgang mit der Ausnahmeregelung in der Vermittlungspraxis. Es wurde danach gefragt, wie sie von der Ausnahmeregelung erfahren haben, ob diese in Schulungen oder Teamsitzungen besprochen wurde und ob es gegebenenfalls Weisungen – sowohl Jobcenter-interne als auch seitens der Bundesagentur für Arbeit oder der Kommunen – oder Empfehlungen zum Umgang mit dieser Regelung gab. Zudem wurde beleuchtet, wie die Jobcenter in der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Integrationsarbeit mit der Ausnahmeregelung umgehen.

Vorgaben und Anwendung

Gefragt nach etwaigen Vorgaben bezüglich der Anwendung der Ausnahmeregelung geben die Befragten an, keine Vorgaben von Seiten der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, der Regionaldirektionen oder der Jobcenterleitungen erhalten zu ha-

²⁷ Weitere Details zur Anwendbarkeit der Ausnahmeregelung finden sich in Kapitel 2.

ben.²⁸ Klar sei den Mitarbeitenden: Wenn ohne Grund ein Lohn unterhalb des Mindestlohns gezahlt wird, ist dieser vom Arbeitgeber einzufordern und rückwirkend von diesem zu zahlen. Darüber hinaus haben einige Mitarbeitende Informationsblätter erhalten. Eine explizite Schulung zur Ausnahmeregelung wurde nicht durchgeführt, sondern das Thema lediglich kurz in den Teambesprechungen angesprochen. An allen Standorten wurden hausinterne Regelungen zum Prozess getroffen, d. h. wie und in welchen gesetzlich geregelten Fällen die Bescheinigung auszustellen ist und wer hierfür zuständig ist.

Bezüglich der Anwendung der Ausnahmeregelung bei den Fach- und Vermittlungskräften in den Jobcentern lässt sich feststellen, dass diese im Erhebungszeitraum kaum genutzt wurde. Unter den Interviewten geben viele an, dass bei ihnen bis zum Zeitpunkt des Interviews – sei es in einzelnen Bereichen oder im gesamten Jobcenter – keine Bescheinigungen über den Status der Langzeitarbeitslosigkeit zum Zwecke der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgestellt wurden.²⁹ In den Jobcentern, die bisher keine Bescheinigungen ausstellten, gab es weder von Langzeitarbeitslosen selbst noch von Arbeitgebern oder sonstigen Akteuren Anfragen bezüglich einer Bescheinigung für Langzeitarbeitslose. Ein Befragter äußerte, dass es *„bisher kein Thema [war], weder dass Arbeitgeber nachgefragt hätten noch Kunden“* (Interview JC1 GD1: 287-290). Ein Mitarbeiter eines anderen Jobcenters schildert dies ähnlich: *„Wir hatten keinen Fall, wo ein Kunde zu uns gekommen ist und [...] die Bescheinigung haben [wollte]“* (Interview JC4 Interview B11: 144).

Obwohl viele der befragten Fach- und Führungskräfte berichten, dass die Ausnahmeregelung bisher in ihrer täglichen Arbeit keine Rolle spielt, gibt es durchaus Jobcenter, die damit schon in Berührung gekommen waren. Doch auch hier handelt es sich um Einzelfälle und nicht um ein Massenphänomen. *„Es waren vielleicht zehn Fälle, in denen diese Bescheinigung ausgegeben wurde, bei den ganzen vielen Leistungsbeziehern, die wir hier haben. Ganz, ganz wenig nachgefragt“* (Interview JC2 B8: 119).

Die Ausnahmeregelung in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung

Aus den Interviews wird deutlich, dass die Ausnahmeregelung in den Beratungs- und Vermittlungsgesprächen mit Kunden kaum als Chance für eine Arbeitsaufnahme gesehen wird. Als Bestandteil einer Vermittlungsstrategie wird sie in keinem der befragten Jobcenter thematisiert. Übereinstimmend wird berichtet, dass für die Aus-

²⁸ Von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit gab es am 24. März 2015 eine E-Mail-Info SGB III und SGB II zur Umsetzung des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns durch die Agenturen für Arbeit und gemeinsamen Einrichtungen. Zudem gab es am 12. August eine VerBIS – Versionsinformation, die über die Ablösung der sogenannten Übergangslösung zur Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit gem. § 18 SGB III sowie die Einführung des Berechnungstools informierte.

²⁹ Die Interviews fanden sieben bis zehn Monate nach Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes statt.

stellung der Bescheinigung die jeweilige arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkraft zuständig sei. Es zeigt sich, dass Mitarbeitende, die auf die Ausnahmeregelung von Seiten der Kunden angesprochen werden, Auskunft über die Regelung geben können. Das diesbezüglich notwendige Wissen sei zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns allerdings noch nicht in vollem Umfang vorhanden gewesen.

Nach eigenen Angaben sind sich die interviewten Jobcentermitarbeitenden im Klaren, dass die Auskunft über den Status einer bestehenden Langzeitarbeitslosigkeit eine explizite Zustimmung durch den Langzeitarbeitslosen voraussetzt. Andernfalls liegt ein Verstoß gegen den Sozialdatenschutz vor. Von den befragten Vermittlungsfachkräften erfolgte deshalb keine aktive oder pauschale Ausstellung einer entsprechenden Bescheinigung. Vielmehr geben die Interviewpartner an, die Ausnahmeregelung erst auf Nachfrage von Kunden als Beratungsmöglichkeit in das Gespräch einfließen zu lassen, was durch die teilweise Auffassung in den Jobcentern gestützt wird, dass die Bundesagentur für Arbeit und die zugelassenen kommunalen Träger für diese Regelung nicht aktiv werben sollten. Auf die Frage, ob er seine Kunden hinsichtlich der Ausnahmeregelung berät, um diese damit beim Arbeitgeber möglicherweise interessant zu machen, beschreibt ein Mitarbeiter dies wie folgt:

„Von meiner Seite nicht. Ich mache es nicht aus dem Grund, weil das die Person herabsetzen würde. [...] Ich setze die Leute nicht herab, weil, die würden sich als zweite Klasse [fühlen]. Die würden sagen: Warum kriegt er das und warum ich nicht? [...] Nur, weil ich lange arbeitslos bin, bin ich doch kein schlechterer Mensch. Das würde [das] Selbstwertgefühl wieder ein bisschen nach unten schrauben“ (Interview JC4 B13: 195-204).

Das Ausstellen einer Bescheinigung geschehe teilweise auch nur, wenn ein konkretes Stellenangebot bzw. ein Interesse an einer bestimmten Stellenausschreibung oder einem bestimmten Unternehmen besteht. Einige Jobcenter berichten von Nachfragen zu der Regelung. Diese reichen von Nachfragen für bestehende Beschäftigungsverhältnisse bis hin zu Fragen der Nutzung aus bestehenden Minijobs. Eine Vermittlungsfachkraft erzählt von einem Fall bei dem fortlaufend eine Bescheinigung bei einem formal langzeitarbeitslosen Kunden ausgestellt wurde, der auf Nebenbeschäftigungsbasis eingestellt ist. Die Vermittlungsfachkraft vermutet, dass diese Bescheinigung dem Arbeitgeber als Begründung dient, um den Mindestlohn auf das bestehende Beschäftigungsverhältnis nicht anwenden zu müssen.

Die wenigen Nachfragen der Arbeitssuchenden wurden aus verschiedenen Gründen an die Mitarbeitenden der Jobcenter herangetragen, beispielsweise im Rahmen der Eigenbemühungen, präventiv oder um sich zu informieren. Dabei scheint der Bedarf zu Beginn des Jahres 2015 – auf allerdings geringem Niveau – im Rahmen der Eigenbemühungen etwas größer gewesen zu sein als zum Zeitpunkt der Interviews Mitte des Jahres, wie ein Interviewpartner mutmaßt. Befragte Fach- und Führungskräfte anderer Jobcenter bestätigen dies:

„Einige hatten sich wirklich präventiv im Januar oder Februar eine Bescheinigung geben lassen, um sie dann bei sich zu haben. Ich glaube wirklich, dass diese zehn oder wie viel auch immer Bescheinigungen wirklich nur präventiv durch Arbeitnehmer abgefragt wurden, einfach aus Interesse oder wie auch immer, weil sie davon gehört hatten“ (Interview JC2 B8: 151).

In den meisten Fällen werden Anfragende zwar zur Ausnahmeregelung beraten, eine Ausstellung der Bescheinigung erfolgt jedoch selten, beispielsweise weil (noch) keine Langzeitarbeitslosigkeit nach § 18 SGB III vorliegt oder die Vermittlungsfachkräfte hin zu anderen Förderinstrumenten bzw. zur Nichtnutzung der Regelung beraten.³⁰ Zudem berichten die Befragten von der Schwierigkeit, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu berechnen. Diese trete u. a. bei den befragten zugelassenen kommunalen Trägern auf, die in den letzten Jahren optiert sind. Die ihnen vorliegenden Daten gingen nicht weit genug zurück und die örtliche Agentur für Arbeit würde die entsprechenden Daten beim Übergang des Kunden in die Zuständigkeit des Jobcenters löschen.

Wie viele Bescheinigungen tatsächlich ausgestellt wurden, lässt sich anhand der qualitativen Interviews nicht feststellen. Ob durch die Bescheinigung im Einzelfall ein Beschäftigungsverhältnis zustande kam, konnten die Befragten nicht sagen, da dies, vereinzelt Aussagen zu Folge, nicht nachgehalten werde. Aussagen zur Nachhaltigkeit waren zum Zeitpunkt der Interviews aufgrund der sechsmonatigen Dauer der Ausnahmeregelung noch nicht möglich. Dennoch hält ein Jobcentermitarbeiter zusammenfassend fest:

„Die [Ausnahmeregelung] ist unbedeutend, diese Regelung, wird von Kunden nicht nachgefragt und von Arbeitgebern nur im Ausnahmefall nachgefragt und dann auch nur von denjenigen, die das als Mitnahmeeffekt benutzen wollen“ (Interview JC3 B2: 144-145).

Die Förderstrategie sowie die Themen in den Beratungsgesprächen haben sich laut den Befragten mit Einführung des Mindestlohns und der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose kaum verändert. Auch bei der Vermittlung würden altbekannte und bewährte Wege beschritten:

„Wir schauen nicht, ob jemand die Voraussetzungen für die Ausnahmeregelung erfüllt oder nicht, sondern wir schauen aus unserem Potenzial, wer ist am geeignetsten. Wir sind der Meinung, uns steht auch nicht zu, positiv zu diskriminieren mit dem Mindestlohn, sondern wir haben gesagt, [...] es gibt keine spezielle Vermittlung, wenn ich das so deutlich sagen darf, von Menschen, die die [Voraussetzungen für die] Ausnahmeregelung erfüllen“ (Interview JC6 B1: 90).

³⁰ Zu den Gründen, warum Jobcentermitarbeitende nicht zur Nutzung der Ausnahmeregelung beraten, siehe Unterabschnitt 11.1.2.

Die Ausnahmeregelung in der arbeitgeberorientierten Vermittlung

In allen Erhebungsstandorten liegt die Zuständigkeit für die Beratung der Unternehmen zur Ausnahmeregelung bei der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung. Hier ist bei der Handhabung der Ausnahmeregelung ein ähnliches Bild wie im Bereich der arbeitnehmerorientierten Vermittlung zu erkennen. Vereinzelt wird die Informationsübermittlung über die Ausnahmeregelung durch den AG-S als Bestandteil der Beratungspflicht gegenüber Unternehmen verstanden und damit die Beratung zu anderen Leistungen im Bereich der Arbeitgeberberatung gleichgestellt. Standortübergreifend berichtet die überwiegende Anzahl der Interviewten, dass die Möglichkeit für nicht tarifgebundene Unternehmen, Langzeitarbeitslose unterhalb des Mindestlohns einzustellen, von ihnen nicht aktiv an die Unternehmen herangetragen wird.

Wie bereits erwähnt sind den Jobcentermitarbeitenden die Datenschutzaspekte bekannt, weshalb Anfragen seitens der Arbeitgeber durchweg nicht mit konkreten Vermittlungsvorschlägen, sondern mit dem Hinweis auf den Datenschutz beantwortet werden. Dieses Wissen führt so weit, dass der AG-S Arbeitgeberkunden nicht aktiv zur Ausnahmeregelung berät und die Arbeitgeber, die von der Existenz der Regelung wissen, nach einer Beratung seitens des AG-S von der Anwendung zu meist keinen Gebrauch machen. Konkrete Stellenangebote für Langzeitarbeitslose mit einer Entlohnung unterhalb des Mindestlohns werden laut der befragten Jobcentermitarbeitenden seitens der Arbeitgeber kaum aufgegeben. Im Umgang bei der Aufnahme von Stellenangeboten, die ausschließlich auf die Ausnahmeregelung abzielen, zeigt sich zwischen den interviewten Jobcentern ein unterschiedliches Vorgehen. An einem Standort gibt es eine Vorgabe zur Ablehnung solcher Stellenangebote. An weiteren Standorten gab es zwar keine Hinweise auf ähnliche Vorgaben, jedoch äußerten sich die Befragten ebenfalls negativ über eine Aufnahme von Stellenangeboten nur für Langzeitarbeitslose. Begründet wurde das Vorgehen damit, dass die Stellenvermittlung nach Qualifikationsmerkmalen der (Langzeit-) Arbeitslosen erfolge.

In den Standorten, die Stellengesuche explizit für Langzeitarbeitslose aufnehmen, werden die Unternehmen auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Stelle möglicherweise nicht bedient werden könnte bzw. die Resonanz auf das Stellenangebot nicht abschätzbar ist. Dies wird wiederum damit begründet, dass das Einverständnis zur Übermittlung der Daten von den langzeitarbeitslosen Bewerbern an das Unternehmen vorliegen muss und zum anderen damit, dass die Motivation von potenziellen Bewerbern zur Arbeitsaufnahme unterhalb des Mindestlohns gering sein könnte. Um diese Schwierigkeiten im Stellenbesetzungsverfahren zu umgehen, rate man den Unternehmen, von der Nutzung der Ausnahmeregelung Abstand zu nehmen und ab dem ersten Tag der Beschäftigung den Mindestlohn zu zahlen.

In der Beratungspraxis versucht der AG-S zu den Alternativen zur Ausnahmeregelung zu beraten, da sie den Ansatz haben, „*dass ein Arbeitgeber auch seinen Beitrag zu leisten hat*“ (Interview JC3 B13: 149-151). Aus Sicht der Jobcenter könne

der hypothetische Wettbewerbsnachteil eines Kunden durch andere Instrumente als der Ausnahmeregelung besser kompensiert werden. Die Hauptalternative zur Ausnahmeregelung, die in den Jobcentern gesehen wird, ist der Eingliederungszuschuss.³¹ Dieser bietet den Vorteil, dass hier eine konkrete Überprüfung der Produktivität des Kunden erfolgt. Die Entscheidung über die Gewährung eines Eingliederungszuschusses stelle eine individuelle, auf den Einzelfall bezogene Entscheidung dar. Der Eingliederungszuschuss *„hängt von den individuellen Defiziten ab. Das heißt, es ist keine Lohnsubvention, der Eingliederungszuschuss dient dazu, Defizite auszugleichen“* (Interview JC2 B8: 78-79). Nicht nur deshalb wird diese Maßnahme von den Jobcentermitarbeitern präferiert, sondern auch aufgrund des zentralen Ziels im SGB II, der Verringerung der Hilfebedürftigkeit³² und der darin enthaltenen Nachbeschäftigungsfrist. Eine Nachbeschäftigungsfrist erachten die Befragten daher auch für die Ausnahmeregelung als sinnvoll. Aus all diesen Gründen berät der AG-S die Arbeitgeberkunden bei Nachfragen auch strategisch in Richtung Eingliederungszuschuss und weg von dem geringeren Entgelt, welches die Ausnahmeregelung zulässt:

„Bezahle die 8,50 Euro, wir beteiligen uns auch noch an den Sozialversicherungsbeiträgen [...] und dann machen wir [...] einen EGZ für sechs Monate in Höhe von [...] 20 Prozent, plus SV-Beiträge, hast du viel mehr [als von der Ausnahmeregelung]“ (Interview JC3 GD2: 154-155).

Theoretisch ist eine Kombination aus Förderleistungen und der Ausnahmeregelung möglich, in der praktischen Umsetzung der Erhebungsstandorte besitzt eine solche aber nur wenig Relevanz. Dies liegt zum einen daran, dass die Ausnahmeregelung von Langzeitarbeitslosen und Arbeitgebern selten in Anspruch genommen und zum anderen von den Befragten auch überwiegend abgelehnt wurde. Die Mehrheit der Interviewten äußerten sich kritisch zu dieser Form einer „Doppelförderung“, bzw. bewerten die Ausnahmeregelung als *„eine Art versteckter Eingliederungszuschuss“* (Interview JC1 GD1: 290-294). Ein Interviewpartner erklärt das Vorgehen des AG-S in der Beratung wie folgt:

„Ich muss einen Arbeitgeber im Prinzip in alle Richtungen beraten. Das heißt, wenn ich weiß, der ist tarifgebunden, brauche ich im Prinzip nicht mit dem Mindestlohn anfangen. Da fange ich über den EGZ oder Langzeitarbeitslosenprogramm oder Ähnliches an. Wenn ich aber einen Arbeitgeber habe, der nicht tarifgebunden ist [...] dann kann ich natürlich beratend eingreifen. [...] Und dann steht natürlich an erster Stelle: „Also, du musst den Mindestlohn gar

³¹ Siehe hierzu auch Unterabschnitt 8.2.2.

³² Die Hilfebedürftigkeit wird bei der Nutzung der Ausnahmeregelung in keinem Fall überwunden. Bei einem Stundenlohn in Höhe des Mindestlohnes ist dies immerhin bei einer alleinstehenden Person möglich. Siehe hierzu ausführlicher Unterabschnitt 8.2.2 sowie Unterabschnitt 11.1.2 zu den Gründen warum die Jobcenter die Ausnahmeregelung nicht unterstützen.

nicht zahlen.“ Dann kann der vielleicht noch fragen: „Was ist mit dem EGZ“ [...] Ja, dann kriegst du den aber nicht in voller Höhe, weil, du bist ja schon entlastet durch den Mindestlohn“ (Interview JC1 B1: 197-203).

Auch von Seiten der Arbeitgeber gab es vereinzelt Anfragen zur Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit. Auf die Frage ob sich die Betriebe quantifizieren lassen, die wegen einer Bescheinigung auf das Jobcenter zugekommen sind, antwortete ein Befragter: *„Also wenn ich mir das komplette Jahr angucke, sind bei mir vielleicht unter zehn Anfragen, unter fünf Anfragen gelaufen“* (Interview JC3 B2: 125-126). Von einem weiteren arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittler wird berichtet, dass in zwei Fällen eine Förderung jeweils für ein Arbeitsverhältnis gewährt wurde, bei denen das Arbeitsentgelt unterhalb des Mindestlohns für die ersten sechs Monate vereinbart wurde.

Diejenigen Arbeitgeber, die sich für die Nutzung der Regelung interessieren, werfen Bedenken bei den Vermittlungsfachkräften dahingehend auf, dass es ihnen mehr um eine pauschale Förderung seitens des Jobcenters gehe, als um die Gewinnung eines neuen Mitarbeitenden:

„Und da gab es wirklich den einen oder anderen [Arbeitgeber], der gesagt hat: Wenn ich einen Langzeitarbeitslosen nehme, dann kann ich den Mindestlohn unterschreiten. Das waren aber auch die gleichen Arbeitgeber, die immer angerufen haben und gesagt haben: Suchen Sie mir einen Förderfall raus. [...] Wenn ein Arbeitgeber anruft unter anderen Vorzeichen und sagt: Ich könnte mir vorstellen, auch einen Langzeitarbeitslosen zu beschäftigen, ist das was völlig anderes. Aber nicht von vornherein so reinzugehen und zu sagen: Das ist mir ganz egal, was der kann, Hauptsache, ich kriege Förderung. Da frage ich mich: Für was beschäftigt der den denn bitte? Doch nicht für das, wofür er den EGZ beantragt“ (Interview JC3 GD2: 151).

11.1.2 Mögliche Gründe für die geringe Nutzung

Der folgende Abschnitt geht auf die Gründe ein, warum die Ausnahmeregelung nach Ansicht der befragten Jobcenter kaum genutzt wird. Diese werden in vier Kategorien unterteilt: Warum Jobcenter die Ausnahmeregelung kaum unterstützen, warum Langzeitarbeitslose diese kaum Nutzen, warum Arbeitgeber diese kaum nachfragen sowie warum der Wirkungsbereich der Regelung gering ist.

Gründe, warum Jobcenter die Ausnahmeregelung kaum unterstützen

Nach Angaben der Befragten Jobcentermitarbeitenden wurde die geringe Nutzung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose bereits vor ihrer Einführung erwartet. Auch nach der Einführung zeigen sich nur zwei von 84 Befragten mit der Regelung vollauf zufrieden. Die Regelung wird aus den unterschiedlichsten Gründen weder von der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung noch dem AG-S beworben. Die einzelnen Gründe werden im Folgenden näher beleuchtet.

Vor der Ausstellung der Bescheinigung über die Langzeitarbeitslosigkeit muss das Jobcenter zunächst prüfen, ob bei der entsprechenden Person gem. § 18 SGB III eine Arbeitslosigkeitsdauer von über 12 Monaten besteht.³³ Die Berechnung der Arbeitslosigkeitsdauer selbst war in den ersten Monaten nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns manuell zu erstellen, bevor zunächst Ende März 2015 eine Übergangslösung seitens der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt wurde. Mitte August 2015 wurde schließlich das endgültige Berechnungstool in dem Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem der Bundesagentur für Arbeit (VerBIS) bereitgestellt. Anders als bei den gemeinsamen Einrichtungen können die zugelassenen kommunalen Träger auf VerBIS und demzufolge auf das entsprechende Berechnungstool nicht zugreifen und mussten daher eigene Lösungen finden. Nach Einführung des Mindestlohns hat für die Vermittlerinnen und Vermittler somit die Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit zunächst einen höheren zeitlichen Aufwand bedeutet. Dazu ein Befragter:

„Mit der Ausnahmeregelung, dass es diese ganzen Unterbrechungen gibt, die schädlichen, unschädlichen, das alles bis sechs Wochen [...] Es ist sehr viel Verwaltungsaufwand und für mich ist es sympathischer, dann vielleicht einen EGZ zu begründen und das dann sofort zu verhandeln, als diese [...] Bescheinigung auszustellen“ (Interview JC2 B1: 159).

