

Spermann, Alexander

Article — Published Version

Plädoyer für ein Investitionsprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Spermann, Alexander (2015) : Plädoyer für ein Investitionsprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 95, Iss. 4, pp. 255-261,
<https://doi.org/10.1007/s10273-015-1815-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/172589>

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.

Alexander Spermann

Plädoyer für ein Investitionsprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit

Am 5. November 2014 legte die Bundesarbeitsministerin unter dem Titel „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ ein Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit vor. Insbesondere anhand von Einzelfällen lässt sich allerdings zeigen, dass Langzeitarbeitslose in den Jobcentern nur unzureichend betreut werden. Diese Gruppe von Arbeitsuchenden wieder in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern, sollte vordringliches Ziel der Arbeitsvermittlung sein. Der Autor stellt ein Fünf-Säulen-Konzept vor, das auf Prävention und intensive Betreuung der Langzeitarbeitslosen setzt.

Auch wenn nach zehn Jahren Grundsicherung mehr Licht als Schatten am Arbeitsmarkt erkennbar ist,¹ so bleibt das Problem Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug akut. In Deutschland gelten Personen, die länger als zwölf Monate arbeitslos waren, als langzeitarbeitslos. Zwischen 2005 und 2011 ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen von etwa 1,8 Mio. auf etwa 1 Mio. deutlich zurückgegangen. Seitdem ist die absolute Zahl der Langzeitarbeitslosen jedoch weitgehend unverändert bei etwa 1 Mio.² Mehr als 90% der Langzeitarbeitslosen befinden sich in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV) oder – juristisch formuliert – im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches II (SGB II). Voraussetzung für Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II ist die Bedürftigkeitsprüfung. Liegt Bedürftigkeit vor, so wird Arbeitslosengeld II als steuerfinanzierte Transferleistung gewährt. Die Höhe der Transferleistung richtet sich nach der Haushaltsgröße und den Kosten der Unterkunft. Bedürftigkeitsgeprüfte Langzeitarbeitslose erhalten – im Volksmund – Hartz IV. Nur etwa 10% der Langzeitarbeitslosen sind in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) zu finden. Langzeitarbeitslose sind regional sehr unterschiedlich verteilt. Im Süden der Republik sind die Quoten sehr niedrig, im Osten und teilweise im Westen und Norden dagegen teilweise sehr hoch.

Nur etwa ein Fünftel der Langzeitarbeitslosen (184 000 im Jahr 2013) nahm eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt auf und fast ein Drittel wird in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gefördert (333 000 im Jahr 2013). Doch viele bleiben nicht dauerhaft in Beschäftigung und

werden wieder Kunden der Arbeitsagenturen und Jobcenter.³ Wenn sie jedoch an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen oder länger als sechs Wochen wegen Krankheit nicht erwerbstätig sind, beginnt die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit wieder von vorne.⁴ So lässt sich das Problem kleiner reden als es ist.

Deshalb wundert es nicht, dass die auf Umfragedaten beruhenden Zahlen der OECD die Größe des Problems besser abschätzen.⁵ Nach der OECD-Statistik ist Deutschland ein Land mit einem sehr hohen Anteil Langzeitarbeitsloser an der Gesamtzahl der Arbeitslosen – er liegt mit 45% um 10 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der OECD-Mitgliedsländer.⁶

Im Grundsicherungssystem (SGB II) finden sich ebenfalls Langzeitleistungsbezieher, die nicht arbeitslos gemeldet (z.B. Alleinerziehende wegen Kinderbetreuung), aber

3 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg 2014.

4 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Stock-Flow-Analyse der Langzeitarbeitslosigkeit, Nürnberg 2015.

5 Vgl. P. N. (Raja) Junankar: The Global Economic Crisis: Long-Term Unemployment in the OECD, IZA Discussion Paper, Nr. 6057, 2011.