Je nach persönlicher Ansicht einzelner Mitarbeitender oder des gesamten Jobcenters wird die Ausnahmeregelung als Diskriminierung von Langzeitarbeitslosen angesehen. Die Nutzung der Ausnahmeregelung sei aus Sicht der Jobcentermitarbeitenden eine „Degradierung auf den zweiten Platz“ (Interview JC6 GD2: 128). Für die Vermittlerinnen und Vermittler haben alle Kunden, ob als langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 SGB III definiert oder nicht, als Mensch den gleichen Wert. Laut den befragten Jobcentermitarbeitenden stehe auch langzeitarbeitslosen Kunden ein angemessener Lohn zu: „Im AG-S sind wir damit natürlich nicht in die Werbung gegangen, weil, eine gewisse politische Haltung ist schon: Wenn ich eine Arbeitskraft einstelle, soll ich einen ordentlichen Lohn zahlen“ (Interview JC4 GD1: 219-220). Eine Teamleitung der Arbeitsvermittlung berichtet davon, dass die Mitarbeitenden bei den Arbeitslosen damit werben,

„dass es Sinn macht, im Vergleich zum Bezug von Grundsicherungsleistungen, arbeiten zu gehen, weil man dann auch was verdient. Und [dieses Argument] wollen sich auch die Vermittler nicht kaputt machen lassen. Wir hatten immer sehr damit zu tun. Das haben wir ja im Grunde immer noch“ (Interview JC5 B1: 248-266).

Der Aspekt des Gehalts wirkt auch in einen weiteren Grund für die geringe Nutzung der Regelung mit hinein. So weisen die Befragten mehrfach auf ihren Auftrag der Verringerung von Hilfebedürftigkeit hin:

³³ Die Kriterien hierfür werden in Kapitel 2 erläutert.

„[Wenn ich nun die Ausnahmeregelung nutze,] muss ich länger aufstockende Grundsicherungsleistungen erbringen. Das kann nicht unsere Zielstellung sein. Deswegen praktizieren wir es nicht, weil es eben diesen Motivationsaspekt enthält. Und jemand, der sagt, Zeitarbeit nehme ich nicht, da verdiene ich derzeit wegen tarifvertraglicher Regelung weniger als 8,50 Euro, das ist vielleicht noch akzeptabel, diese 30 Cent, auf 8,20 Euro gedanklich zu übersetzen. Aber was nicht zu übersetzen ist, dass wir Druck machen, denjenigen für 5,67 Euro oder darüber vermitteln zu wollen. Das ist nicht zu übersetzen. Niemandem“ (Interview JC6 GD 2: 129).

Daher wird die Ausnahmeregelung kritisch betrachtet. Die Arbeitsaufnahme einer Beschäftigung mit einem Entgelt unterhalb des Mindestlohns führe – zumindest in den ersten sechs Monaten – zur Fortsetzung der Hilfebedürftigkeit. Deshalb wurde von Seiten eines Jobcenters vorgeschlagen die Ausnahme auf drei Monate zu verkürzen und diese regional anzupassen. Mehr Flexibilität wird zudem gewünscht, um mehr Einzelfallgerechtigkeit schaffen zu können. Auch werden Vorschläge diskutiert, wie niedrig die Untergrenze der Absenkung des Mindestlohnes sein sollte. Konkret wurde vorgeschlagen nicht die Sittenwidrigkeit, sondern eine Untergrenze von 6,00 Euro/Stunde oder 6,50 Euro/Stunde einzuführen.

Ein weiterer Grund für eine geringe Nutzung in der Vermittlungspraxis der Jobcenter liegt darin, dass die Mitarbeitenden überzeugter von anderen ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten sind oder ihre Kunden schlichtweg nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können:

„Wenn es wirklich so ist, dass wir Menschen am Markt platzieren können, gibt es andere Förderinstrumente. Menschen, die für den regulären ersten Arbeitsmarkt nicht geeignet sind, die brauche ich nicht über den Weg in Arbeit zu bringen, dafür brauche ich einen sozialen Arbeitsmarkt. Also man darf es nicht miteinander vermischen“ (Interview JC4 B6: 172).

Überwiegend wurde in den Interviews der Eingliederungszuschuss als bewährtes Instrument genannt, vereinzelt aber auch die Förderung von Führerschein oder Kraftfahrzeugen. Berichtet wurde zudem von eigenen, individuelleren Wegen, Langzeitarbeitslose in Beschäftigung zu integrieren oder einer solchen zumindest näher zu bringen.

Gerade die zentralen kommunalen Träger könnten zudem ein größeres Interesse daran haben, einen Eingliederungszuschuss zu vergeben, statt die Ausnahmeregelung zu nutzen. Ihnen wäre es dadurch eher möglich, die Hilfebedürftigkeit in einigen Fällen nicht nur zu verringern, sondern ganz zu beenden. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Kosten zur Unterkunft bei einer verringerten Hilfebedürftigkeit zuletzt wegfallen, für die Kommunen von besonderer Bedeutung, da der Eingliederungszuschuss wiederum von der Bundesagentur für Arbeit bezahlt wird.

Zudem wird vermutet, dass auch von Seiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Arbeitsaufnahme zum Mindestlohn mit Unterstützung eines Zuschusses an den Arbeitgeber positiv angenommen wird:

„Es ist jetzt auch nicht so, dass wir hier [für die Ausnahmeregelung] Werbung machen. Und für uns im Jobcenter ist es auch nicht attraktiv, lieber zahlen wir EGZ und der [Arbeitnehmer] kriegt eine ordentliche Vergütung, ist dann aus dem Leistungsbezug, damit ist auch die Hilfebedürftigkeit beendet und das ist ja unser Ziel, als dass wir jemanden jetzt sechs Monate [...] beschäftigen unter Mindestlohn und er ist dann hilfebedürftig. [...] Ist für den Kunden vielleicht auch attraktiver. Zu sagen: Ich bin jetzt dann weg vom Jobcenter“ (Interview JC1 GD1: 235).

Weiterhin sind die Jobcenter dazu angehalten, Arbeitgeber dahingehend zu beraten, dass die Wahrscheinlichkeit der Stellenbesetzung deutlich erhöht wird, wenn ein Arbeitsentgelt mindestens in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns angeboten wird. An einigen Standorten gab es zwar keine Hinweise auf Vorgaben bei der Aufnahme von Stellen die sich explizit an Langzeitarbeitslose richten, jedoch äußerten sich die Befragten negativ über eine Aufnahme derartiger Stellenangebote. Begründet wurde das Vorgehen zum einen damit, dass die Stellenvermittlung nach der Qualifikation der Kunden erfolge. Zum anderen wird angegeben, dass das Matching und damit die Qualifikation und Motivation der künftigen Beschäftigten bei den Arbeitgebern im Vordergrund stehe.

Gründe, warum Langzeitarbeitslose die Ausnahmeregelung kaum nutzen

Aus Sicht der Langzeitarbeitslosen ist ausschlaggebend, ob sie die Dauer ihrer eigenen Arbeitslosigkeit kennen und diese offensiv bei einem Arbeitgeber ansprechen möchten. Zudem muss die Bereitschaft vorhanden sein, ein halbes Jahr lang weniger als den Mindestlohn zu verdienen. Gerade der Lohn hat jedoch einen Anreizeffekt für Personen, die längere Zeit aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, sich wieder zu engagieren. So berichtet eine befragte Person: *„Wenn sie schon arbeiten, wollen sie Geld verdienen. Wenn ich dann sage: [...] ihr könnt auch für weniger gehen, dann habe ich ihnen schon wieder einen Grund geliefert zu sagen: Och nee, wenn andere 8,50 Euro kriegen, warum soll ich denn dann weniger kriegen?“* (Interview JC6 B8: 271). Viele Arbeitssuchende würden in diesem Fall lieber auf ein besseres Angebot warten.

Gründe, warum Arbeitgeber die Ausnahmeregelung kaum nachfragen

Aus Sicht der befragten Jobcentermitarbeitenden haben Arbeitgeber bei Neueinstellungen zunächst betriebswirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen:

„Die Rückmeldungen der Arbeitgeber [sind] im Prinzip: Ich stelle einen Menschen ein, damit er mir betriebswirtschaftlich was nutzt. Der muss mir einen Mehrwert bringen. Ich stelle ihn nicht aus sozialen Gründen oder irgendwelchen anderen Dingen [ein]“ (Interview JC1 B1: 143).

Zudem sei der Arbeitsmarkt ein viel entscheidenderes Kriterium als die Existenz der Ausnahmeregelung:

„Der Arbeitsmarkt ist entscheidend, ob [...] Langzeitarbeitslose überhaupt eine Chance bekommen. Wenn der Arbeitsmarkt positiv ist, dann werden sich die Chancen zwangsläufig ergeben. [...] Und da [spielt] die Ausnahmeregelung [...] keine Rolle“ (Interview JC6 B1: 124-128).

Einige Arbeitgeber stünden daher einer Einstellung von Langzeitarbeitslosen generell skeptisch gegenüber. Dies gelte insbesondere dann, wenn Personen über Vermittlungshemmnisse verfügen, die auch vor Einführung des Mindestlohns für Arbeitgeber ein Ausschlusskriterium für eine Einstellung gewesen wären: *„Es ist jetzt nicht so, dass jemand wegen dem Mindestlohn keinen Langzeitarbeitslosen einstellt, sondern generell haben sie das eigentlich ungern gemacht oder gar nicht gemacht, wenn es ging“ (Interview JC1 GD1: 179).*

Andere Arbeitgeber hätten zum Teil negative Erfahrungen mit der Zuverlässigkeit einzelner langzeitarbeitsloser Bewerber gemacht, und seien daher weniger bereit, anderen Langzeitarbeitslosen eine Chance zu geben. So gab es laut der befragten Jobcenter Rückmeldungen von Arbeitgebern, wonach Langzeitarbeitslose anfänglich zur Arbeit erschienen und dann – teils unentschuldigt, teils aus Krankheitsgründen – wieder der Arbeit fernblieben. Befragte berichten:

„Wir haben einige Arbeitgeber, die wirklich auch einen sozialen Anspruch haben. Das haben wir auf jeden Fall. Es ist halt die Frage: Wenn diese eben auch des Öfteren natürlich enttäuscht werden und die Kunden dann eben nicht die Arbeitsleistungen erbringen, irgendwann schwächt sich das auch ab [...]“ (Interview JC3 GD1: 74).

Die Befragten berichten aber auch, dass die bisherige Dauer in Arbeitslosigkeit für viele Arbeitgeber keine große Rolle spielt. Ein Befragter berichtet von seinen Erfahrungen mit Arbeitgebern: *„Wenn der [Langzeitarbeitslose] wirklich motiviert ist und in das Team reinpasst und die Chemie an sich stimmt, dann ist das wirklich ganz egal, ob der jetzt langzeitarbeitslos war oder nicht“ (Interview JC6 GD2: 100).* Man müsse schließlich auch die Gründe für die Langzeitarbeitslosigkeit hinterfragen – beispielsweise könne die Arbeitslosigkeit aus familiären oder gesundheitlichen Gründen entstanden sein. Ein anderer Befragter schildert die Hintergründe von Arbeitgebern ähnlich: *„Langzeitarbeitslose nehme ich nicht oder den will ich nicht´ das spielt beim Arbeitgeber heutzutage keine Rolle mehr. Der Arbeitgeber sagt: `Ich brauche einen, der motiviert ist, auf den ich mich verlassen kann und der zuverlässig ist“ (Interview JC1 B4: 109-121).* Eigenschaften wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, eine ausreichende Qualifikation und die Fähigkeit, sich in den Betrieb zu integrieren seien Grundvoraussetzungen.

„Der Arbeitgeber möchte qualifizierte Arbeitskräfte haben, möchte Arbeitskräfte, die kommen zur Arbeit, die pünktlich sind. Das sind eigentlich die Hauptkriterien, worauf Wert gelegt wird. Nicht was man vorher gemacht hat, nicht un-

bedingt. Das Zwischenmenschliche muss stimmen. Und es ist so, dass der Arbeitgeber das finanzielle schon sieht, aber es nützt ihm auch kein Eingliederungszuschuss, wenn das ein Mensch ist, mit dem er [nur Probleme] hat“ (Interview JC4 B14: 126).

Wenn diese erfüllt sind, wären viele Arbeitgeber auch bereit, den Mindestlohn oder mehr zu zahlen. Ohne diese Voraussetzungen käme aber auch zu einem niedrigeren Lohn kein Beschäftigungsverhältnis zustande.

Vielfach wird davon berichtet, dass Arbeitgeber Arbeitskräfte präferierten, die ab dem ersten Arbeitstag an zu 100 Prozent einsatz- und leistungsfähig sind. Einer der Befragten bringt das folgendermaßen auf den Punkt: *„Die wollen eben effektive Arbeitskräfte, jetzt und gleich [...] haben“* (Interview JC4 B14: 192-193). Ein anderer Jobcentermitarbeiter berichtet aus seiner Arbeitserfahrung, dass es in der Praxis häufig so sei, *„dass [die Langzeitarbeitslosen] gleich voll mitlaufen müssen“* (Interview JC5 GD1: 365-367). Insgesamt sei es jedoch schwer für Arbeitgeber, Arbeitskräfte mit niedrigem Produktivitätsniveau einzustellen, wenn die Stelle volle Leistungsfähigkeit von Beginn an verlange. Die Wahrscheinlichkeit einer Nutzung der Ausnahmeregelung sei daher ebenfalls gering. Selbst wenn Arbeitgeber eine geeignete Stelle anzubieten hätten, in der langzeitarbeitslose Bewerber unterhalb des Mindestlohns produktiv eingesetzt werden könnten, müssten aber Auswirkungen auf den Betriebsfrieden und die Außenwahrnehmung des Betriebs berücksichtigt werden.

Nach Angaben der Befragten, befürchten manche Arbeitgeber, sich mit langzeitarbeitslosen Mitarbeitenden Unruhe in den Betrieb zu holen. So wird berichtet, dass eine Anstellung durchaus zu firmeninternen Konflikten führen könne, u. a. aufgrund der Forderungen, die Langzeitarbeitslose mitunter stellen würden, wie beispielsweise eine bestimmte Arbeitszeit und -dauer. Insbesondere eine Aufweichung der Lohnstruktur nach unten könne von der restlichen Belegschaft abgelehnt werden und unter Umständen die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den als „Lohndrückern“ wahrgenommenen Kolleginnen und Kollegen oder die allgemeine Leistungsbereitschaft senken. Neben der Wahrung des Betriebsfriedens ist es auch von Bedeutung, dass ein Betrieb nach außen eine gute Reputation hat. Dabei sei es gerade in Zeiten mit Rekrutierungsschwierigkeiten für die Arbeitgeber wichtig, nicht als ‚Lohndrucker‘ wahrgenommen zu werden.

Arbeitgeber, die explizit nach Langzeitarbeitslosen suchen, die sie unterhalb des Mindestlohns einstellen können, müssen außerdem damit rechnen, dass sich der Stellenbesetzungsprozess verzögert. Gibt ein Arbeitgeber beim Jobcenter Stellen auf, müsse er konkret angeben, zu welcher Höhe und Dauer die Absenkung vorgenommen werden soll. Ein solches Stellenangebot schließe sowohl alle Nicht-Langzeitarbeitslosen als auch diejenigen Langzeitarbeitslosen, die keine Zustimmung zur Weitergabe ihres Status gegeben haben, aus. Dies erschwere eine passgenaue und zeitnahe Stellenbesetzung.

Darüber hinaus würde die Ausnahmeregelung für Arbeitgeber einen ungewohnten bürokratischen Aufwand bedeuten. Ebenso äußern die Jobcentermitarbeiter die Vermutung, dass Arbeitgeber auf die Ausnahmeregelung verzichten, um das Risiko einer fehlerhaften Anwendung der Regelung zu vermeiden. So berichtet ein befragter Jobcentermitarbeiter:

„Bei den Arbeitgebern, bei den Gewerkschaften und auch bei Arbeitgeberverbänden, mit denen ich auch gut in Kontakt bin, gab es Riesenunsicherheit, auch noch bis ins Jahr 2015, bis jetzt teilweise [...] wie dieses Gesetz wirklich zu lesen ist. Auch Stichwort: Wer ist langzeitarbeitslos? Das ist nach wie vor ein Dauerbrenner. Aufgrund dieser Unsicherheit, glaube ich, lässt sich kein Arbeitgeber auf solche Spielchen ein“ (Interview JC2 B8: 127-128).

Zudem wird vermutet, dass nicht alle Arbeitgeber über die Ausnahmeregelung informiert seien. Diejenigen, die über einen Arbeitgeberverband organisiert sind, verfügen demnach eher über das nötige Wissen. Ist dies nicht der Fall, wird jedoch vermutet, dass aufgrund geringer medialer Präsenz der Ausnahmeregelung einige Arbeitgeber schlichtweg über deren Existenz nicht informiert sind.

Ist ein Langzeitarbeitsloser allerdings eingestellt und gut in den Betrieb integriert, hat er gute Chancen dort zu verbleiben. Ein Jobcentermitarbeiter formuliert das so:

„Und wenn die [vormals langzeitarbeitslosen Mitarbeiter] gut sind beziehungsweise ihre Arbeit machen und das machen sie ja im Regelfall [...] dann trennt sich auch kein Arbeitgeber wieder von dem. Warum denn? Den Nächsten muss er auch bloß wieder einarbeiten. Und diesen Aufwand scheut er dann schon“ (Interview JC5 GD1: 127-130).

Gründe, die im Wirkungsbereich der Ausnahmeregelung liegen

Aufgrund des allgemeinen Lohnniveaus in den einzelnen Regionen in Deutschland sowie bestehender tariflicher Regelungen berichten die Jobcenter häufig, dass der Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung beschränkt sei. So sei im „*Personaldienstleistungsbereich [...] der Helferlohn, der niedrigste Helferlohn ja vom Tarif schon höher wie der Mindestlohn*“ (Interview JC1 B4: 151).

„Also 8,50 Euro okay, aber in der Regel sind es auch bei den Zeitarbeitsfirmen mal wenigstens 8,80 oder 9,30 Euro. [...] Also das sind wirklich die Helfer, die noch angeleitet werden müssen, sage ich mal, [die] nichts selbstständig hinbringen, die kriegen 8,50 Euro. Ansonsten bewegt sich das auch schnell über 9 Euro“ (Interview JC1 GD1: 184).

Auch können manchmal andere Faktoren eine Rolle spielen, weshalb Arbeitgeber keine Löhne unter 8,50 Euro/Stunde zahlen wollen und können. So wird berichtet, dass aufgrund der peripheren Lage und der damit eingeschränkten Erreichbarkeit einzelner Arbeitsorte ein Lohn unter 8,50 Euro/Stunde nicht möglich sei.

„Bloß für 5,70 Euro oder für 8,50 Euro kriegen Sie auch keinen nach Ort M oder nach Ort N [...], weil die Fahrten sind natürlich nicht um die Ecke“ (Interview JC2 B14: 41).

11.1.3 Nutzung der Ausnahmeregelung nach Aussagen der Personenbefragung

Da qualitative Interviews nur mit den Mitarbeitenden in sechs ausgewählten Jobcentern geführt werden konnten, stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse der vorangegangenen Abschnitte verallgemeinert werden können. Eine alternative Datenquelle stellt die quantitative Personenbefragung dar. Wie in Abschnitt 7.4 beschrieben, wurden im Rahmen der vorliegenden Evaluation Personen in mehreren Wellen befragt, die nach mindestens achtmonatiger Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung aufgenommen haben. Da diese quantitativ ausgelegte Befragung ganz Deutschland abdeckt, ist hierdurch ein alternativer Blickwinkel möglich. Insgesamt werden die obigen Ergebnisse auch durch die Aussagen der Personenbefragung bestätigt.

Eine Auswertung der Interviews zeigt, dass nur ca. ein Viertel der befragten (ehemaligen) Langzeitarbeitslosen die Ausnahmeregelung kannte. Außerdem wurde eine Bescheinigung für Langzeitarbeitslose in den beiden Befragungskohorten mit Beschäftigungseintritten im Jahr 2015 insgesamt lediglich in 107 Fällen beantragt. In 26 Fällen ging die Initiative nach Angabe der Befragten vom Arbeitgeber aus, 24-mal von den Arbeitssuchenden selbst. In 43 Fällen kam der Vorschlag vom Berater bzw. der Beraterin im Jobcenter.³⁴ Tatsächlich ausgestellt wurde die Bescheinigung in 89 Fällen, beim Arbeitgeber auch abgegeben wurde sie in 78 Fällen. Grund für die nicht erfolgte Ausstellung war zumeist, dass noch keine Langzeitarbeitslosigkeit vorlag.

Werden die Angaben der Befragten auf die Gesamtpopulation hochgerechnet, ergibt sich, dass etwa 1,4 Prozent der Langzeitarbeitslosen vor ihrer Beschäftigungsaufnahme eine Bescheinigung ihrer Langzeitarbeitslosigkeit überhaupt angefragt hatten. Bei ca. 25.000 Beschäftigungseintritten pro Monat (siehe Abbildung 9.1 und Abbildung 9.4) ergibt das monatlich ca. 350 Anfragen deutschlandweit. Die Zahl der tatsächlich genutzten Bescheinigungen liegt nochmals darunter. Ökonomisch relevante Effekte der Ausnahmeregelung erscheinen vor diesem Hintergrund als sehr unwahrscheinlich. Ob dies tatsächlich der Fall ist, wird in den folgenden Abschnitten untersucht.

11.1.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend zeigt sich in den befragten Jobcentern, dass die Bescheinigung über Langzeitarbeitslosigkeit nicht in einem nennenswerten Umfang ausgestellt wurde. Die Analyse der Personenbefragung zeigt, dass sich dieses Ergebnis auf ganz Deutschland ausweiten lässt. Standortübergreifende Hinweise darauf, dass die Ausnahmeregelung als aktives Element in der arbeitnehmerorientierten Integri-

³⁴ In den übrigen Fällen lautete die Antwort „Weiß nicht“ bzw. „kein Angabe“.

onsarbeit oder in der Zusammenarbeit mit Unternehmen zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen eingesetzt wurde, konnten zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht festgestellt werden. Sowohl in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung als auch in der arbeitgeberorientierten Beratung ist ein zurückhaltender Umgang mit der Ausnahmeregelung als Informations-, Ansprache- oder Beratungselement erkennbar. Zudem wird in den Jobcentern nicht nachgehalten, ob in den wenigen Anwendungsfällen der Ausnahmeregelung eine dauerhafte Einmündung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stattfindet. Für die große Masse der Langzeitarbeitslosen spielt die Ausnahmeregelung aus Sicht der Interviewpartner im Erhebungszeitraum keine große Rolle. Nachfragen nach einer entsprechenden Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit erfolgten selten und selbst dann kam es nicht immer zu einer Ausstellung der Bescheinigung.

Die Gründe für die geringe Nutzung der Ausnahmeregelung sind aus Sicht der befragten Jobcenter vielfältig. So scheint die Erreichung der Zielplanungen einer der wichtigsten Gründe zu sein. Häufig wird von den Befragten berichtet, dass es nicht Ziel sein könne, länger als notwendig aufstockende Grundsicherungsleistungen zu zahlen. Außerdem wird der Ansatz der Regelung als diskriminierend empfunden. Stattdessen präferieren die Mitarbeitenden der Jobcenter Instrumente wie den bekannten Eingliederungszuschuss. Daher raten sie zum Teil aktiv von einer Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung ab. Auch sei die Ausstellung einer Bescheinigung aufgrund der komplexen Berechnung anfangs sehr schwierig gewesen.

Auch für Langzeitarbeitslose selbst sei die Regelung wenig attraktiv. Viele würden lieber auf bessere Jobangebote warten als eine Beschäftigung aufnehmen, in der ihre Kolleginnen und Kollegen für ähnliche Tätigkeiten besser bezahlt werden. Viele Arbeitgeber seien den Einschätzungen der Jobcentermitarbeitenden nach durchaus bereit, Langzeitarbeitslose für den Mindestlohn zu beschäftigen, wenn sie persönlich geeignet sind. Dies gilt zumindest für Arbeitgeber, die aktiv mit den Jobcentern zusammenarbeiten. So sei für Arbeitgeber vor allem relevant, zuverlässige und motivierte Arbeitskräfte zu rekrutieren. Liege eine solche Eignung nicht vor, helfe auch keine Lohnsenkung und die Person wäre auch vor Einführung des Mindestlohns nicht eingestellt worden. Außerdem müssen bei Einstellungen unter Mindestlohn Auswirkungen auf Betriebsfrieden und Außenwahrnehmung berücksichtigt werden. Auch deshalb wird der Eingliederungszuschuss als Fördermöglichkeit bevorzugt. Hinzu kommen Unkenntnis oder Unsicherheit über die genauen Anwendungsmöglichkeiten der Ausnahmeregelung, sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch der Arbeitssuchenden. Zuletzt wird auch der eingeschränkte Wirkungsbereich der Ausnahmeregelung als Grund für die geringe Nutzung diskutiert.

11.2 Lohneffekte

Wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt werden konnte, gibt es bislang keine Evidenz, dass eine Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in nennenswerten Umfang nachgefragt oder ausgestellt wird. Geht man davon aus, dass alle Arbeitgeber, die die Ausnahmeregelung

nutzen wollen, auf die Vorlage einer Bescheinigung durch die Bewerber bestehen, zwingt sich bereits an dieser Stelle eine Schlussfolgerung auf: Aufgrund der geringen Nachfrage erscheinen Lohn- und Beschäftigungseffekte der Ausnahmeregelung als sehr unwahrscheinlich. Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass Arbeitgeber ihr Einstellungsverhalten gegenüber Langzeitarbeitslosen ändern könnten, ohne auf eine formale Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit zurück zu greifen. Dies könnte zum Beispiel dann der Fall sein, wenn ihnen die Notwendigkeit einer Bescheinigung nicht bewusst ist. Daher werden im Folgenden mögliche Lohneffekte der Ausnahmeregelung anhand der Daten aus der quantitativen Personenbefragung untersucht, ohne dabei auf die Vorlage einer Bescheinigung zu achten. Die entscheidenden Leitfragen sind dabei:

(i) Hatte die Einführung des Mindestlohns überhaupt einen Einfluss auf die (Einstiegs-)Löhne von Arbeitslosen, und

(ii) unterschreiten die Einstiegsgehälter von Langzeitarbeitslosen den Mindestlohn häufiger als es für Kurzzeitarbeitslose der Fall ist?³⁵

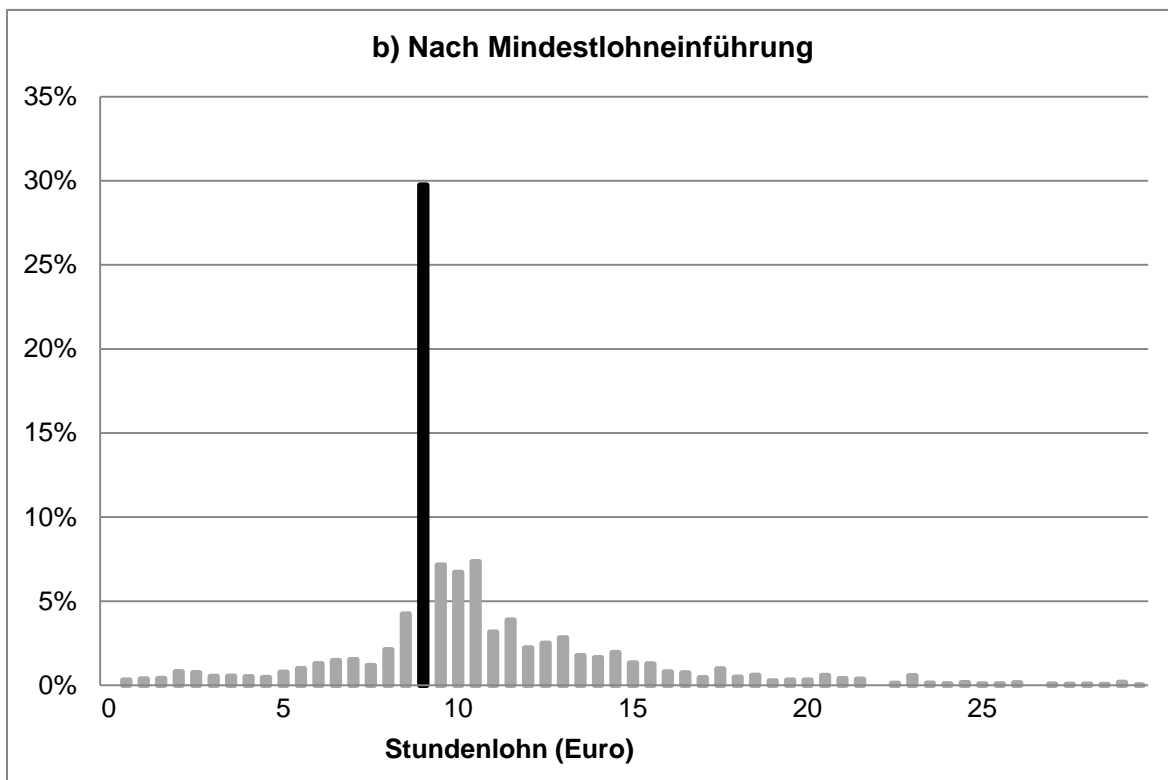
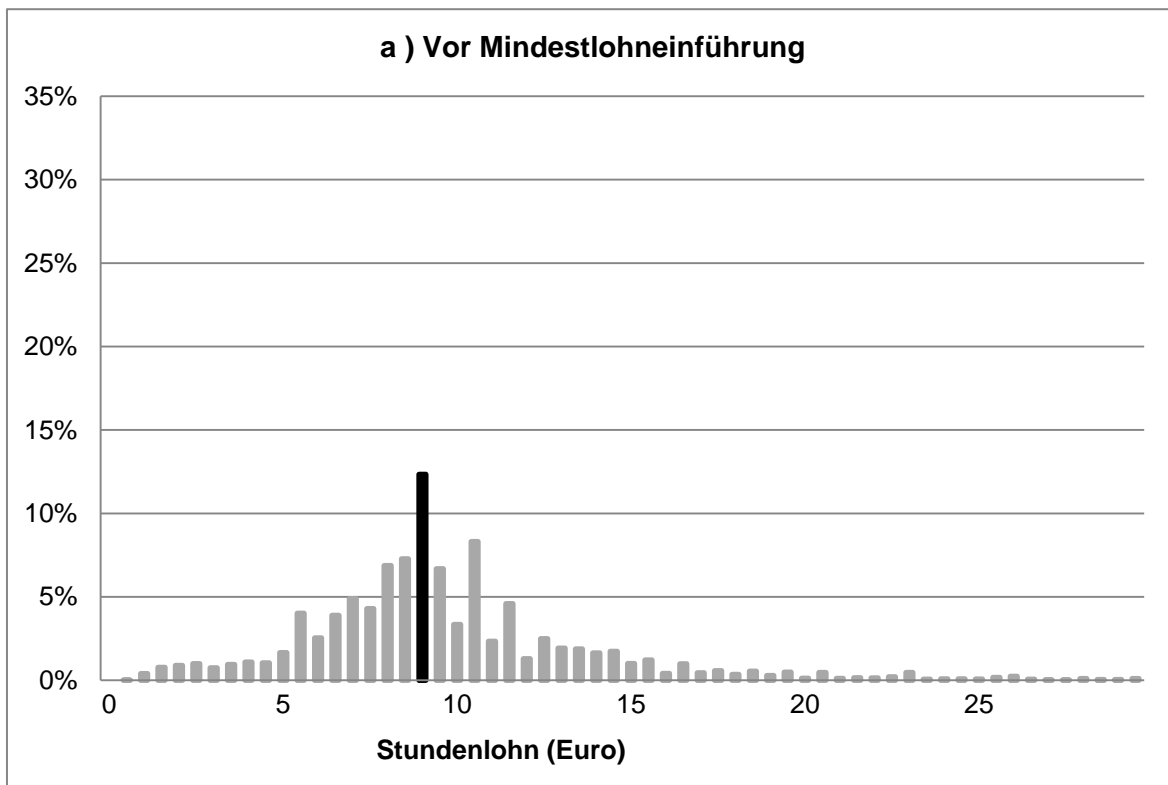
11.2.1 Einstiegsgehälter vor und nach der Mindestlohneinführung

Arbeitslose, die eine neue Beschäftigung aufnehmen, sind eine sehr spezielle Gruppe auf dem Arbeitsmarkt. Es kann davon ausgegangen werden, dass ihre Mindestlohn Betroffenheit im Vergleich zu allen Beschäftigten relativ hoch ist. Tatsächlich zeigt Abbildung 11.1 a), dass ein erheblicher Teil der Einstiegsgehälter in der ersten Befragungskohorte (mit Beschäftigungsübergang im April 2014, also vor Mindestlohneinführung) unter 8,50 Euro/Stunde lag. Die Einstiegsgehälter betrugen im Schnitt 9,74 Euro/Stunde, wobei ein Anteil von 42 Prozent der Beschäftigten unter 8,50 Euro/Stunde entlohnt wurde. Die Betroffenheit in der Gesamtbevölkerung lag 2014 dagegen bei ca. 11 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2016).

Neben der insgesamt hohen Betroffenheit zeigt sich auch ein deutlicher Einfluss der Dauer der Arbeitslosigkeit vor einer Beschäftigungsaufnahme. Es lässt sich die Tendenz beobachten, dass längere Arbeitslosigkeitsdauern mit geringeren Einstiegsgehältern einhergehen. So lag der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einer Entlohnung unter 8,50 Euro/Stunde unter Kurzzeitarbeitslosen bei 33 Prozent, unter Langzeitarbeitslosen bei 47 Prozent (siehe Tabelle 11.1). Mit 61 Prozent war er bei Personen, die erst nach mehr als drei Jahren eine neue Beschäftigung fanden, besonders hoch. Wie Abschnitt 9.2 zeigt, sind die Ursachen hierfür vielfältig. Sie liegen unter anderem in Veränderungen der Personeneigenschaften, Branchen und der Art der aufgenommenen Beschäftigung begründet.

³⁵ Die Definition von Lang- und Kurzzeitarbeitslosen in diesem Abschnitt richtet sich grundsätzlich nach der in Abschnitt 7.4 vorgenommenen Einteilung für die Personenbefragung. Sofern den Analysen Befragungsdaten zugrunde liegen, umfassen Kurzzeitarbeitslose somit die Arbeitslosen, die mehr als acht Monate aber weniger als ein Jahr arbeitslos sind beziehungsweise waren. Langzeitarbeitslose nach § 18 SGB III sind nach wie vor Personen, die gemäß offizieller Definition der Bundesagentur für Arbeit mehr als ein Jahr in Arbeitslosigkeit verbracht haben.

Abbildung 11.1
Verteilung der Einstiegslohne vor und nach Mindestlohneinführung



Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; gewichtete Darstellung; Balken repräsentieren Intervalle von 50 Cent; Intervall von 8,50-9,00 Euro durch schwarzen Balken markiert; Einstiegslohne nach mind. 8 Monaten in Arbeitslosigkeit; Beschäftigungseintritt im April 2014 (a) und im April bzw. Juli 2015 (b).

Tabelle 11.1**Einstiegslöhne nach Jahr des Beschäftigungsbeginns und Dauer der Arbeitslosigkeit**

	Insgesamt	Kurzzeit	Langzeit	Langzeit 3+
2014				
Stundenlohn (in Euro)	9,74	10,78	9,14	8,17
Anteil unter MiLo (in Prozent)	41,80	32,85	47,00	60,81
2015				
Stundenlohn (in Euro)	10,62	11,36	10,18	9,47
Anteil unter MiLo (in Prozent)	17,77	15,36	19,22	20,82

Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen, gewichtete Darstellung; Kurzzeit: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate, Langzeit 3+: mehr als 36 Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April 2014 und im April bzw. Juli 2015.

Nach Einführung des Mindestlohns ist zu erwarten, dass wesentlich seltener Einstiegsgehälter unterhalb von 8,50 Euro/Stunde gezahlt werden. Abbildung 11.1b) zeigt, dass dies in der zweiten Befragungskohorte (Beschäftigungsbeginn im April 2015) und dritten Befragungskohorte (Beschäftigungsbeginn im Juli 2015) tatsächlich der Fall ist.³⁶ Insbesondere zeigt sich eine deutliche Häufung in der Lohnverteilung bei 8,50 Euro/Stunde. 20 Prozent der Befragten gaben genau diesen Stundenlohn an.³⁷ Dies bedeutet, dass der Mindestlohn für Beschäftigte im Niedriglohnbereich tatsächlich bindet und auch (weitgehend) eingehalten wird. Für die 2015 begonnenen Beschäftigungsverhältnisse lag der durchschnittliche Einstiegslohn bei nun 10,62 Euro/Stunde. Der Anteil der Einstiegsgehälter unter Mindestlohn sank gegenüber der ersten Kohorte von 42 Prozent auf 18 Prozent.^{38,39} Bei Gehältern über

³⁶ Abbildung 11.1 b) umfasst alle in 2015 begonnenen Beschäftigungsverhältnisse da sich die Lohnverteilungen in den Wellen zwei und drei (mit Beschäftigungsbeginn im April oder Juli 2015) qualitativ nicht unterscheiden.

³⁷ In der ersten Befragungskohorte gaben 8 Prozent der Befragten einen Stundenlohn von exakt 8,50 Euro/Stunde an. Eine mögliche Erklärung ist, dass ein Lohn von 8,50 Euro/Stunde bereits 2014 ein wichtiger nominaler Anker war. Es ist aber auch denkbar, dass einige Arbeitgeber bereits im April 2014 in Erwartung des kommenden Mindestlohngesetzes den Lohn ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angepasst hatten. Vor dem Hintergrund der im Folgenden dargestellten deutlichen Lohnanpassungen zum Januar 2015 kann dieser Vorzieheffekt aber nicht besonders stark gewesen sein. Außerdem war im April 2014 die Ausnahmeregelung noch nicht vorgesehen. Eine Verzerrung der Ergebnisse zur Wirkung der Ausnahmeregelung ist daher sehr unwahrscheinlich.

³⁸ Es kann nicht ganz ausgeschlossen werden, dass diese Werte durch teilweise ungenaue Angaben zu Gehältern und gearbeiteten Stunden etwas verzerrt sind. Die Berechnungen schließen sowohl direkte Angaben zum Stundenlohn, als auch implizite Stundengehälter mit ein, die aus Angaben zum Monatslohn und der tatsächlich geleisteten wöchentlichen bzw. monatlichen Arbeitszeit abgeleitet sind. Schränkt man die Stichprobe auf Personen mit direkter Angabe zum Stundenlohn ein, sinken die Anteile auf 34 bzw. 7 Prozent. Dieser Schritt ist aber insofern problematisch, als dass dadurch nur ca. 50 Prozent der Befragten berücksichtigt werden, und viele Beschäftigte, die nur Angaben zu Arbeitszeit und Monatsgehältern machen konnten, womöglich tatsächlich einen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns hatten. Um im Folgenden die Analysen nicht zu stark einzuschränken, werden alle verfügbaren Lohninformationen berücksichtigt. Auf die Ergebnisse zur Wirkung der Ausnahmeregelung hat diese Entscheidung jedoch keinen Einfluss.

³⁹ Andere explizite Ausnahmeregelungen (z. B. für einzelne Branchen) können den weiterhin bestehenden Anteil der Einstiegsgehälter unter Mindestlohn nicht erklären. Schließt man diese Fälle aus, liegen die Anteile geringfügig niedriger bei 39 bzw. 16 Prozent. Schließt man weitere Ausnahme, z. B. für Praktikanten und Auszubildende aus, beträgt der Anteil für 2015 begonnene Beschäftigungsverhältnisse 15 Prozent.

8,50 Euro/Stunde ändert sich in der Verteilung im Vergleich zu 2014 hingegen kaum etwas.

Tabelle 11.1 kann darüber hinaus entnommen werden, dass der Anstieg der Einstiegslöhne (beziehungsweise der Rückgang des Anteils der Löhne unter Mindestlohn) bei sehr unterschiedlichen Arbeitslosigkeitsdauern zu beobachten ist, insbesondere auch bei Langzeitarbeitslosen. Dabei lassen sich zwei Ergebnisse festhalten: Erstens steigen die Löhne in den Gruppen im Schnitt am meisten, in denen sie 2014 noch am niedrigsten waren. Zweitens hat sich der Anteil der Löhne unter Mindestlohn im Jahr 2015 in allen Gruppen stark angenähert und ist damit weitestgehend von der Dauer der Arbeitslosigkeit unabhängig. Dies deutet darauf hin, dass die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose auch ohne Bescheinigung kaum genutzt wird. Ein ökonomischer Test dieser Hypothese wird in Unterabschnitt 11.2.3 vorgenommen.

Weiterhin soll dargestellt werden, welche Rolle die Arbeitszeit und die Beschäftigungsform für die zuvor betrachteten Lohnveränderungen spielen. Tabelle 11.2 stellt Einstiegslöhne und Arbeitszeiten untergliedert nach der jeweiligen Beschäftigungsform dar. Wie sich zeigt, ist die Erhöhung der Einstiegslöhne vor allem bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu beobachten. Der durchschnittliche Stundenlohn stieg für diese um ca. einen Euro/Stunde von 7,74 auf 8,76 Euro/Stunde. Im unteren Teil der Lohnverteilung ist dieser Effekt noch stärker, wie der Anstieg des 25. Perzentils von 6 auf 8,50 Euro/Stunde erkennen lässt. Bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten ändert sich der Durchschnittslohn im Vorjahresvergleich in deutlich geringerem Maße.⁴⁰

Um zu prüfen, ob die höheren Stundenlöhne im Jahr 2015 durch eine Erhöhung des Monatslohns oder eine Reduzierung der Arbeitszeit erreicht worden sind, stellt Tabelle 11.2 außerdem die Angaben zu Monatslöhnen und Wochenstunden vor und nach Einführung des Mindestlohns dar. Hier zeigt sich, dass die Monatslöhne unabhängig von der Beschäftigungsform nahezu unverändert bleiben, wohingegen die geleisteten Wochenstunden zurückgehen. Die Veränderung ist bei geringfügiger Beschäftigung mit ca. 1,5 Stunden/Woche am stärksten, bei Teilzeitbeschäftigung mit knapp einer Stunde/Woche etwas geringer.

⁴⁰ Als Vollzeitbeschäftigung werden hier Beschäftigungsverhältnisse mit mehr als 35 Stunden/Woche gewertet.

Tabelle 11.2
Einstiegslöhne und Arbeitszeit bei Beschäftigungsbeginn im Jahr 2014 bzw. 2015

	2014				2015			
	Vollzeit	Teilzeit	Geringf.	Insg.	Vollzeit	Teilzeit	Geringf.	Insg.
Stundenlohn in Euro								
(Durchschnitt)	12,07	10,32	7,74	10,01	12,36	10,69	8,76	10,82
(25. Perzentil)	9	8	6	7	9	9	9	9
(Median)	10	9	8	9	10	10	9	9
(75. Perzentil)	14	11	9	11	14	12	10	12
Wochenstunden								
(Durchschnitt)	41,73	28,20	12,11	27,32	41,20	27,30	10,60	28,43
(25. Perzentil)	39	20	5	12	39	20	5	14
(Median)	40	28	10	30	40	26	9	30
(75. Perzentil)	45	34	15	40	45	35	13	40
Monatslohn in Euro								
(Durchschnitt)	2.038	1.161	347	1.176	2.064	1.168	344	1.304
(25. Perzentil)	1.376	813	126	400	1.473	800	136	450
(Median)	1.800	1.097	300	1.000	1.806	1.097	300	1.200
(75. Perzentil)	2.333	1.428	450	1.645	2.400	1.419	450	1.800
Verteilung								
Anteil (Prozent)	21	40	38	100	27	43	30	100
Anzahl	1.581	1.095	1.050	3.427	3.208	2.375	1.743	7.000

Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; gewichtete Darstellung („Anzahl“ ungewichtet); Einstiegs-
löhne und Arbeitszeit nach mind. 8 Monaten in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April 2014 und
im April bzw. Juli 2015.

Besonders stark ist der Rückgang der Arbeitszeit bei geringfügiger Beschäftigung im oberen Bereich der Stundenverteilung. Obwohl zur Einhaltung des Mindestlohns bei geringfügiger Beschäftigung eine Grenze von 52 Stunden/Monat bzw. etwa 12 Stunden/Woche nicht überschritten werden darf, geben aber dennoch mehr als ein Viertel der im Jahr 2015 geringfügig Beschäftigten eine höhere Arbeitszeit an. Dies

bedeutet, dass die Befragten entweder ihre tatsächliche Arbeitszeit überschätzen oder der Arbeitgeber einen Teil der Arbeitsstunden nicht (legal) kompensiert.

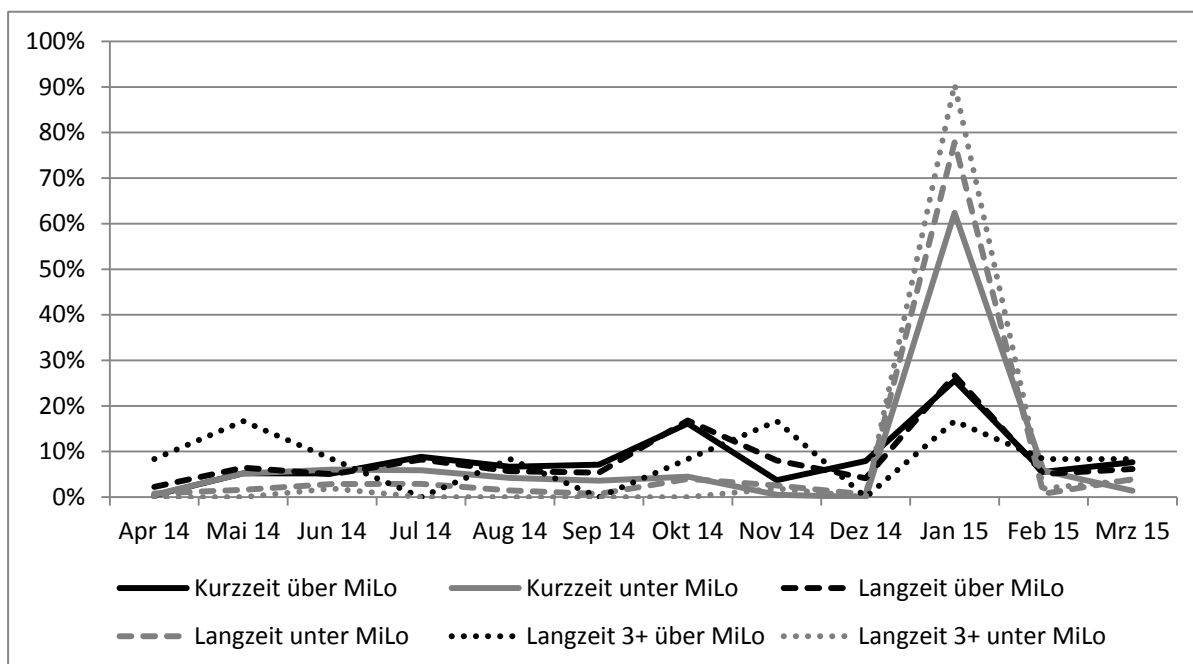
Gleichzeitig zum oben beschriebenen Rückgang in den einzelnen Beschäftigungsgruppen steigt die durchschnittliche Arbeitszeit aller Beschäftigten an. Dies schließt eine allgemeine Stundenreduktion als Folge des Mindestlohns aus. Eine plausible Erklärung dieses Musters sind die von vom Berge et al. (2016b) beschriebenen Umwandlungen von geringfügigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Dadurch entsteht ein Kompositionseffekt: Geringfügig entlohnte Stellen mit relativ hoher Stundenzahl werden in Teilzeit- und (in geringerem Maße) Vollzeitstellen umgewandelt. Selbst bei einer Ausweitung der Arbeitszeit liegt diese bei den neu entstandenen Stellen in der Regel unter dem Arbeitszeitdurchschnitt bisheriger sozialversicherungspflichtiger Stellen. Dadurch ist es möglich, dass die durchschnittliche Arbeitszeit in allen Teilgruppen fällt, obwohl sie insgesamt steigt.

11.2.2 Lohnerhöhungen nach der Beschäftigungsaufnahme

Während der vorangegangene Abschnitt zeigt, dass der Mindestlohn einen klaren Effekt auf die Verteilung der Einstiegsgehälter von (Langzeit-)Arbeitslosen hat, ermöglicht die Struktur der im Rahmen des Projekts durchgeführten Personenbefragung es ebenfalls, Lohneffekte während einer bereits laufenden Beschäftigung dieser Personen zu untersuchen. Die in der ersten Kohorte (mit Einstieg im April 2014) befragten Personen wurden deshalb nach Lohnerhöhungen während der Beschäftigung gefragt. Dadurch kann festgestellt werden, ob bei Einstiegsgehältern unter 8,50 Euro/Stunde eine Anpassung zum 1. Januar 2015 stattfand, oder ob es umfassende Vorzieheffekte gab.

Abbildung 11.2 zeigt für Arbeitslose, die im April 2014 eine Beschäftigung aufgenommen haben, (erste Kohorte der Befragung), in welchem Monat ihre erste Lohnerhöhung stattfand, sofern sich eine Lohnerhöhung ereignet hat. Abgebildet ist der Anteil der Lohnerhöhungen im jeweiligen Monat an allen Lohnerhöhungen von Personen mit mindestens einer Lohnerhöhung bis zum Interviewzeitpunkt. Es werden weiterhin sechs Gruppen danach unterschieden, ob der Einstiegslohn unterhalb des späteren Mindestlohns lag oder nicht, und ob die Person zuvor kurz- oder langzeitarbeitslos, oder aber mehr als drei Jahre arbeitslos war. Es zeigt sich, dass Lohnerhöhungen insbesondere zum 1. Januar 2015 stattfanden. Der Effekt ist jedoch bei den Mindestlohn betroffenen viel stärker ausgeprägt. Bei ehemals Langzeitarbeitslosen mit Entlohnung unter 8,50 Euro/Stunde fanden 78 Prozent aller Lohnerhöhungen im Januar 2015 statt, bei mindestlohn betroffenen Kurzarbeitslosen sind es 62 Prozent. Waren Personen bereits mehr als drei Jahre arbeitslos, liegt der Wert bei 91 Prozent. Bei Personen mit Einstiegslohn über dem Mindestlohn sind die Erhöhungen zeitlich stärker verteilt: Nur etwa ein Viertel der Lohnerhöhungen fand im Januar 2015 statt.

Abbildung 11.2
Zeitpunkt der Lohnerhöhungen – Beschäftigungseintritte im April 2014



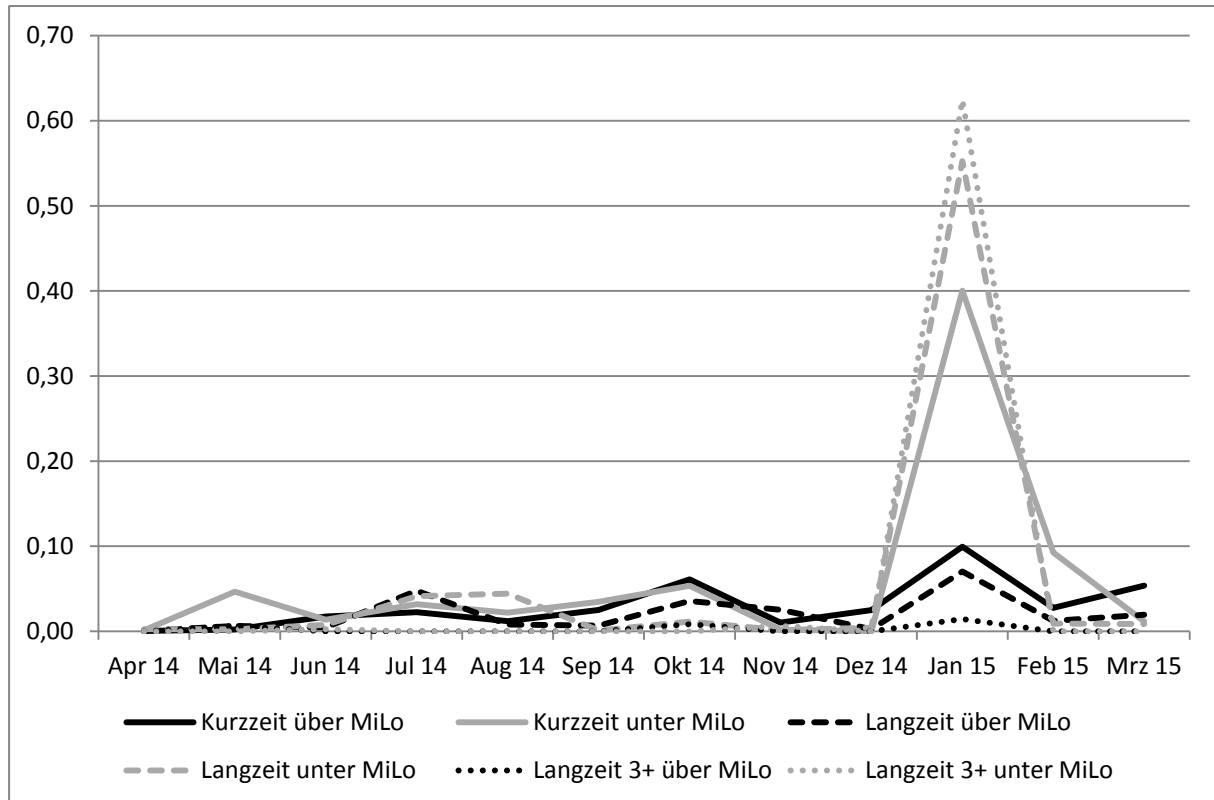
Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; gewichtete Darstellung. Anteil aller Lohnerhöhungen im jeweiligen Monat bezogen auf alle Personen mit mindestens einer Lohnerhöhung bis zum Interviewzeitpunkt. Kurzeitarbeitslose: 8 bis 12 Monate, Langzeitarbeitslose: 12 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit bei Beschäftigungsaufnahme; Langzeitarbeitslose „3+“: 36 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit bei Beschäftigungsaufnahme; Beschäftigungseintritt im April 2014.

In Abbildung 11.3 wird zusätzlich die durchschnittliche Lohnveränderung zum Vormonat in Euro angegeben. Der Lohn stieg bei zuvor Kurz- bzw. Langzeitarbeitslosen mit einem Einstiegslohn von höchstens 8,50 Euro/Stunde von Dezember 2014 auf Januar 2015 um 40 bzw. 55 Cent. Dabei wurde der Lohn in über 90 Prozent der Fälle auf exakt 8,50 Euro/Stunde angehoben. Der Zeitpunkt und das Niveau der Erhöhungen legen Anpassungen an den Mindestlohn als Erklärung nahe. Bei Personen, die bereits zu Beginn der Beschäftigung über 8,50 Euro/Stunde entlohnt wurden, beträgt der Anstieg im Durchschnitt weniger als 10 Cent.⁴¹ Zusätzlich zur Gesamtheit der Langzeitarbeitslosen, bietet Abbildung 11.3 auch Einblicke in die Verläufe der Lohnerhöhungen von Arbeitslosen, die erst nach mindestens 3 Jahren Arbeitslosigkeit in Beschäftigung eingetreten sind. Die zeitlichen Muster unterscheiden sich nicht grundlegend zwischen den einzelnen Gruppen. Finden Lohnerhöhungen statt, so ereignen sie sich nach wie vor in der Regel zum Januar 2015. Allerdings bleiben Lohnerhöhungen für diese Langzeitarbeitslosen verhältnismäßig häufig aus, wenn sie bereits von Beginn der Beschäftigung zum Mindestlohn entlohnt wurden. Lag der Einstiegslohn allerdings unter 8,50 Euro/Stunde, dann ereigneten

⁴¹ Die hier dargestellten durchschnittlichen Lohnerhöhungen könnten dadurch verzerrt sein, dass Personen selektiv vor dem 1. Januar 2015 aus der Beschäftigung ausschieden. Um diese Möglichkeit zu berücksichtigen wurden die Berechnungen mit Einschränkung auf die Personen wiederholt, die mindestens ein Jahr beschäftigt blieben. Die Ergebnisse ändern sich hierdurch qualitativ nicht.

sich in dieser Untergruppe der Langzeitarbeitslosen mit durchschnittlich 62 Cent die betragsmäßig stärksten Lohnerhöhungen.

Abbildung 11.3
Durchschnittliche Erhöhung des Stundenlohns in Euro im Vergleich zum Vormonat – Beschäftigungseintritte im April 2014



Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; gewichtete Darstellung. Durchschnittliche Lohnerhöhung in Eurocent im jeweiligen Monat für alle Personen mit mindestens einer Lohnerhöhung bis zum Interviewzeitpunkt. Kurzarbeitslose: 8 bis 12 Monate, Langzeitarbeitslose: 12 oder mehr Monate, Langzeitarbeitslose „3+“: 36 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit bei Beschäftigungsaufnahme; Beschäftigungseintritt im April 2014.

Im Hinblick auf vorzeitige Anpassungen an den Mindestlohn ergibt sich aus der Befragung somit, dass es für die im April 2014 begonnenen Beschäftigungsverhältnisse kaum Vorzieheffekte gab. Arbeitgeber warteten mit Lohnerhöhungen in der Regel bis zum Januar 2015, als der Mindestlohn von 8,50 Euro/Stunde gezahlt werden musste.⁴² Die Anpassungen fallen dann erwartungsgemäß für in den Gruppen am stärksten aus, in denen der Durchschnittslohn zuvor noch am niedrigsten war. Ob Vorzieheffekte bei Beschäftigungsverhältnissen auftraten, die nach Verabschiedung des Mindestlohngesetzes im Juli 2014 begannen, kann mit Hilfe der Personenbefragung aber nicht geklärt werden. Andere Befragungen deuten darauf hin, dass dies in einem gewissen Umfang der Fall war (siehe Kubis et al., 2015).

⁴² Hierbei sind jedoch mögliche Vorzieheffekte bereits bei der Einstellung zu beachten (siehe Fußnote 37).

11.2.3 Effekt der Ausnahmeregelung

In den letzten beiden Kapiteln konnte gezeigt werden, dass der Mindestlohn positive Effekte auf die Einstiegslohne von Arbeitslosen hat. Somit stellt sich als nächstes die Frage, ob die Ausnahmeregelung den Effekt für Langzeitarbeitslose abschwächt. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, da, wie in Unterabschnitt 5.1.4 dargelegt, aus theoretischer Sicht Beschäftigungseffekte nur dann zu erwarten sind, wenn die Ausnahmeregelung zu einer niedrigeren Entlohnung von Langzeitarbeitslosen führt, als dies in einer Situation mit Mindestlohn aber ohne Ausnahmeregelung der Fall gewesen wäre. Um empirisch zu überprüfen, ob es einen solchen Effekt gibt, wird mittels eines sRD-Designs (siehe Unterabschnitt 6.2.2) der Lohn vor und nach dem Übergang zur Langzeitarbeitslosigkeit verglichen. Sollte es an dieser Stelle eine sprunghafte Veränderung der Löhne geben, würde dies auf einen Effekt der Ausnahmeregelung hindeuten.

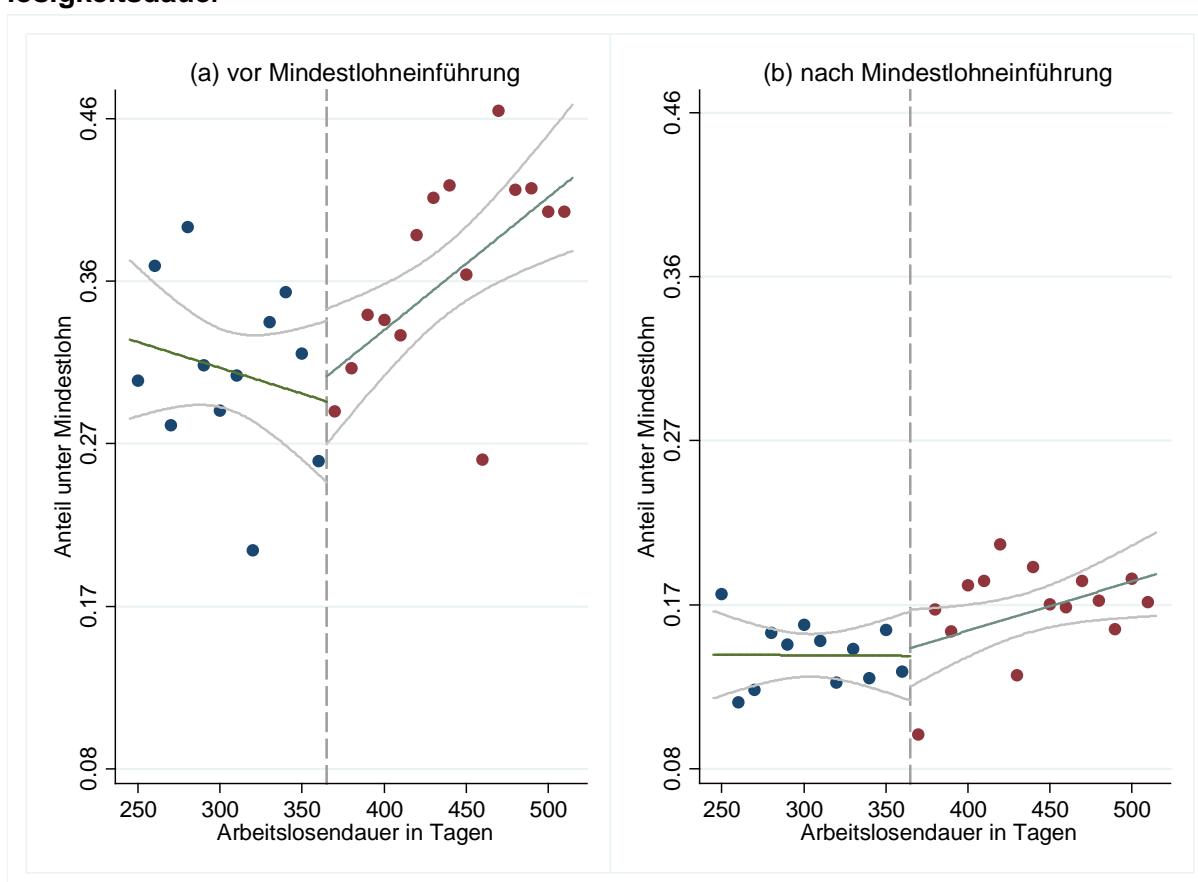
Abbildung 11.4 stellt den Anteil der Personen, die einen Stundenlohn unter 8,50 Euro angeben, in Abhängigkeit der Arbeitslosigkeitsdauer dar. Dabei wird zur Illustration die Arbeitslosigkeitsdauer in Intervalle von 10 Tagen unterteilt. Für diese Intervalle wird dann der Anteil von Personen mit Einstiegslohnen unter dem Mindestlohn errechnet (als Punkte dargestellt). Zusätzlich wird auf Basis der individuellen Lohnangaben der lineare Zusammenhang zwischen diesem Maß für die Mindestlohnbetreffenheit und der Arbeitslosigkeitsdauer abgebildet. Dieser wird aber für Langzeitarbeitslose und Kurzarbeitslose getrennt geschätzt. Dadurch werden etwaige Sprünge am Übergang zur Langzeitarbeitslosigkeit sichtbar.

Abbildung 11.4 a) zeigt die Anteile der Einstiegslohne unter 8,50 Euro/Stunde vor Einführung des Mindestlohns. Bei allen betrachteten Arbeitslosigkeitsdauern zeigt sich eine substantielle Mindestlohnbetreffenheit. Der Anteil nimmt bei den Langzeitarbeitslosen mit steigender Arbeitslosigkeitsdauer zu, was mit den schlechteren Beschäftigungsaussichten von Personen in Einklang steht, die schon sehr lange arbeitslos sind (vgl. Kapitel 3 und 9). Für Kurzarbeitslose zeigt sich hingegen kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeitsdauer und Mindestlohnbetreffenheit. Wie zu erwarten gibt es dabei für den Zeitraum vor der Mindestlohneinführung keine sprunghafte Veränderung der Mindestlohnbetreffenheit an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit. Dies wird daraus ersichtlich, dass die beiden Regressionsgeraden in der Abbildung, welche den geschätzten linearen Zusammenhang zwischen der Mindestlohnbetreffenheit und der Arbeitslosigkeitsdauer getrennt für Kurz- und Langzeitarbeitslose abbilden, an der Schwelle gleichauf liegen.

Abbildung 11.4 b) zeigt den Verlauf des Anteils der Einstiegslohne unter 8,50 Euro/Stunde für die beiden Befragungswellen nach Einführung des Mindestlohns. Hier ist der Anteil insgesamt deutlich niedriger als vor der Mindestlohneinführung. Das entscheidende Ergebnis ist, dass auch hier keine sprunghafte Änderung an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten ist. Die Regressionsgeraden für Kurz- und Langzeitarbeitslose liegen an dieser Stelle abermals nahezu

gleichauf. Damit zeigt sich, dass trotz der Ausnahmeregelung Langzeitarbeitslose kurz nach der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit nicht signifikant häufiger unter Mindestlohn entlohnt werden als Kurzzeitarbeitslose knapp vor der Schwelle. Zwar steigt der Anteil von Personen mit Einstiegsgehältern unter 8,50 Euro/Stunde auch nach der Mindestlohneinführung für Langzeitarbeitslose mit der Arbeitslosigkeitsdauer an, der Zusammenhang ist nun aber deutlich flacher als zuvor. Langzeitarbeitslose mit sehr langen Arbeitslosigkeitsdauern werden demnach, trotz einer möglichen Ausnahme, nicht viel häufiger unter Mindestlohn eingestellt als andere Langzeitarbeitslose, oder gar Kurzzeitarbeitslose. Dies spiegelt auch die Auswertungen in Tabelle 11.1 wider.

Abbildung 11.4
Bezahlung unter Mindestlohn in Abhängigkeit der vorangegangenen Arbeitslosigkeitsdauer



Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; Die Regressionsgeraden zeigen den linearen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeitsdauer und dem Anteil von Einstiegsgehältern unter Mindestlohn, der getrennt für Kurz- und Langzeitarbeitslose geschätzt wird. Kurzzeit: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April 2014 (a) und im April bzw. Juli 2015 (b). Die grauen Linien stellen 95%-Konfidenzintervalle dar. Die Punkte dienen der Illustration und stellen die Anteile in kleinen Intervallen von je 10 Tagen Arbeitslosigkeitsdauer dar.

Robustheitschecks

Bei dem hier angewandten sRD Verfahren ist es wichtig, eine mögliche sprunghafte Veränderung am Schwellenwert von einer kontinuierlichen Veränderung über die gesamte Arbeitslosigkeitsdauer hinweg zu isolieren. Um sicherzustellen, dass dies erfolgreich funktioniert, kann eine Reihe von alternativen Spezifikationen verwendet

werden. Tabelle 11.3 fasst diese zusammen. In der Ausgangsvariante (Spalte 1) wird eine lineare Spezifikation mit einer Bandbreite von 120 Tagen auf jeder Seite der Sprungstelle gewählt. In der zweiten Spalte wird der Zusammenhang zwischen der Mindestlohnbetreffenheit und der Arbeitslosigkeitsdauer mit einer kubischen Spezifikation flexibler modelliert. Spalte 3 zeigt das Ergebnis bei einer verkürzten Bandbreite von 60 Tagen in einer linearen Schätzung. Dies verringert die Fallzahl und damit die Präzision der Schätzung, hilft jedoch gleichzeitig die Veränderung am Schwellenwert präziser zu isolieren. Es zeigt sich, dass die geschätzte Veränderung an der Sprungstelle für alle Spezifikationen weder signifikant von null verschieden noch ökonomisch bedeutsam ist.

Tabelle 11.3
Effekt auf die Bezahlung unter Mindestlohn an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit für Kohorten 2 und 3 (nach Mindestlohneinführung)

Spezifikation	Linear, 120 Tage	Kubisch, 120 Tage	Linear, 60 Tage
Geschätzte Änderung an der Sprungstelle	-0,01385	0,00733	-0,03851
[P-Wert]	[0,232]	[0,915]	[0,355]
Fallzahlen	6.393	6.393	3.136

Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; sRD Regressionen an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit; die abhängige Variable gibt an ob Personen unter Mindestlohn bezahlt werden (unter Mindestlohn = 1); lokale lineare Regression mit triangulärem Kerndichteschätzer; robuste P-Werte nach dem Verfahren von Calonico et al. (2014) in Klammern. Kurzzeit: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April bzw. Juli 2015.

Die deskriptive Betrachtung in Abschnitt 9.2 hat bereits gezeigt, dass Arbeitslose mit ähnlichen Arbeitslosigkeitsdauern im Bereich des Übergangs zur Langzeitarbeitslosigkeit relativ gut vergleichbar sind. Um außerdem formal zu testen, dass die Ergebnisse aus Abbildung 11.4 und Tabelle 11.3 nicht dadurch verzerrt sind, dass sich die persönlichen Eigenschaften der Kurzzeit- und Langzeitarbeitslosen am Schwellenwert deutlich unterscheiden, wird die Ausgangspezifikation aus Tabelle 11.3 anstatt mit dem Anteil der Einstiegslohne unter 8,50 Euro/Stunde als abhängiger Variable mit einer Reihe anderer beobachtbarer persönlicher Merkmale geschätzt. Diese Ergebnisse sind in Tabelle 11.4 zusammengefasst.

Mit Ausnahme des Alters wird für keines dieser Merkmale eine signifikante Abweichung am Schwellenwert deutlich. Der signifikante Altersunterschied an der Sprungstelle zeigt sich jedoch bereits im Jahr vor der Mindestlohneinführung und kann somit nicht als Evidenz für eine Anpassung auf die Ausnahmeregelung gewer-

tet werden.⁴³ Dadurch erscheint es sehr unwahrscheinlich, dass die Ergebnisse der Lohnregressionen durch solche Abweichungen verzerrt sind. Weiterhin könnten Abweichungen im Einstellungsverhalten, die mit der Sprungstelle zur Langzeitarbeitslosigkeit in Verbindung stehen, die Ergebnisse verzerren. Derartige Verschiebungseffekte werden in Abschnitt 11.3 ausgeschlossen.

Tabelle 11.4
Änderungen verschiedener Charakteristika an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit

	<i>Abhängige Variablen</i>					
	Alter	Geschlecht	Nationalität	Schulbildung	Ostdeutschland	Fallzahlen
	in Jahren	weiblich=1	deutsch=1	Hauptsch. o. niedriger=1	ostdeutsch=1	
2014	0,43972*	0,06957	0,04462	-0,06543	-0,06359*	3.269
	[0,029]	[0,220]	[0,275]	[0,234]	[0,026]	
2015	0,9729*	-0,02542	-0,0058	-0,02682	-0,00495	6.393
	[0,001]	[0,710]	[0,624]	[0,283]	[0,658]	

Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; sRD Regressionen an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit; lokale lineare Regressionen mit triangulärem Kerndichteschätzer; robuste P-Werte nach Calonico et al. (2014) in Klammern; * signalisiert signifikante Unterschiede auf dem 95% Signifikanzniveau. Als Bandbreite wurden 120 Tage auf jeder Seite der Schwelle gewählt. Kurzzeit: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April bzw. Juli 2015.

Trotz des Befunds, dass sich in der Gesamtpopulation der Arbeitslosen keine signifikante Änderung in der Entlohnung an der Sprungstelle zur Langzeitarbeitslosigkeit findet, ist es denkbar, dass eine solche Änderung für bestimmte Subgruppen, die besonders vom Mindestlohn betroffen sind, vorhanden ist. Um diese Hypothese weiter zu untersuchen, zeigt Tabelle 11.5 in den ersten beiden Spalten die Regressionskoeffizienten für zwei solche Subgruppen: Arbeitslose in Ostdeutschland und Personen, die angeben, dass sie ohne Tarifbindung beschäftigt sind. Während im Jahr 2014 in Ostdeutschland der Anteil der Einstiegslohne unter 8,50 Euro/Stunde nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit mit ca. 50 Prozent noch deutlich höher lag als in Westdeutschland (ca. 25 Prozent), näherten sich die Anteile 2015 deutlich an (ca. 23 bzw. ca. 13 Prozent). Der Wert an der Sprungstelle (Spalte 1) verändert sich aber auch hier nur marginal, und die Veränderung ist nicht signifikant von Null verschieden. Das Gleiche gilt für die Beschäftigungsaufnahmen ohne Tarifbindung (Spalte 2).

⁴³ Grund für den Sprung im Durchschnittsalter sind Personen, die nach dem Auslaufen ihres Arbeitslosengeld Anspruchs erneut in Beschäftigung eintreten, und tendenziell älter sind. Siehe hierzu auch Tabelle 11.5.

In den bisherigen Lohnanalysen blieb unberücksichtigt, dass aufgrund der Ausgestaltung des Arbeitslosengelds ein Teil der Arbeitslosengeldempfänger genau nach 12 Monaten in Arbeitslosigkeit ihre Ansprüche verlieren.⁴⁴ Um nicht in Arbeitslosengeld-II-Leistungsbezug zu fallen, besteht für diese Personen ein Anreiz, sich spätestens zu diesem Zeitpunkt eine neue Beschäftigung zu suchen. Um sicherzustellen, dass damit einhergehende Unterschiede in den persönlichen Eigenschaften der Arbeitssuchenden links und rechts der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit die bisherigen Ergebnisse nicht verzerren, nimmt Tabelle 11.5 in der dritten Spalte außerdem eine Regression vor, bei der die Gruppe der Leistungsbezieher nach SGB III ausgeschlossen wird. Auch in diesem Fall lassen sich keine Hinweise auf eine signifikante Änderung der Entlohnung an der Sprungstelle zur Langzeitarbeitslosigkeit finden.

Tabelle 11.5
Effekt auf die Bezahlung unter Mindestlohn an der Schwelle zur Langzeitarbeitslose für Kohorte 2 und 3 (nach Mindestlohneinführung)

Spezifikation:	Nur Ostdeutschland	Keine Tarifbindung	Nur SGB-II-Leistungsbezieher
Geschätzte Änderung an der Sprungstelle	-0,01052	-0,01902	-0,05077
[P-Wert]	[0,688]	[0,310]	[0,234]
Fallzahlen	1.788	3.083	4.243

Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; sRD Regressionen an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit; die abhängige Variable gibt an ob Personen unter Mindestlohn bezahlt werden (unter Mindestlohn = 1); lokale lineare Regressionen mit triangulärem Kerndichteschätzer; robuste P-Werte nach Calonico et al. 2014 in Klammern; * signalisiert signifikante Unterschiede auf dem 95% Signifikanzniveau. Als Bandbreite wurden 120 Tage auf jeder Seite der Schwelle gewählt. Kurzzeit: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April bzw. Juli 2015.

11.2.4 Zwischenfazit

Die Einführung des Mindestlohns hatte einen signifikanten Anstieg der Einstiegslohne von ehemals (Langzeit-)Arbeitslosen zur Folge. Befragte Arbeitslose, die nach einer mindestens achtmonatigen Arbeitsloskeitsperiode im Jahr 2015 eine Beschäftigung aufgenommen haben, erhielten in über 82 Prozent der Fälle einen Lohn von mindestens 8,50 Euro/Stunde. Arbeitslose, die bereits im Jahr 2014 eine Beschäftigung gefunden hatten, erhielten lediglich in etwa 58 Prozent der Fälle einen Einstiegslohn, der mindestens das Mindestlohniveau erreichte. Während es im Jahr 2014 zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen noch deutliche Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit unter Mindestlohn eingestellt zu werden gab, befindet sich

⁴⁴ Hierbei handelt es sich um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die innerhalb der letzten fünf Jahre vor Eintreten des Anspruchs mindestens 24 Monate versicherungspflichtig beschäftigt waren.

der Anteil der Löhne unterhalb des Mindestlohns nach der Mindestlohneinführung nun sowohl bei Lang- als auch bei Kurzzeitarbeitslosen auf einem vergleichbaren Niveau. Dies deutet darauf hin, dass die Ausnahmeregelung nicht intensiv genutzt wird um Langzeitarbeitslose unter Mindestlohn zu beschäftigen. In diesem Fall wäre außerdem ein sprunghafter Anstieg des Anteils von Löhnen unter Mindestlohn an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit zu erwarten. Ein derartiger Effekt lässt sich allerdings in den Daten nicht feststellen. Somit finden sich, unabhängig davon ob eine Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit tatsächlich ausgestellt wurde, keine Belege für ökonomisch relevante Lohneffekte der Ausnahmeregelung.

11.3 Beschäftigungseffekte

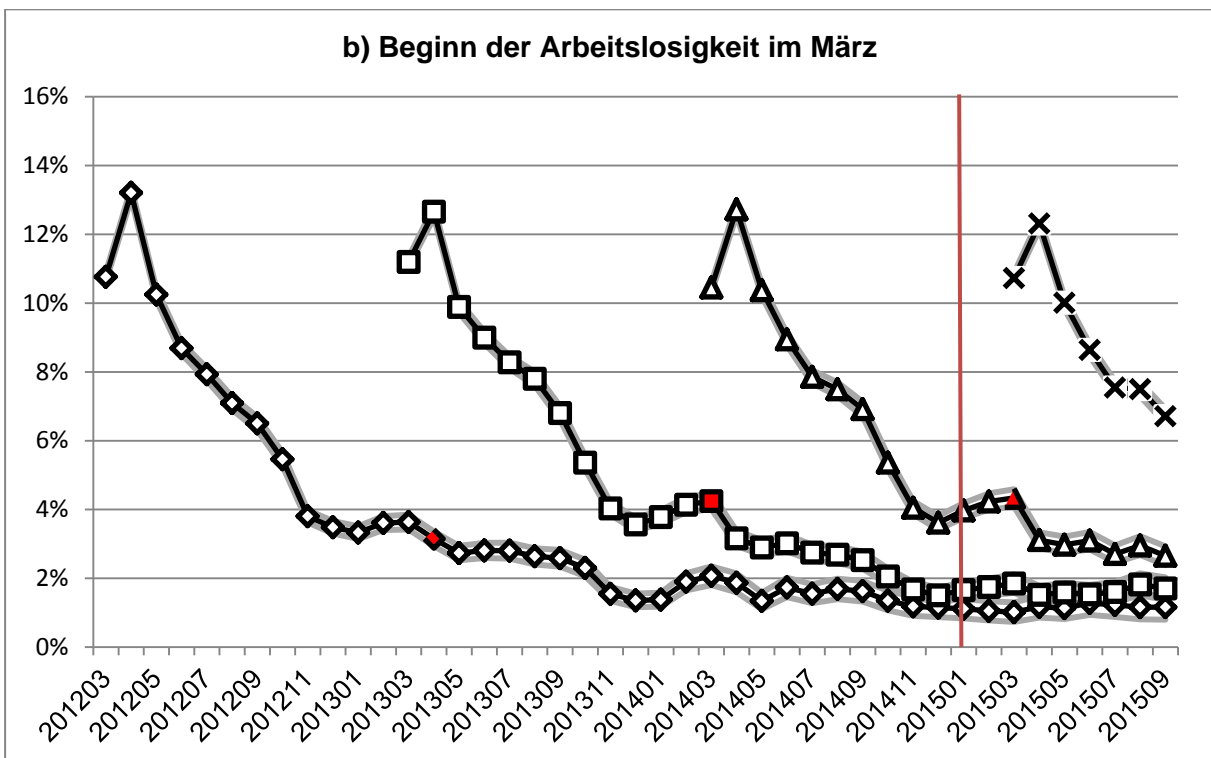
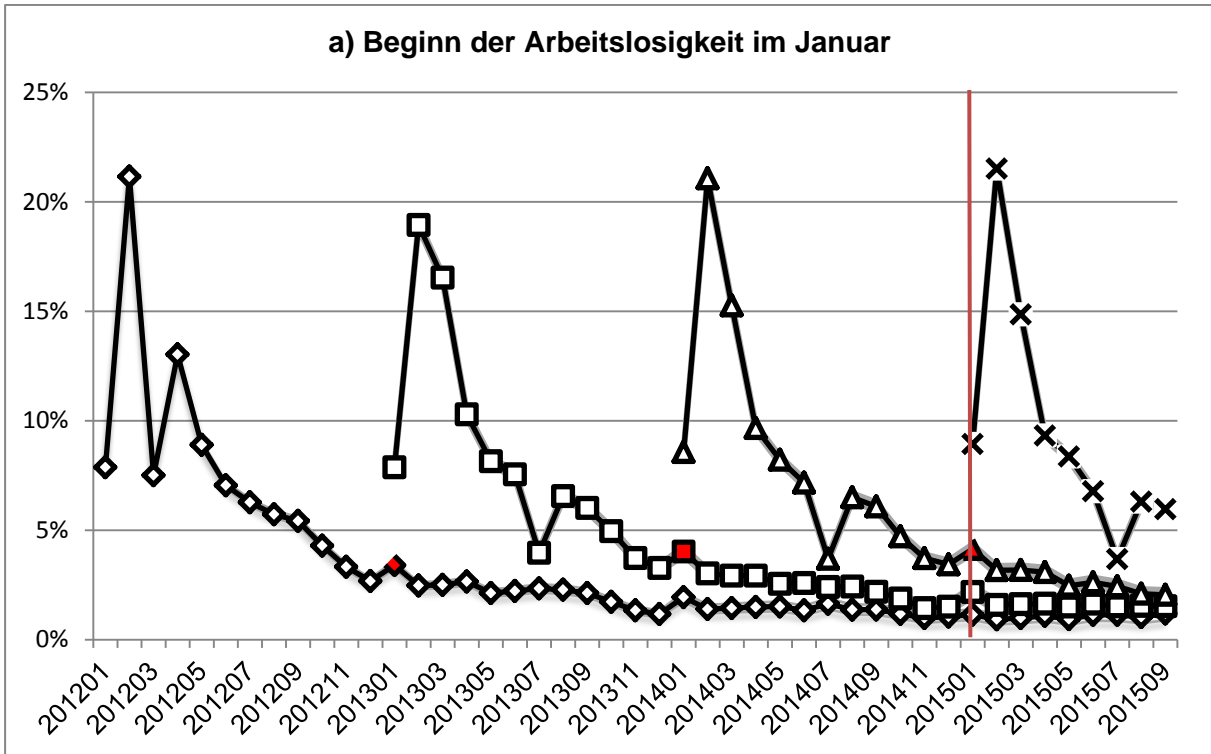
Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass die Einführung des Mindestlohns einerseits signifikante Effekte auf die Lohnverteilung von ehemals arbeitslosen Personen gehabt hat. Dies gilt sowohl für Einstiegsgehälter als auch für Gehälter in schon zuvor bestehenden Beschäftigungsverhältnissen. Andererseits unterscheiden sich diese Lohneffekte nicht signifikant zwischen Personen, die bei ihrer Einstellung kurz vor oder nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit standen. Die Ausnahmeregelung hat demzufolge selbst keine signifikanten Effekte auf die Gehälter, was konsistent mit den vorherigen Erkenntnissen aus den qualitativen sowie den quantitativen Befragungen ist (siehe Abschnitt 11.1). Entsprechend der in Unterabschnitt 5.1.4 ausgeführten Logik wären demnach auch keine Effekte der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigungssituation von (Langzeit-)Arbeitslosen zu erwarten. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Abschnitt etwaige Beschäftigungseffekte der Ausnahmeregelung analysiert. Um hierfür eine geeignete Ausgangslage zu schaffen, werden in Unterabschnitt 11.3.1 Beschäftigungsübergänge von Arbeitslosen deskriptiv dargestellt. Dies erfolgt sowohl in Abhängigkeit der bereits in Arbeitslosigkeit verbrachten Zeit, als auch in Abhängigkeit des Beginns der Arbeitsloskeitsperiode. Diese Aufschlüsselung erlaubt einen Vergleich der Häufigkeiten von Beschäftigungsübergängen in unterschiedlichen (Kalender-)Jahren, sowie vor und nach dem Übergang zur Langzeitarbeitslosigkeit. Wie in Kapitel 6 beschrieben, ermöglicht dieser Vergleich die Schätzung von kausalen Effekten der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen. Die entsprechenden Ergebnisse werden in Unterabschnitt 11.3.2 präsentiert. Unterabschnitt 11.3.3 enthält die Ergebnisse von Schätzungen des Effektes der Ausnahmeregelung auf die Dauer und Stabilität von neu begründeten Beschäftigungsverhältnissen. Im Rahmen dieser Analysen wird auch untersucht, ob Einstellungen aufgrund der Ausnahmeregelung hinausgezögert, oder ob Entlassungen vorgezogen werden (Verschiebungs- beziehungsweise Drehtüreffekte). Letztere Aspekte sind neben den weiterführenden Tests in Unterabschnitt 11.2.3 hinsichtlich der Vergleichbarkeit von Personen um die Sprungstelle zur Langzeitarbeitslosigkeit von Bedeutung. Die hier genutzten Identifikationsstrategien wären ohne eine solche Vergleichbarkeit nicht valide. Abschließend ist zu erwähnen, dass die hier präsentierten Untersuchungen aufgrund der höheren Fallzahlen in aller Regel auf den administrativen Daten des Arbeitsmarkt-

spiegels basieren. Lediglich wenn Lohninformationen benötigt werden wird auf die Personenbefragung zurückgegriffen.

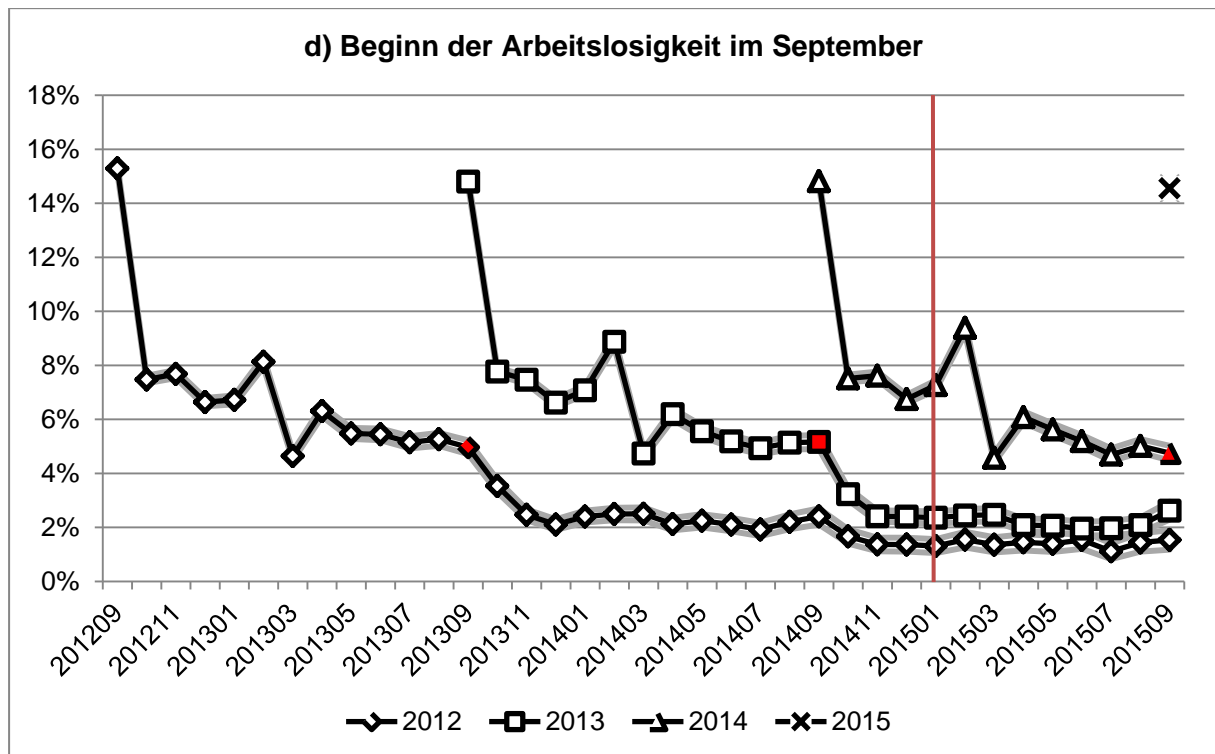
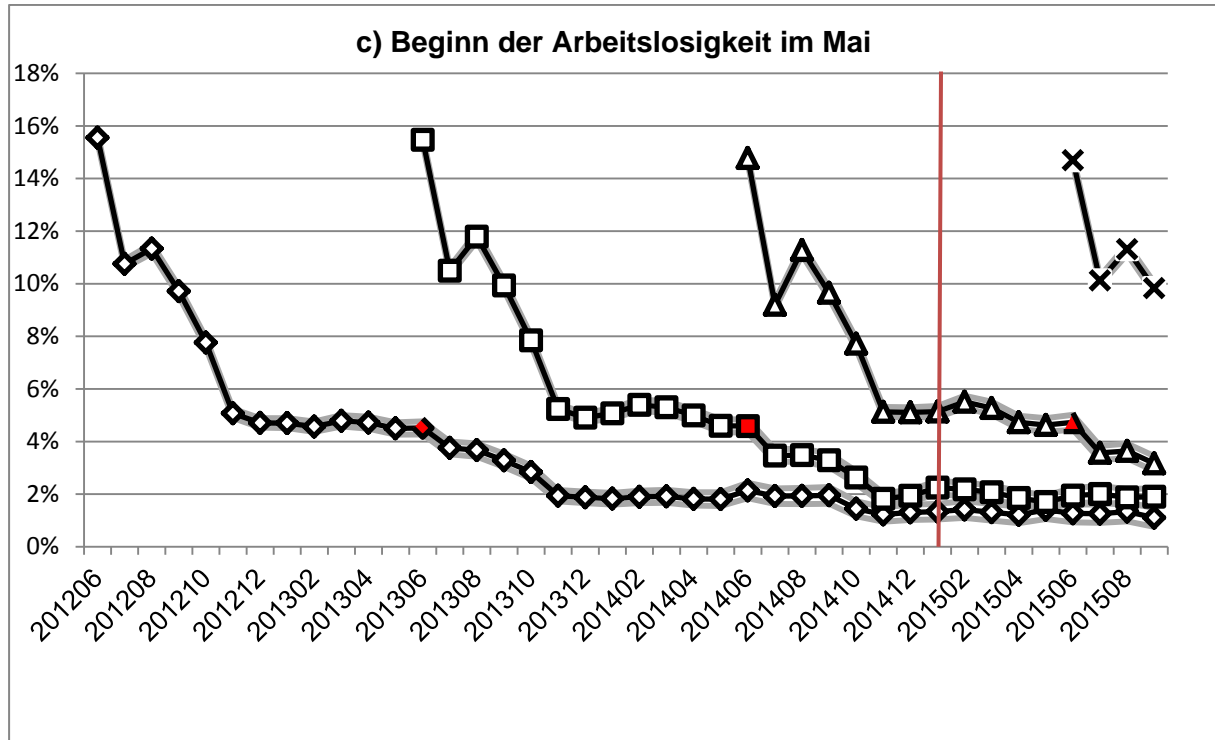
11.3.1 Beschäftigungsübergänge von Arbeitslosen im zeitlichen Verlauf

Dieser Unterabschnitt bietet einen deskriptiven Überblick über die (Wieder-)Beschäftigungschancen von arbeitslosen Personen. Es wird dargestellt, wie diese von der Dauer der Arbeitslosigkeit abhängen, und wie sich dieser Zusammenhang über die Zeit hinweg verändert hat. Im Hinblick auf die in Unterabschnitt 11.3.2 durchgeführte Kausalanalyse ist dabei vor allem der Vergleich der Situation vor und nach der Mindestlohneinführung sowie zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen entscheidend. Aus diesem Grund zeigt Abbildung 11.5 für verschiedene Eintrittskohorten in Arbeitslosigkeit die Austrittsraten in Beschäftigung in Abhängigkeit der Zeit, die bereits in Arbeitslosigkeit verbracht wurde. Die Austrittsrate setzt hierbei die Anzahl der Beschäftigungseintritte in einem Monat ins Verhältnis zu allen Personen, die im Vormonat noch arbeitslos waren. Nimmt eine Person im jeweiligen Monat keine Beschäftigung auf, wird sie im nächsten Monat erneut als arbeitslos mitgezählt. Erfolgt eine Beschäftigungsaufnahme, so verlässt sie die Kohorte und wird auch im Falle erneuter Arbeitslosigkeit innerhalb dieser Kohorte nicht mehr gezählt. Um einzelne Eintrittskohorten so über die Zeit verfolgen zu können, werden die Personen *sowohl nach dem Jahr als auch nach dem Monat des Beginns der Arbeitslosigkeit* untergliedert. Dadurch können einerseits Veränderungen zwischen den Jahren besser sichtbar gemacht und andererseits saisonalen Mustern Rechnung getragen werden. Abbildung 11.5 a) stellt die Austrittsraten von Personen, die im Januar 2012, 2013, 2014 und 2015 arbeitslos wurden, dar. Dementsprechenden zeigen b) bis d) das gleiche Bild für Arbeitslosigkeitsperioden mit Beginn im März, Mai und September.

Abbildung 11.5
Übergänge in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit – Ausfallraten in Prozent



Fortsetzung Abbildung 11.5
 Übergänge in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit – Ausfallraten in Prozent



Quelle: Basisdaten Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen; Alle Eintritte in Arbeitslosigkeit im jeweiligen Monat der Jahre 2012 bis 2015; graue Schattierungen stellen 95%-Konfidenzintervalle dar.

Während Beschäftigungsübergänge von arbeitslosen Personen in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit noch recht häufig sind, reduzieren sich die Beschäftigungschancen jedoch bereits innerhalb von neun Monaten nach Arbeitslosigkeitseintritt dramatisch. Niveau, Muster und Veränderung der Austrittsraten hängen allerdings deutlich von dem Monat ab, in welchem die Arbeitslosigkeit begonnen wurde. Dies ist angesichts der saisonalen Variation in der Zusammensetzung der Arbeitslosen nicht sonderlich überraschend. Beachtlich ist vielmehr, wie stark sich die Verläufe der Austrittsraten bei gleichem Beginn-Monat zwischen den Jahren ähneln. Insbesondere zwischen den Jahren 2014 und 2015 lassen sich graphisch kaum Unterschiede ausmachen. Demzufolge unterscheidet sich das Einstellungsverhalten vor und nach der Mindestlohneinführung kaum.

Betrachtet man das Einstellungsverhalten am Übergang zur Langzeitarbeitslosigkeit, welcher in den Abbildungen rot markiert ist, scheinen sich ebenfalls keine erkennbaren Änderungen mit der Einführung des Mindestlohns beziehungsweise der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose ergeben zu haben. Die Raten sind zwar genau ein Jahr nach Beginn der Arbeitslosigkeit etwas erhöht, dieses Muster ist aber über die Jahre konstant.⁴⁵ Analoges gilt insbesondere auch für die Übergänge, die sich bereits im Jahre 2015 aber einige wenige Monate vor dem Eintreten der Langzeitarbeitslosigkeit ereigneten. Folglich scheinen in dem hier betrachteten Zeitraum keine Verzögerungen der Einstellungen stattgefunden zu haben, die zum Ziel hatten, die noch nicht langzeitarbeitslosen Arbeitssuchenden später zu einem Lohn unterhalb des Mindestlohns einzustellen. Dieser Befund unterstreicht die Vergleichbarkeit von Personen kurz vor und nach Eintritt in Langzeitarbeitslosigkeit, und damit die Validität der sRD Ergebnisse zu den Lohneffekten aus Unterabschnitt 11.2.3.

11.3.2 Effekte der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen

Die deskriptive Betrachtung im vorherigen Abschnitt lässt keine auffälligen Unterschiede bei den Übergängen von arbeitslosen Personen in Beschäftigung zwischen den einzelnen Jahren erkennen. Dies deutet darauf hin, dass es nach der Mindestlohneinführung keine deutlichen Veränderungen im Einstellungsverhalten insbesondere zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen gegeben hat. In diesem Abschnitt wird die Veränderung dieser Übergänge nun kausalanalytisch untersucht.

Eine getrennte Betrachtung der Beschäftigungsübergänge einerseits nach dem Monat des Eintritts in Arbeitslosigkeit und andererseits nach der Dauer der Arbeitslosigkeit erlaubt ein Forschungsdesign, welches sowohl Aspekte des DiD Ansatzes aufgreift, als auch Regressionsdiskontinuitäten um den Schwellenwert zur Langzeitarbeitslosigkeit nutzt (siehe Abschnitt 6.2). Die grundlegende Strategie besteht hier darin, die Wahrscheinlichkeit eines Beschäftigungsübergangs von Arbeitslosen zu

⁴⁵ Ein Grund hierfür sind die vermehrten Beschäftigungsaufnahmen von Arbeitslosengeld-Empfängern mit einjährigem Leistungsanspruch nach Wegfall der Leistungen (siehe Schmieder et al., 2016; sowie Unterabschnitt 11.2.3).

vergleichen, die im selben Monat aber in unterschiedlichen Jahren in Arbeitslosigkeit eingetreten sind. Hierdurch wird auch saisonalen Effekten Rechnung getragen. Die Strategie geht jedoch über einen einfachen Zeitvergleich hinaus, wenn die Einstellungswahrscheinlichkeiten zusätzlich noch innerhalb dieser Gruppen zu einem Zeitpunkt vor und einem Zeitpunkt nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit – und somit der Anwendbarkeit der Ausnahmeregelung – verglichen werden. Es werden hier also zum einen die Wahrscheinlichkeiten von Beschäftigungsübergängen vor und nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit subtrahiert, und zum anderen die aktuelle Entwicklung der Situation im Vorjahr gegenüber gestellt. Die Differenz der Einstellungswahrscheinlichkeit nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen unterschiedlichen Jahren eliminiert hierbei sämtliche zeitkonstante Faktoren, welche die Übergangswahrscheinlichkeit beeinflussen könnten, wie zum Beispiel Wirkungen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Differenzenbildung zwischen diesen zeitlichen Differenzen, jeweils gemessen vor und nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit, eliminiert zusätzlich den Einfluss von Eigenschaften, die den betrachteten Personen gemein sind.⁴⁶ Der sich ergebende Residualwert ist ein Schätzer für den Effekt der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit.

Ein weiterer interessanter Aspekt dieser Identifikationsstrategie ist, dass sich in Abhängigkeit des Beginns der Arbeitslosigkeit und der Zahl an Monaten in Arbeitslosigkeit, nach denen die Einstellungswahrscheinlichkeiten betrachtet werden, zwei unterschiedliche Kontrollgruppen ergeben. Hierzu ist ein erneuter Blick auf Abbildung 11.5 hilfreich. Zum einen gibt es Fälle, in denen sich alle Einstellungen noch vor 2015 ereignen, nur nicht die von den Langzeitarbeitslosen, deren Arbeitslosigkeit erst im Jahr 2014 begonnen hat. Ein Beispiel hierfür sind Arbeitslose, deren Arbeitslosigkeit im Januar 2014 beginnt, und die nach 11 beziehungsweise 13 Monaten entweder als Kurz- oder Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung aufnehmen (Abbildung 11.5 a), die Linie mit den Dreiecken). Die Kontrollgruppe bilden hier somit Personen, für die der Mindestlohn zu keinem Zeitpunkt vor ihrer Einstellung bindend war. Die entsprechenden Regressionen mit verschiedenen Konstellationen dieser Kontrollgruppe sind in Tabelle 11.6 zusammen gefasst. In anderen Fällen geht ein Teil der Kontrollgruppe ebenfalls im Jahr 2015 in Beschäftigung über, allerdings bereits nach weniger als 12 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer. Ein Beispiel hierfür wären Arbeitslose, deren Arbeitslosigkeit im März 2014 beginnt, und die nach 11 beziehungsweise 13 Monaten entweder als Kurz- oder Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung aufnehmen (Abbildung 11.5 b, die Linie mit den Dreiecken). Diese Kontrollgruppe umfasst somit auch Personen, für die der Mindestlohn bereits bindet, die Ausnahmeregelung aber nicht (Tabelle 11.7). Die Treatmentgruppe umfasst

⁴⁶ Voraussetzung hierzu ist, dass sich Personen „kurz“ vor und nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit hinsichtlich ihrer arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften nicht unterscheiden. Die bisher präsentierten Ergebnisse sprechen dafür, dass dies in einem gewissen Bereich um die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit der Fall ist (siehe insbesondere Tabelle 9.5 und Tabelle 11.4).

hingegen immer die Personen, die nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit im Jahr 2015 in Beschäftigung übergehen. Diese unterschiedliche Gestaltung der Kontrollgruppen erlaubt es, mögliche Vorzieheffekte des Mindestlohns sowie Verzögerungen bei den Einstellungen aufgrund der Ausnahmeregelung zu untersuchen.

Die Tabelle 11.6 und Tabelle 11.7 beleuchten jeweils die Beschäftigungsübergänge von den Personen, die in einem bestimmten Monat (entweder Januar, März, Juni oder September) im Jahr 2013 oder im Jahr 2014 arbeitslos geworden sind. Es werden nun jeweils die Übergangswahrscheinlichkeiten in Beschäftigung nach einer vorgegebenen Anzahl an Monaten in Arbeitslosigkeit zwischen diesen Gruppen verglichen.⁴⁷ Wie oben bereits erläutert wurde, umfasst dieser Vergleich eine zweifache Differenzenbildung. Zuerst wird die Differenz der Eintrittswahrscheinlichkeiten von Personen gebildet, die im selben Monat aber entweder im Jahr 2013 oder im Jahr 2014 arbeitslos geworden sind. Hierbei wird die bis zum Zeitpunkt des Beschäftigungsübergangs vergangene Arbeitslosigkeitsdauer konstant gehalten (in den Tabellen als „Differenz“ bezeichnet). Anschließend wird die Differenz dieser Differenzen zwischen den Eintrittswahrscheinlichkeiten nach unterschiedlichen Arbeitslosigkeitsdauern gebildet (in den Tabellen als „DiD“ bezeichnet).

⁴⁷ Die Einstellungswahrscheinlichkeit bezieht sich hierbei auf die Gesamtzahl an Personen einer Eintrittskohorte in Arbeitslosigkeit.

Tabelle 11.6

**Effekte der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit –
Kontrollgruppe: weder Mindestlohn noch Ausnahmeregelung greifen**

Monate bis Beschäftigung	Beginn der Arbeitslosigkeit		Differenz	Differenz der Differenzen (DiD)	Signifikanz der Differenzen (p-Wert)
i)	Januar 2013	Januar 2014			
11	0,00634	0,00603	-0,00031*	0,00012	0,057
13	0,00564	0,00545	-0,00019		0,214
<i>Beobachtungen</i>	<i>470.281</i>	<i>449.268</i>			0,5993
ii)	Januar 2013	Januar 2014			
11	0,00634	0,00603	-0,00031*	0,00023	0,057
16	0,00302	0,00293	-0,00008		0,461
<i>Beobachtungen</i>	<i>470.281</i>	<i>449.268</i>			0,2545
iii)	Januar 2013	Januar 2014			
5	0,03188	0,03120	-0,00068*	0,00049	0,061
13	0,00564	0,00545	-0,00019		0,214
<i>Beobachtungen</i>	<i>470.281</i>	<i>449.268</i>			0,2175
iv)	März 2013	März 2014			
8	0,01420	0,01396	-0,00025	0,00008	0,414
13	0,00641	0,00624	-0,00017		0,407
<i>Beobachtungen</i>	<i>318.907</i>	<i>296.078</i>			0,8308
v)	Juni 2013	Juni 2014			
7	0,01443	0,01531	0,00088***	-0,00075**	0,005
13	0,00628	0,00641	0,00013		0,522
<i>Beobachtungen</i>	<i>324.832</i>	<i>277.156</i>			0,0454

Quelle: Basisdaten Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen; Wahrscheinlichkeiten in Prozent bzw. deren Veränderung in Prozentpunkten; * (**) [***] zeigt an, ob die jeweilige Differenz auf dem Niveau von 10 (5) [1] Prozent statistisch signifikant von Null verschieden ist.

Tabelle 11.7

**Effekte der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit –
Kontrollgruppe: Mindestlohn greift, Ausnahmeregelung greift nicht**

Monate bis Beschäftigung	Beginn der Arbeitslosigkeit		Differenz	Differenz der Differenzen (DiD)	Signifikanz der Differenzen (p-Wert)
	März 2013	März 2014			
vi)	März 2013	März 2014			
11	0,00717	0,00727	0,00010	-0,00027	0,642
13	0,00641	0,00624	-0,00017		0,407
<i>Beobachtungen</i>	<i>318.907</i>	<i>296.078</i>			0,3667
vii)	März 2013	März 2014			
11	0,00717	0,00727	0,00010	-0,00022	0,642
16	0,00333	0,00321	-0,00012		0,417
<i>Beobachtungen</i>	<i>318.907</i>	<i>296.078</i>			0,4023
viii)	Juni 2013	Juni 2014			
11	0,00874	0,00827	-0,00047**	0,00060*	0,048
13	0,00628	0,00641	0,00013		0,522
<i>Beobachtungen</i>	<i>324.832</i>	<i>277.156</i>			0,0563
ix)	Juni 2013	Juni 2014			
11	0,00874	0,00827	-0,00047**	0,00022	0,048
16	0,00320	0,00295	-0,00025*		0,077
<i>Beobachtungen</i>	<i>324.832</i>	<i>277.156</i>			0,4358
x)	Sept. 2013	Sept. 2014			
11	0,00972	0,00874	-0,00098***	-0,00015	0
13	0,00778	0,00665	-0,00114***		0
<i>Beobachtungen</i>	<i>305.036</i>	<i>301.039</i>			0,6446

Quelle: Basisdaten Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen; Wahrscheinlichkeiten in Prozent bzw. deren Veränderung in Prozentpunkten; * (**) [***] zeigt an, ob die jeweilige Differenz auf dem Niveau von 10 (5) [1] Prozent statistisch signifikant von Null verschieden ist.

Im Ausgangsszenario i) werden Personen verglichen, die im Januar 2013 und im Januar 2014 arbeitslos geworden, und nach 11 beziehungsweise 13 Monaten Arbeitslosigkeit in Beschäftigung übergegangen sind. Beschäftigungsübergänge, die sich kurz vor dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit ereignen (hier nach 11 Monaten Arbeitslosigkeit), sind für die Personen, die im Januar 2013 arbeitslos geworden sind, mit einer Wahrscheinlichkeit von 0,63 Prozent etwas häufiger als für Personen, die im Januar 2014 arbeitslos geworden sind. Für letztere Gruppe beträgt die Übergangswahrscheinlichkeit 0,60 Prozent. Dieser Unterschied ist jedoch auf dem 5-Prozent Niveau nicht signifikant von Null verschieden. Für Beschäftigungseintritte, die sich nach 13 Monaten, und somit nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit ereignet haben, zeigt sich ein analoges Bild. Die Einstellungswahrscheinlichkeit für die im Januar 2014 arbeitslos gewordenen Personen ist im Vergleich zum Vorjahr erneut niedriger. Allerdings ist die Differenz noch geringer als im ersten Fall der Kurzzeitarbeitslosen. Die finale Differenzenbildung der beiden einfachen Differenzen offenbart, dass sich die Einstellungswahrscheinlichkeit der hier betrachteten Langgegenüber den Kurzzeitarbeitslosen nicht statistisch signifikant über die Jahre hinweg verändert hat. Der Unterschied ist mit 0,01 Prozentpunkten auch aus ökonomischer Sicht verschwindend gering. Folglich lässt sich kurz nach der Einführung des allgemeinen Mindestlohns kein signifikanter Einfluss der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen feststellen.

Ein alternatives Szenario ii) vergleicht erneut Personen, die im Januar 2013 bzw. im Januar 2014 arbeitslos geworden sind. Jedoch werden nun die Einstellungswahrscheinlichkeiten nach 11 und 16 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer verglichen. Obwohl der Mindestlohn jetzt schon etwas länger in Kraft war, und die Treatmentgruppe mehr Zeit in Arbeitslosigkeit bis zum Eintritt in Beschäftigung verbracht hat, zeigen sich abermals keine signifikanten Unterschiede zur Situation im Vorjahr. Gleiches gilt, wenn in Szenario iii) anstelle der Eintritte nach 11 Monaten in Arbeitslosigkeit die Eintritte nach 5 Monaten zur Kontrolle herangezogen werden. Nun umfasst die Kontrollgruppe ausschließlich Personen, die noch vor dem Erreichen der zweiten Jahreshälfte 2014 eine Beschäftigung aufgenommen haben. Die Tatsache, dass für diese verschiedenen Spezifikationen keine signifikanten Unterschiede gefunden werden, deutet darauf hin, dass weder Antizipations- noch Verschiebungseffekte eine Rolle spielen. Schließlich werden in den Szenarien iv) und v) mit im März und im Juni begonnenen Arbeitslosigkeitsperioden noch weitere Kohorten gegenüber gestellt. Ziel ist es, sicher zu stellen, dass die Ergebnisse auch nicht von Saisoneffekten getrieben sind. Für erstere Gruppe zeigen sich abermals keine statistisch signifikanten Effekte der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit. Für die zweite Gruppe zeigt sich ein negativer Effekt von 0.075 Prozentpunkten. Dieser Effekt ist zwar auf dem 5-Prozent Niveau signifikant von Null verschieden, mit lediglich 180 dahinter stehenden Personen ist er allerdings verschwindend gering. Dass auch derart geringe Veränderungen identifiziert werden, verdeutlicht die hohe Präzision der Schätzungen.

Zusätzlich sollen nun noch Konstellationen betrachtet werden, in denen auch bereits ein Teil der Kontrollgruppe von der Einführung des Mindestlohns, nicht aber von der Ausnahmeregelung betroffen ist (siehe Tabelle 11.7). Die Szenarien vi) beziehungsweise vii) betrachtet Personen, deren Arbeitslosigkeitsperioden im März 2013 und im März 2014 begonnen haben, und die nach 11 oder 13 beziehungsweise 11 oder 16 Monaten wieder eine Beschäftigung aufgenommen haben. Obwohl sich nun alle Eintritte der jüngeren Arbeitslosigkeitskohorte (Beginn der Arbeitslosigkeit im März 2014) im Jahr 2015 ereignen, zeigen sich abermals keine signifikanten Veränderungen der Einstellungswahrscheinlichkeiten. In den Fällen viii) und ix) wird diese Analyse wiederholt, nur dass die betrachtete Personengruppe jeweils im Juni eines Jahres arbeitslos geworden ist. Wie zuvor zeigen sich keine signifikanten Effekte der Ausnahmeregelung. Letztlich werden in Szenario x) noch Arbeitslosigkeitsperioden betrachtet, die im September 2013 bzw. 2014 begonnen wurden. Selbst nachdem der Mindestlohn bereits ein dreiviertel Jahr in Kraft ist, zeigen sich hier nach wie vor keine signifikanten Veränderungen der Einstellungswahrscheinlichkeiten durch die Ausnahmeregelung.

Zusammenfassend sprechen die Ergebnisse dieses Unterabschnitts dafür, dass sich die Einstellungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen nicht signifikant verändert hat. Sowohl an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit als auch im Bereich von längeren Arbeitslosigkeitsdauern von bis zu 16 Monaten finden sich keine Beschäftigungseffekte. Für die Schätzergebnisse spielt es hierbei keine Rolle, wie Treatment- und Kontrollgruppe anhand des Monats des Beginns der Arbeitslosigkeit, des Monats des Beschäftigungseintritts und der Dauer der Arbeitslosigkeit (im Verhältnis zum Übergang zur Langzeitarbeitslosigkeit) eingeteilt werden. Letzteres spricht wiederum dafür, dass weder Saisoneffekte, Antizipationseffekte noch Verschiebungseffekte die Ergebnisse verzerren. Diese Befunde stehen damit im Einklang mit den Lohnanalysen aus vorherigen Kapiteln, die ebenfalls keine Änderung der Entlohnung durch die Ausnahmeregelung feststellen.

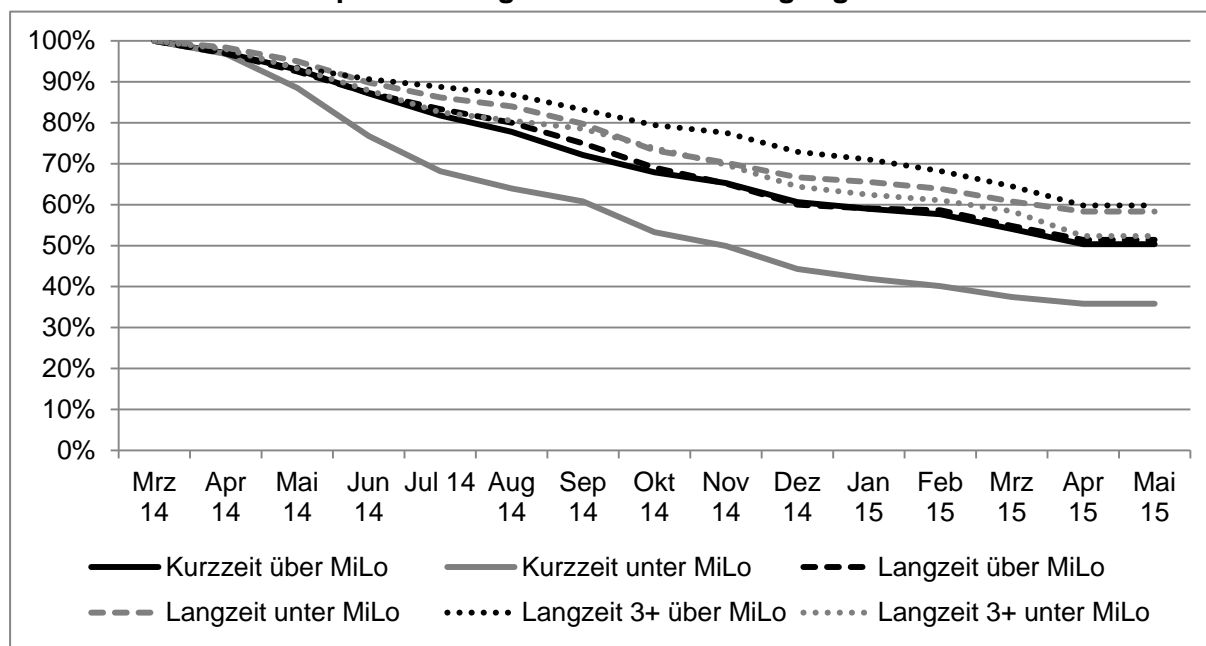
11.3.3 Effekte der Mindestlohneinführung auf die Beschäftigungsstabilität von vormals (Langzeit-)Arbeitslosen

Wie in Abschnitt 11.2 gezeigt wurde, hat der Mindestlohn einen positiven Lohn effekt, insbesondere auf die (Einstiegs-)Löhne von Langzeitarbeitslosen. Daher stellt sich die Frage, ob kurz vor der Einführung des Mindestlohns Beschäftigungsverhältnisse häufiger beendet wurden um die Zahlung des Mindestlohns zu vermeiden, zum Beispiel weil sich Produktivität und Lohn aus Sicht der Arbeitgeber nicht mehr länger im Einklang befanden. Dies sollte sich in einer erhöhten Rate von Beschäftigungsaustritten im Januar 2015 für im April 2014 begonnene und unter Mindestlohn entlohnte Beschäftigungsverhältnisse widerspiegeln. Ein solcher Effekt wäre auch ein Hinweis darauf, dass Arbeitgeber den Mindestlohn für manche Beschäftigte als zu hoch ansehen, und folglich auch Interesse an einer Nutzung der Ausnahmeregelung haben könnten.

Abbildung 11.6 zeigt die Verweildauern der im April 2014 begonnenen Beschäftigungsverhältnisse, d. h. den Anteil der Beschäftigungsverhältnisse, die im jeweiligen Monat noch bestehen. Dies geschieht für sechs Gruppen: Arbeitslose die vor oder nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit sowie nach 3 Jahren Arbeitslosigkeit zu einem Lohn über oder unter Mindestlohn eingestellt wurden. Wie sich zeigt, verlaufen die Abgänge aus Beschäftigung kontinuierlich. Dies gilt für alle Gruppen, und somit unabhängig von der vorherigen Dauer der Arbeitslosigkeit sowie der Entlohnung. Ein besonderer Entlassungseffekt zum Januar 2015, der sich in einem plötzlichen Absinken einer Kurve zeigen würde, kann für keine der Gruppen beobachtet werden.

Für die im Dezember 2014 noch unter Mindestlohn bezahlten Beschäftigten ergibt sich zum Januar 2015 somit keine höhere Kündigungsrate verglichen mit Personen, die bereits 8,50 Euro/Stunde oder mehr verdienten. Jedoch scheiden Personen, die zu Löhnen unter 8,50 Euro/Stunde eingestellt wurden, im Zeitverlauf schneller aus ihrer Beschäftigung aus. Die stabilsten Beschäftigungsverhältnisse haben Personen, die zu über 8,50 Euro/Stunde eingestellt wurden. Dies gilt sowohl für Langzeitarbeitslose als auch für Kurzzeitarbeitslose. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Vergleichbarkeit der verschiedenen Personengruppen anders als im sRD-Design deutlich eingeschränkt ist. Die unterschiedlichen Verläufe sollten daher nicht überinterpretiert werden. Relevant ist vor allem, dass keine deutlichen Veränderungen um den Jahreswechsel 2014/2015 herum zu beobachten sind. Gefragt nach den Gründen für einen Jobabbruch gaben weniger als zehn der 5.055 Befragten in der ersten Kohorte explizit an, aufgrund der Einführung des Mindestlohns entlassen worden zu sein. Es kann also kein Beleg für eine Austrittswelle durch die Einführung des Mindestlohns gefunden werden.

Abbildung 11.6
Verweildauern der im April 2014 begonnenen Beschäftigungsverhältnisse



Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; gewichtete Darstellung. Kurzzzeit: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate, Langzeit 3+: mehr als 36 Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April 2014 und im April bzw. Juli 2015.

11.3.4 Effekte der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigungsdauer und -stabilität von vormals (Langzeit-)Arbeitslosen

Auch wenn die Ausnahmeregelung das Einstellungsverhalten nicht verändert, und die Mindestlohneinführung selbst keine unmittelbaren Effekte auf die Stabilität von bestehenden Beschäftigungsverhältnissen gehabt hat, kann die Ausnahmeregelung dennoch einen Einfluss auf die Dauer und Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen nehmen. Da die Ausnahmeregelung verlangt, dass spätestens nach Ablauf von sechs Monaten in Beschäftigung in jedem Fall der Mindestlohn zu zahlen ist, könnte sich für Arbeitgeber der Anreiz ergeben, eine Beschäftigung nach sechs Monaten zu beenden und diese Stelle erneut mit einem Langzeitarbeitslosen zu besetzen, um so eine Zahlung des Mindestlohns zu umgehen (vergleiche hierzu die Diskussion in Unterabschnitt 5.1.3). Vor dem Hintergrund derartiger Drehtüreffekte stellt sich somit insbesondere die Frage, ob Beschäftigungsverhältnisse von vormals Langzeitarbeitslosen aufgrund der Ausnahme vorzeitig beendet werden.

Um zu testen, ob sich die Ausnahmeregelung negativ auf die Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen ehemals Langzeitarbeitsloser auswirkt, werden zunächst in Abbildung 11.7 die Austrittsraten aus einer bestehenden Beschäftigung in Abhängigkeit der aktuellen Beschäftigungsdauer betrachtet, und zwar von denjenigen Beschäftigungsverhältnissen, die a) im Januar 2015 und b) im März 2015 begonnen wurden. Es werden hierbei allerdings nur zwei spezielle Gruppen von Beschäftigten betrachtet. Die erste Gruppe umfasst diejenigen Personen, die vor Beginn der Beschäftigung im jeweiligen Beobachtungsmonat mehr als 12 aber höchstens 14 Monate arbeitslos waren. Personen, die vor dem Zeitpunkt des Beschäftigungseintritts

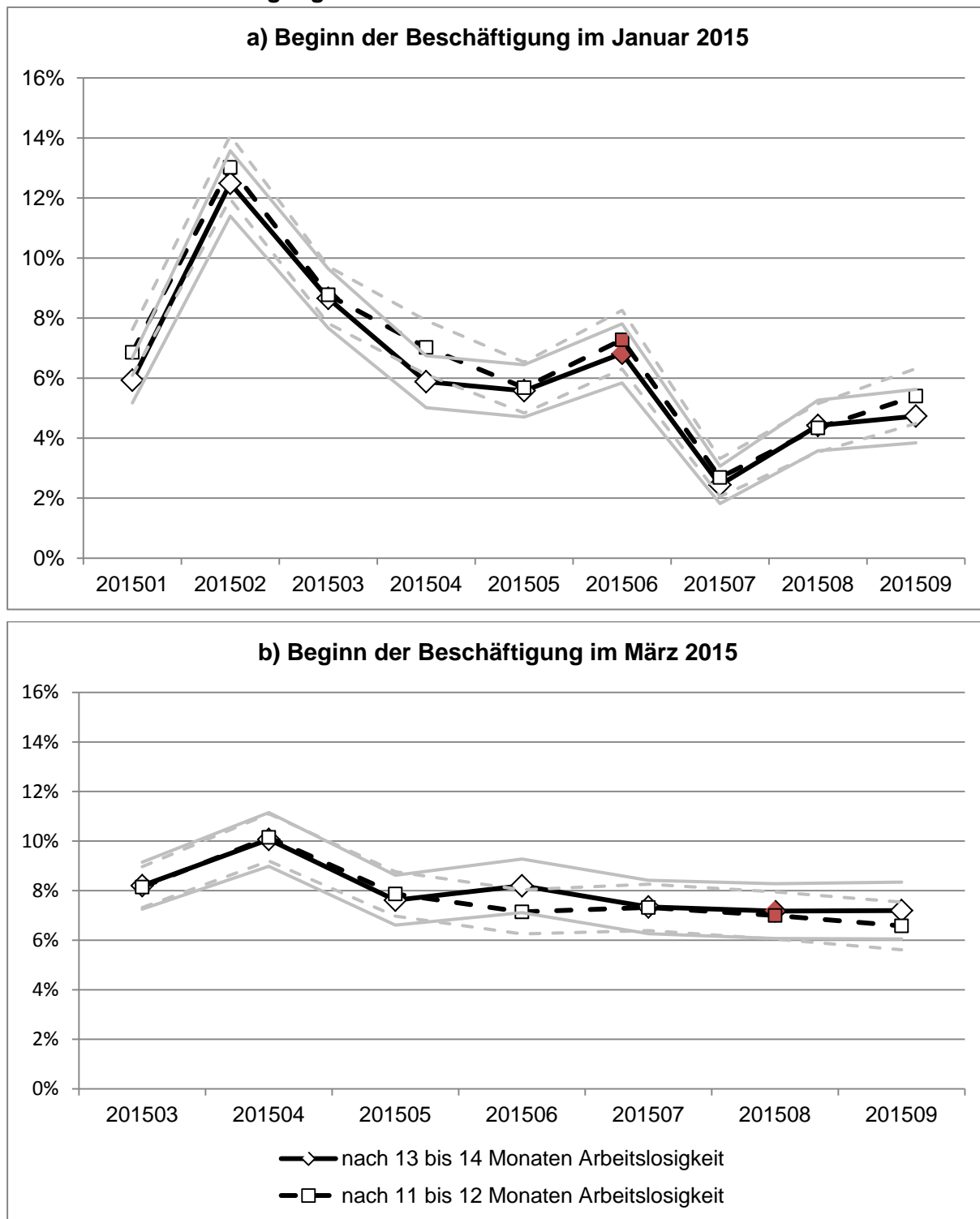
mindestens 11 aber höchstens 12 Monate in Arbeitslosigkeit verbracht haben, bilden die zweite Gruppe. Wie in den vorherigen Kapiteln gezeigt wurde, unterscheiden sich diese beiden Gruppen hinsichtlich ihrer arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften nur geringfügig voneinander. Die erste Gruppe war zum Zeitpunkt des Beschäftigungsübergangs jedoch bereits langzeitarbeitslos, weshalb die Ausnahmeregelung für diese Gruppe bindet. Für die Personen in der zweiten Gruppe ist dies nicht der Fall.

Darüber hinaus zeigt Abbildung 11.7, dass die Wahrscheinlichkeit, die im jeweiligen Monat begonnene Beschäftigung wieder zu verlassen, tendenziell mit der Beschäftigungsdauer abnimmt. Wie bereits bei den Austrittsraten aus Arbeitslosigkeit zu sehen war, zeigen sich auch hier deutliche Saisonmuster. Die Verläufe der Austritte aus Beschäftigung unterscheiden sich jedoch in aller Regel nicht zwischen den Kurz- und den Langzeitarbeitslosen. Insbesondere in einem Zeitraum von fünf bis sieben Monaten in Beschäftigung zeigen sich keine signifikanten Unterschiede in den Verweildauern. Demnach hat die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose vom Mindestlohn keinen Einfluss auf die Stabilität der hier betrachteten Beschäftigungsverhältnisse.

Weiterhin können Drehtüreffekte mit Hilfe der Personenbefragung untersucht werden, welche zusätzlich eine Untergliederung der Personen anhand des Einstiegslohns erlaubt. Ein solcher Drehtüreffekt würde sich in einer gestiegenen Austrittsrates für ehemals Langzeitarbeitslose mit einem Einstiegslohn unter 8,50 Euro/Stunde widerspiegeln. Abbildung 11.8 zeigt die Verweildauern, d. h. den Anteil der Beschäftigungsverhältnisse, die nach der jeweiligen Anzahl von Monaten noch fortbestehen, vor und nach Einführung des Mindestlohns. Es werden wie in Abbildung 11.6 Gruppen im Hinblick auf vorherige Arbeitslosigkeitsdauer und Einstiegslohn unterschieden. Für die Gruppe mit sehr langer Arbeitslosigkeit von mindestens 3 Jahren wird aufgrund geringer Fallzahlen kein Wert ausgewiesen. Es gilt wiederum, dass die Gruppen aufgrund ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung im Zeitverlauf nur eingeschränkt vergleichbar sind. Drehtüreffekte nach 6 Monaten sollten aber dennoch erkennbar sein, falls sie auftreten.

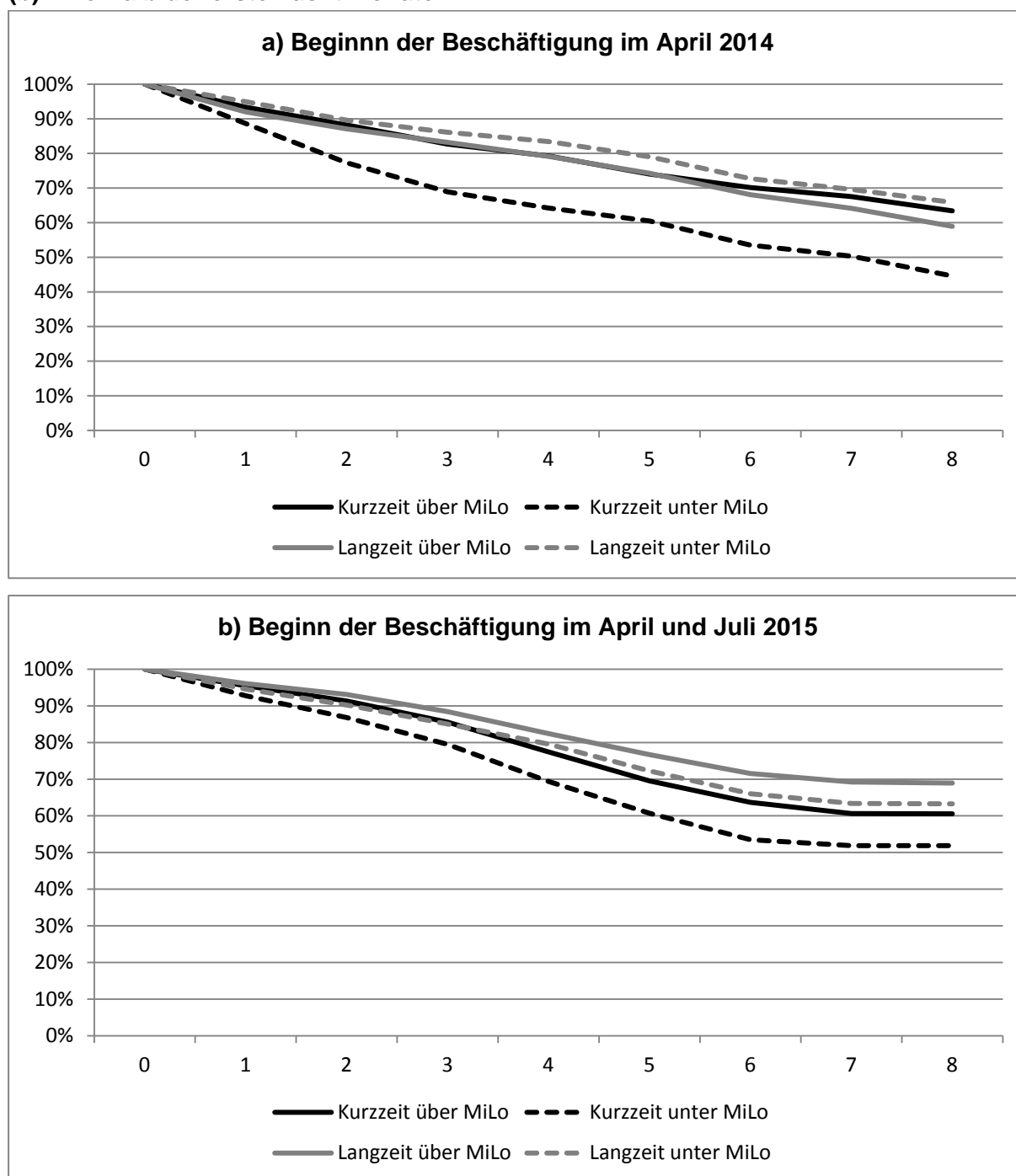
Verglichen mit den Austrittsraten im Jahr 2014 ändert sich durch die Einführung des Mindestlohns wenig. Die Austritte finden kontinuierlich statt, es lässt sich abermals kein Beleg für eine Austrittswelle nach 6 Monaten finden. Dies gilt für alle vier Gruppen. So sind die Austrittsraten zwischen den Gruppen im Zeitverlauf recht stabil: Beschäftigungsverhältnisse unter Mindestlohn sind insgesamt weniger stabil, Beschäftigungsverhältnisse ehemaliger Langzeitarbeitsloser sind etwas stabiler als jene von Kurzeitarbeitslosen.

Abbildung 11.7
Austritte aus Beschäftigung



Quelle: Basisdaten Arbeitsmarktspiegel; eigene Berechnungen; Ausfallraten in Prozent; graue Linien stellen 95%-Konfidenzintervalle dar.

Abbildung 11.8
Verweildauern in Beschäftigungsverhältnissen mit Beginn 2014 (a) bzw. 2015
(b) innerhalb der ersten acht Monate



Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; gewichtete Darstellung. Kurzzeit: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate. Beschäftigungseintritt im April 2014 und im April bzw. Juli 2015.

Dies spiegelt sich auch in den jeweiligen durchschnittlichen Beschäftigungsdauern wider (Tabelle 11.8). Diese sind für alle Gruppen vergleichbar mit den Vorjahreswerten. Der Anteil der arbeitgeberseitigen Entlassungen liegt 2015 sowohl für ehemals Kurz- wie auch Langzeitarbeitslose etwas höher. Diese erhöhten Kündigungsraten finden sich jedoch sowohl bei Beschäftigungsverhältnissen von bis zu sechs Monaten als auch bei längeren Beschäftigungsverhältnissen. Insofern lässt sich nicht von einer erhöhten Kündigungsrate für Langzeitarbeitslose nach sechs Monaten in Be-

schäftigung sprechen. Weiterhin könnte aufgrund der Ausnahme eine erhöhte Anzahl befristeter Verträge mit einer Dauer von sechs Monaten für vormals Langzeitarbeitslose vermutet werden. Tatsächlich ist der Anteil befristeter Verträge aber konstant und sinkt sogar für Langzeitarbeitslose, die unter Mindestlohn eingestellt wurden. Zudem sind die meisten Verträge auf eine Dauer von einem Jahr befristet, wodurch zumindest sechs Monate lang der Mindestlohn zu zahlen wäre. Insofern findet sich auch hier keine Evidenz für einen Drehtüreffekt durch die Ausnahmeregelung. Als Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass das Auftreten von Drehtüreffekten durch die Ausnahmeregelung bis zum jetzigen Zeitpunkt ausgeblieben ist.

11.3.5 Zwischenfazit

Im vorherigen Abschnitt konnte keine Evidenz für signifikante Effekte der Ausnahmeregelung auf die Löhne von neu eingestellten Langzeitarbeitslosen gefunden werden. Analoges trifft auch auf die Beschäftigungschancen und die Stabilität der auf eine Einstellung von Langzeitarbeitslosen folgenden Beschäftigung zu. Die Einstellungswahrscheinlichkeit nimmt auch noch 2015 merklich mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer ab, es zeigen sich aber keine signifikanten Änderungen zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen vor und nach der Mindestlohneinführung. Darüber hinaus gibt es keine Hinweise darauf, dass Kurzarbeitslose gegen Langzeitarbeitslose ausgetauscht werden oder dass Langzeitarbeitslose nach sechs Monaten Beschäftigung ungewöhnlich häufig entlassen werden, weder in den Befragungsdaten noch anhand der administrativen Daten des Arbeitsmarktspiegels. Auch direkt an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich keine erhöhte Einstellungshäufigkeit verzeichnen. Ohne entsprechende Lohneffekte der Ausnahmeregelung sind derartige Beschäftigungseffekte aus theoretischer Sicht auch nicht zu erwarten.

Tabelle 11.8**Dauern, Beendigungsgrund und Befristung für 2014 und 2015 begonnene Beschäftigungsverhältnisse**

2014	Kurzzeit über MiLo	Kurzzeit unter MiLo	Langzeit über MiLo	Langzeit unter MiLo
durchschn. Dauer Beschäftigung	3,9	3,7	4,2	4,1
Kündigungsgrund				
Arbeitgeberseitig	34	26	38	26
Arbeitnehmerseitig	25	26	23	26
Anteil befristete Verträge	50	54	48	50
davon befristet auf				
3 Monate	7	15	4	5
6 Monate	22	30	29	37
12 Monate	39	27	32	27
2015	Kurzzeit über MiLo	Kurzzeit unter MiLo	Langzeit über MiLo	Langzeit unter MiLo
durchschn. Dauer Beschäftigung	3,9	3,6	4,0	3,9
Kündigungsgrund				
Arbeitgeberseitig	39	32	37	36
Arbeitnehmerseitig	21	26	20	20
Anteil befristete Verträge	51	53	48	44
davon befristet auf				
3 Monate	9	13	9	9
6 Monate	24	24	26	26
12 Monate	34	26	33	35

Quelle: Personenbefragung; eigene Berechnungen; Durchschnitte beziehen sich nur auf eine maximale Dauer von 8 Monaten, um die Vergleichbarkeit der drei Wellen sicher zu stellen. Kurzzeit: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April 2014 und im April bzw. Juli 2015.

12 Zusammenfassung

Die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gilt als besonders schwierig. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Oftmals liegen mehrere Vermittlungshemmnisse vor, die sich zum Teil bedingen, sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit verschärfen und einer Beschäftigungsaufnahme im Weg stehen. Diese reichen von gesundheitlichen Einschränkungen über mangelnde Qualifikation, Flexibilität oder Motivation bis hin zu unrealistischen Vorstellungen beim Gehalt oder Vorbehalten der Arbeitgeber. Nicht zuletzt aufgrund der vielfältigen Vermittlungshemmnisse weisen Langzeitarbeitslose häufig sehr instabile Erwerbshistorien und vergleichsweise geringe (Wieder-)Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt auf. Verläuft die Jobsuche dennoch erfolgreich, sind die Einstiegsgehälter von Langzeitarbeitslosen häufig relativ niedrig. Durch die Einführung eines Mindestlohns könnte somit ein weiteres Integrationshemmnis entstehen.

Vor diesem Hintergrund wurden die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie die Notwendigkeit einer Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose kontrovers diskutiert. Der Gesetzgeber hat sich mit der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn entschieden, der seit Januar 2015 flächendeckend 8,50 Euro/Stunde beträgt. Für Arbeitsverhältnisse von Beschäftigten, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 Abs. 1 SGB III waren, gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung allerdings nicht. Die Ausnahmeregelung wurde mit einem Evaluationsauftrag versehen, dessen Ergebnisse nun vorliegen. Der Bericht gibt einen Überblick über die Erwartungen an die Ausnahmeregelung, diskutiert ihre Bedeutung in der Praxis und prüft ihre Folgen empirisch.

Aus theoretischer Sicht ist die Wirkungsrichtung der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigungsentwicklung nicht eindeutig. Im neoklassischen Modell führt ein bindender Mindestlohn zu Beschäftigungsverlusten. Im Umkehrschluss könnte eine Ausnahme vom Mindestlohn für eine bestimmte Personengruppe gemäß diesem Modell die Beschäftigung in dieser Gruppe erhöhen. Außerdem wäre ein Substitutionseffekt zu erwarten, indem Arbeitgeber in gewissem Umfang Personen, die unter die Ausnahmeregelung fallen, gegen andere Personen, für die die Ausnahme nicht gilt, austauschen. Dies könnte auch mit einem Drehtüreffekt einhergehen: Mit Auslaufen des Ausnahmetatbestands müsste der Mindestlohn gezahlt werden, was zur Entlassung und zur Neueinstellung einer anderen Person führen könnte, die die Ausnahmeregelung in Anspruch nimmt. In der theoretischen Literatur wird aber auch diskutiert, dass beispielsweise bei arbeitgeberseitiger Marktmacht Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns gering oder sogar positiv sein können. Da unklar ist, inwieweit dies auf den deutschen Arbeitsmarkt zutrifft, ist auch die Wirkungsrichtung der Ausnahmeregelung aus theoretischer Sicht nicht eindeutig bestimmbar. Darüber hinaus wird bei der neoklassischen Sichtweise vorausgesetzt, dass Arbeitgeber auch tatsächlich genügend Anreiz haben, einen Teil ihrer Belegschaft für ein halbes Jahr zu geringeren Löhnen zu beschäftigen. Fairnessaspekte, steigende Kosten und bürokratischer

Aufwand aufgrund einer erhöhten Jobfluktuation könnten dem im Weg stehen. Beschäftigungseffekte der Ausnahmeregelung sind letztlich nur zu erwarten, wenn tatsächlich mehr Langzeitarbeitslose unter Mindestlohn entlohnt werden als dies ohne Ausnahmeregelung der Fall wäre.

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Ausnahmeregelung wurden sowohl Befragungen durchgeführt als auch administrative Arbeitsmarktdaten aufbereitet, um mit Hilfe von qualitativen und quantitativen Analysemethoden auf verschiedene Aspekte der Ausnahmeregelung einzugehen. So wurden Expertinnen und Experten aus dem politischen Raum sowie Vertreterinnen und Vertreter der am gesetzgebenden Prozess beteiligten Akteure zur Intention sowie den Chancen und Erwartungen der Regelung befragt. Außerdem wurden Fach- und Führungskräfte in sechs ausgewählten Jobcentern zur Umsetzung der Ausnahmeregelung in der Praxis interviewt. Dies ist notwendig, da die Regelung in die bereits existierenden Prozesse der Arbeitsvermittlung eingreift und eventuelle Folgen auf die Vermittlungs- und Förderpraxis bei Langzeitarbeitslosen hat. Zusätzlich wurde eine Personenbefragung unter ehemaligen (Langzeit-)Arbeitslosen durchgeführt und in Kombination mit administrativen Arbeitsmarktdaten des IAB ausgewertet. Diese Daten erlauben es, Übergänge von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung sowie ihre Entlohnung und ihre Beschäftigungsstabilität zu untersuchen. Mit Hilfe eines speziellen Forschungsdesigns, welches im Kern auf einem Vergleich der Situation von Langzeitarbeitslosen und Kurzarbeitslosen, jeweils vor und nach der Einführung des Mindestlohns, beruht, können Effekte der Ausnahmeregelung identifiziert werden.

Die Auswertung der Experteninterviews zeigt, dass mit der Ausnahmeregelung die Hoffnung verbunden wurde, einer möglichen Verschlechterung der Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen durch den Mindestlohn entgegen zu wirken. Dieses Argument wurde auch explizit bei der Gesetzesbegründung angeführt. Andererseits waren mit der Ausnahmeregelung auch Zweifel an deren Funktionsfähigkeit verbunden. Dabei wurde auf bereits vorhandene und möglicherweise wirkungsvollere Instrumente zur Förderung und Integration von Langzeitarbeitslosen verwiesen. Weiterhin wurden u. a. negative Auswirkungen auf die Arbeitsmotivation von Langzeitarbeitslosen befürchtet. Eine Verbesserung der Beschäftigungsstabilität durch die Ausnahmeregelung wurde ebenso bezweifelt. Zudem würde die Ausnahmeregelung eine Diskriminierung von Langzeitarbeitslosen darstellen.

Die Analysen der Befragungsdaten von Personen, die nach einer längeren Arbeitslosigkeitsperiode eine Beschäftigung aufgenommen haben, sowie die Auswertung der Jobcenterinterviews zeigen, dass die Ausnahmeregelung nur in sehr wenigen Fällen auch tatsächlich angewandt wird und in keinem Jobcenter ein aktiver Umgang mit der Regelung zu beobachten ist. Eine entsprechende Bescheinigung wird weder von Arbeitssuchenden noch von potenziellen Arbeitgebern in nennenswertem Umfang nachgefragt. Dies könnte einerseits daran liegen, dass beide Personengruppen wenig Anreiz haben, diese zu nutzen. Andererseits ist der geringe Informa-

tionsstand der Betroffenen zu beachten: Viele Langzeitarbeitslose kennen die Regelung nicht.

Von den sechs befragten Jobcentern wird die Ausnahmeregelung nicht als mögliche Vermittlungsstrategie wahrgenommen. Sie ginge an den wahren Herausforderungen bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen vorbei. Viele Arbeitgeber hätten generelle Vorbehalte gegenüber Langzeitarbeitslosen bzw. könnten diese für Stellen, bei denen von Beginn an eine sehr hohe Produktivität gefordert ist, nicht einsetzen. Vielmehr legten die Arbeitgeber – unabhängig vom Status der Langzeitarbeitslosigkeit – Wert auf die Qualifikation und persönliche Eignung ihrer zukünftigen Beschäftigten. Zudem greift die Ausnahmeregelung in ein arbeitsmarktpolitisches Umfeld ein, in dem bereits andere Instrumente für eine Verbesserung der Integrationschancen von (Langzeit-)Arbeitslosen zur Verfügung stehen. Dazu zählen insbesondere Eingliederungszuschüsse, die von den Jobcentern immer wieder als individuelleres und passgenauerer Förderinstrument von Langzeitarbeitslosen genannt wurden. Hinzu kommen Jobcenter-interne Gründe, die eine Nutzung der Ausnahmeregelung nicht begünstigen. So wird etwa der Ansatz der Regelung als diskriminierend empfunden. Auch verwaltungstechnische Gründe, wie die Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit oder ein Zielsystem, das teils gegenläufige Ziele verfolgt, führen dazu, dass die Jobcenter wenig Anlass sehen, ihren Kunden zu einer Bescheinigung ihrer Langzeitarbeitslosigkeit zu raten.

Unabhängig davon, ob eine Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit tatsächlich ausgestellt wurde, finden sich keine Belege, dass Arbeitgeber aufgrund der Ausnahmeregelung verstärkt Langzeitarbeitslose unter Mindestlohn einstellen. Die Einführung des Mindestlohns hatte zwar einen Effekt auf die Einstiegsgehälter im Niedriglohnbereich: In den Befragungsdaten sank der Anteil an Personen, deren Einstiegsgehälter unter 8,50 Euro/Stunde lagen, von 2014 auf 2015 deutlich. Allerdings befindet sich der Anteil der Gehälter unterhalb des Mindestlohns nach der Mindestlohneinführung nun sowohl bei Lang- als auch bei Kurzarbeitslosen auf einem vergleichbaren Niveau. Darüber hinaus findet sich auch kein sprunghafter Anstieg dieses Anteils an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit, wie es bei einer intensiven Nutzung der Ausnahmeregelung zu erwarten wäre. Ökonomisch relevante Lohneffekte der Ausnahmeregelung lassen sich damit nicht nachweisen. Für Personen, die schon sehr lange langzeitarbeitslos sind, sind Lohneffekte aus methodischen Gründen schwieriger zu ermitteln. Aber auch hier werden keine Effekte anhand der untersuchten Daten ersichtlich.

Ohne entsprechende Lohneffekte der Ausnahmeregelung sind Beschäftigungseffekte aus theoretischer Sicht nicht plausibel. Tatsächlich lassen sich auch keine solchen Effekte finden: Die Einstellungswahrscheinlichkeit nimmt weiterhin mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer ab, es zeigen sich aber keine signifikanten Änderungen in den Verweildauern vor und nach der Mindestlohneinführung zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen. Eine Häufung von Einstellungen Langzeitarbeitsloser, entweder auf Kosten anderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder zusätzlich

zu diesen, ist weder auf Basis der Befragungsdaten, noch auf Basis umfangreicher administrativer Daten zu erkennen. Auch direkt an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich keine erhöhte Einstellungshäufigkeit verzeichnen. Schließlich finden sich keine Hinweise auf Drehtüreffekte, also einer Häufung von Entlassungen wenn die Ausnahmeregelung sechs Monate nach der Einstellung ausläuft.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die Wirkung der Ausnahmeregelung vom gesetzlichen Mindestlohn für Langzeitarbeitslose zu evaluieren. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Ausnahmeregelung bislang keine Wirkung auf dem deutschen Arbeitsmarkt entfaltet hat. Eine plausible Erklärung hierfür ist, dass sie bisher in nur sehr geringem Umfang genutzt wird.

Literatur

- Achatz, J. und Trappmann, M. (2011): „Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren“. IAB-Discussion Paper, 02/2011.
- Amlinger, M.; Bispinck, R. und Schulten, T. (2014): „Kein Mindestlohn für Langzeitarbeitslose?“. WSI-Report. Düsseldorf.
- Apel, H.; Bachmann, R.; Bender, S.; vom Berge, P.; Fertig, M.; Frings, H.; König, M.; Möller, J.; Paloyo, A.; Schaffner, S.; Tamm, M.; Umkehrer, M. und Wolter, S. (2012): „Arbeitsmarktwirkungen der Mindestlohneinführung im Bauhauptgewerbe“. In: Journal for Labour Market Research 45, S. 257–277.
- Behnke, C. und Meuser, M. (1999): „Geschlechterforschung und qualitative Methoden“. Opladen.
- Bellmann, L.; Bossler, M.; Gerner, H. und Hübler, O. (2015): „Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben“. IAB-Kurzbericht, 06/2015.
- vom Berge, P.; Kaimer, S.; Eberle, J.; Klosterhuber, W. und Lehnert, C. (2016a): „Machbarkeitsstudie zur Erstellung eines Arbeitsmarktmonitors Mindestlohn (MoMi-Lo)“. IAB-Forschungsbericht, 03/2016. Nürnberg.
- vom Berge, P.; Kaimer, S.; Copestake, S.; Eberle, J.; Klosterhuber W.; Krüger, J.; Trenkle, S. und Zakrocki, V. (2016b): „Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1)“. IAB-Forschungsbericht, 01/2016, Nürnberg.
- Bernhard, S.; Gartner, H. und Stephan, G. (2008): „Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms“, IAB-Discussion Paper, 21/2008.
- Bernhard, S. und Kruppe, T. (2012): „Effectiveness of further vocational training in Germany: empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefits“. Schmollers Jahrbuch. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 132(4), S. 501–526.
- Bhaskar, V.; Manning, A. und To, T. (2002): „Oligopsony and monopsonistic competition in labor markets“. In: Journal of Economic Perspectives 16, S. 155–174.

- Bogner A. und Menz, W. (2002): „Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion“. 33–70. In: Bogner, A.; Littig, B. und Menz, W. (Hrsg.): „Das Experteninterview – Theorie, Methode Anwendung“. Opladen: Leske + Budrich.
- Boockmann, B.; Zwick, T.; Ammermüller, A. und Maier, M. (2007): „Do hiring subsidies reduce unemployment among the elderly? Evidence from two natural experiments“. ZEW-Discussion Paper 07-001.
- Boone, J. und van Ours, J. C. (2012): Why is there a spike in the job finding rate at benefit exhaustion? In: *De Economist*, 160, S. 413–438.
- Bruckmeier, K.; Lietzmann, T.; Rothe, T. und Saile, A. (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. (IAB-Kurzbericht, 20/2015), Nürnberg, 8 S.
- Bundesagentur für Arbeit (2014): Arbeitshilfe EGZ für Vermittler, AZ 141-56217.04, Stand 23.12.
- Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (Hrsg.) (2015a): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2014. Nürnberg, 25 S.
- Bundesagentur für Arbeit, Statistik (Hrsg.) (2015b): Stock-Flow-Analyse der Langzeitarbeitslosigkeit. Nürnberg: 29 S. Reihe / Serie: Methodenbericht der Statistik der BA.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Deutscher Bundestag, Fraktion Die Linke (2015): Aktuelle Arbeitsmarktlage und Chancen zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 18/4509). In: Deutscher Bundestag. Drucksachen, Dr. 18/4676 v. 21.04.2015. 87 S.
- Bundesregierung (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558, 28.05.2014.
- Burdett, K.; und Mortensen, D. T. (1998): Wage differentials, employer size, and unemployment. In: *International Economic Review*, 39, S. 257–273.
- Cahuc, P.; Zylberberg, A. (2004): „Labor Economics“ Erschienen In: MIT-Press. Erste Auflage, Cambridge, Massachusetts.
- Calonico, S.; Cattaneo, M.; Titunik, R. (2014): “Robust nonparametric confidence intervals for regression-discontinuity designs”. In: *Econometrica*, 82(6), S. 2295–2326.
- Dickens, R., Riley, R. und Wilkinson, D., 2010. The impact on employment of the age related increases in the national minimum wage. Report prepared for the low pay commission. January 2010. London: Low Pay Commission.
- Dauth, W.; Dorner, M. und Blien, U. (2013): „Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse“. IAB-Forschungsbericht, 11/2013.
- Flick, U. (2007): „Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung“. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Flick, U.; Kardoff von, E. und Steinke, I. (2008): „Qualitative Forschung. Ein Handbuch“. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Gläser, J. und Laudel, G. (2009): „Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Heyer, G.; Koch, S.; Stephan, G. und Wolff, J. (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal for Labour Market Research, 45(1), S. 41–62.
- Hoffmeyer-Zlotnik, J. (1986): „Qualitative Methoden der Datenerhebung in der Arbeitsmigrationsforschung“. Berlin: QUORUM Verlag.
- Imbens, G. und Lemieux, T. (2008): „Regression discontinuity designs: A guide to practice“. In: Journal of Econometrics 142, S. 615–635.
- Kabatek, J. (2015): „Happy birthday, you're fired! The effects of an age-dependent minimum wage on youth employment flows in the netherlands“. IZA Discussion Paper, No. 9528.
- König, M. und Möller, J. (2008): „Impacts of minimum wages * a microdata analysis for the German construction sector“. In: International Journal of Manpower 30, S. 716–741.
- Kroft, K.; Lange, F.; und Notowidigdo, M. (2013): „Duration dependence and labor market conditions: Evidence from a field experiment“, In: Quarterly Journal of Economics, 128(3), S. 1123–1167.
- Kruppe, T. und Lang, J. (2014): „Labour market effects of retraining for the unemployed the role of occupations“. IAB-Discussion Paper 20/2014.
- Kruse, J. (2014): „Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz“. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Kubis, A.; Rebien, M. und Weber, E. (2015): „Neueinstellungen im Jahr 2014: Mindestlohn spielt schon im Vorfeld eine Rolle“. IAB-Kurzbericht, 12/2015.
- Liebig, B. und Nentwig-Gesemann, I. (2009): „Gruppendiskussion“. 102-123. In: Kühl, S.; Strodtholz, P.; Taffertshofer, A. (Hrsg.) „Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Liebold, R. und Trinczek, R. (2009): „Experteninterview“. 32-56. In: Kühl, S.; Strodtholz, P. und Taffertshofer, A. (Hrsg.) „Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Loos, P. und Schäffer, B. (2001): „Das Gruppendiskussionsverfahren“. Opladen: Leske + Budrich.
- Mayring, P. (2010): „Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken“. 11. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Weinheim.
- McCall, J. (1970): „Economics of information and job search“. In: Quarterly Journal of Economics 84, S. 113–126.
- Meuser, M. und Nagel, U. (1991): „Expertinnen und Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“. 441-471. In: Garz, D. und Kraimer, K. (Hrsg.) „Qualitative empirische Sozialforschung“. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Möller, J.; Bender, S.; König, M.; vom Berge, P.; Umkehrer, M.; Wolter, S.; Schaffner, S.; Bachmann, R.; Kröger, H. Janßen-Timmen, R.; Paloyo, A.; Tamm, M.; Fertig, M. und Apel, H. (2011): „Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen - Branche: Bauhauptgewerbe Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)“. Endbericht. Nürnberg; Essen; Köln.

- Oberholzer-Gee, F. (2008): "Nonemployment stigma as rational herding: A field experiment". In: *Journal of Economic Behavior & Organization*, 65(1), S. 30–40.
- OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
- Pissarides, C. A. (1992). Loss of skill during unemployment and the persistence of employment shocks. In: *Quarterly Journal of Economics*, 107(4), S. 1371–1391.
- Przyborski, A. und Riegler, J. (2010): „Gruppendiskussion und Fokusgruppe“. 436-448. In: Mey, G. und Mruck, K. (Hrsg.) „Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Przyborski, A. und Wohlrab-Sahr, M. (2009): „Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch“. München: Oldenburg Verlag.
- Rebien, M. (2015): „Wie sehen Betriebe langzeitarbeitslose Bewerber? Ergebnisse aus der IAB-Stellenerhebung“. Präsentation auf der Konferenz "Wissenschaft trifft Praxis: Langzeitarbeitslosigkeit" vom 23. Juni 2015. Mimeo, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Rheinisch-westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut Arbeit und Technik (IAT), (2005): „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“. Bericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Rijksoverheid (2016): "Wat is mijn minimumloon per uur?". URL: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/vraag-en-antwoord/minimumloon-per-uur>, Abgerufen am 29.3.2016.
- Saez, E. (2010): „Do taxpayers bunch at kink points?". In: *American Economic Journal: Economic Policy* 2, S. 180–212.
- Schmieder, J.; Wachter von, T. und Bender, S. (2016): "The effect of unemployment benefits and nonemployment durations on wages." In: *American Economic Review*, 106(3), S. 739–77.
- Schünemann, B.; Lechner, M. und Wunsch, C. (2015): „Do long-term unemployed workers benefit from targeted wage subsidies?". In: *German Economic Review*, 16 (1), S. 43–64.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): „Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslose nach Rechtskreisen“, Nürnberg, Datenstand: Juni 2015
- Statistisches Bundesamt (2008): *Klassifikation der Wirtschaftszweige - Mit Erläuterungen*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016): „4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen.“ Pressemitteilung Nr. 121 vom 06.04.2016, URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16_121_621.html, Abgerufen am 12.4.2016.
- Steiner, V. (2001), Unemployment persistence in the West German labor market: Negative duration dependence or sorting?. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 63(1), S. 91–113.
- Thomsen, S. (2009): „Explaining the employability gap of short-term and long-term unemployed persons“. In: *Kyklos*, 62(3), S. 448–478.
- Wolff, S. (2012): „Dokumenten- und Aktenanalyse“. 9. Auflage, 502-513. In: Flick, U.; Kardoff von, E. und Steinke, I. (Hrsg.) „Qualitative Forschung. Ein Handbuch“. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
10/2015	Büschel, U. Daumann, V. Dietz, M. Dony, E. Knapp, B. Strien, K.	Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen: Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB	12/15
11/2015	Dengler, K. Matthes, B.	Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt: Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland	12/15
12/2015	Hohendanner, C. Ostmeier, E. Ramos Lobato, P.	Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst: Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung	12/15
1/2016	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Eberle, J. Klosterhuber, W. Krüger, J. Trenkle, S. Zakrocki, V.	Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1)	1/16
2/2016	Sowa, F. Gottwald, M. Grimminger, S. Ixmeier, S. Promberger, M.	Vermittlerhandeln im weiterentwickelten Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit: Zum Forschungsdesign einer organisationsethografischen Studie	1/16
3/2016	vom Berge, P. Kaimer, S. Eberle, J. Klosterhuber, W. Lehnert, C.	Machbarkeitsstudie zur Erstellung eines Arbeitsmarktmonitors Mindestlohn (MoMiLo)	2/16
4/2016	Autorengemeinschaft	Revision der IAB-Stellenerhebung: Hintergründe, Methode und Ergebnisse	2/16
5/2016	Zabel, C.	Erwerbseintritte im Zeitverlauf bei Müttern junger Kinder im SGB II	3/16
6/2016	Szameitat, J.	Diversity Management und soziale Schließung in Betrieben in Deutschland: Ergebnisse aus Experteninterviews	4/16
7/2016	Bauer, F. Bendzulla, C. Fertig, M. Fuchs, P.	Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen	5/16

Stand: 18.05.2016

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 8/2016

23. Juni 2016

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martin Schludi, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Renate Martin

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0816.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Philipp vom Berge
Telefon 0911.179 5020
E-Mail philipp.berge@iab.de

Isabell Klingert
Telefon 0911.179 6583
E-Mail isabell.klingert@iab.de