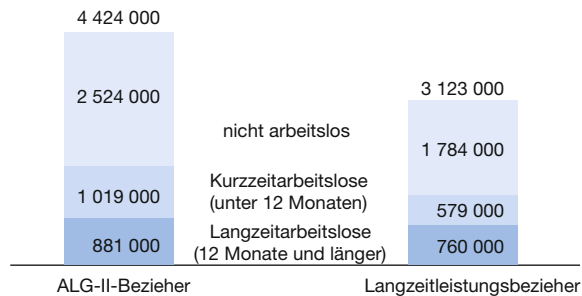
6 Vgl. OECD: OECD Employment Outlook 2014, OECD Publishing, 2014.

1 Vgl. U. Walwei: Zehn Jahre Grundsicherung: mehr Licht als Schatten, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 1, S. 2-3.

2 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Februar, Nürnberg 2015.

Dr. Alexander Spermann ist Direktor Arbeitsmarktpolitik Deutschland am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn und Privatdozent an der Universität Freiburg.

Abbildung 1
ALG-II-Bezieher und Langzeitleistungsbezieher in Deutschland, Jahresdurchschnitt 2013



Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg 2014, S. 20.

grundsätzlich erwerbsfähig sind – ansonsten würden sie keine Grundsicherungsleistungen erhalten. Aber es gibt auch eine Schnittmenge von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehern: Im Jahresdurchschnitt 2013 waren von 4,42 Mio. Arbeitslosengeld-II-Beziehern (ALG-II-Bezieher) 3,123 Mio. Langzeitleistungsbezieher, die in den letzten zwei Jahren mindestens 21 Monate im Leistungsbezug waren. Davon waren 760 000, also fast jeder Vierte, auch langzeitarbeitslos (vgl. Abbildung 1). Die Zahl von 1 Mio. Langzeitarbeitslosen ist zweifellos eine Untergrenze – tatsächlich sind wesentlich mehr erwerbsfähige Menschen, die über einen längeren Zeitraum keinen Kontakt zum Arbeitsmarkt mehr hatten, in der Grundsicherung.

Als Risikofaktoren gelten höheres Alter und fehlende Berufsausbildung. Knapp die Hälfte der über 55-Jährigen in Arbeitslosigkeit ist langzeitarbeitslos, mehr als ein Viertel von ihnen ist sogar sehr lange arbeitslos (länger als zwei Jahre). Was die Berufsausbildung betrifft: Von allen langzeitarbeitslosen Menschen hatten fast 52% keine abgeschlossene Berufsausbildung.⁷ Bei Langzeitleistungsbeziehern spielen darüber hinaus gesundheitliche Einschränkungen und der Familienstatus (Paare mit Kindern und Alleinerziehende) eine wichtige Rolle.⁸

Häufig treten mehrere Vermittlungshemmnisse wie höheres Alter und gesundheitliche Einschränkungen gleichzeitig auf. Multiple Vermittlungshemmnisse sind insbesondere deshalb problematisch, weil sich im Falle der Kumu-

lation mit jedem zusätzlichen Risiko die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung nahezu halbiert.⁹

Dauerhafte Arbeitslosigkeit verringert nicht nur die Beschäftigungsfähigkeit und die Wahrscheinlichkeit, erneut in Beschäftigung zu kommen, sondern macht auch einsam und krank. Der Verlust sozialer Netzwerke durch Arbeitsplatzverlust bedeutet in der Regel einen unerwarteten Schock, der aus selbstbewussten Menschen verunsicherte Bewerber um Arbeitsstellen unterhalb der eigenen Qualifikation machen kann. Hunderte von Bewerbungen ohne Erfolg führen zu Entmutigung, zum Gefühl der Wertlosigkeit, zu Perspektivlosigkeit, wenn nicht sogar zu Depression.¹⁰

Lösungsansatz „mehr Fordern“

Die Hartz-IV-Reform nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ betonte die Arbeitspflicht der erwerbsfähigen Leistungsbezieher. Zur Überprüfung der Arbeitspflicht dienen die sogenannten Ein-Euro-Jobs, die zwischenzeitlich in großem Umfang zu diesem Zweck eingesetzt wurden.¹¹ Eine Eingliederungsvereinbarung, in der die Pflichten bei der Arbeitssuche schriftlich festgehalten werden, wurde gesetzlich eingeführt. Wird der Arbeitspflicht nicht in dem vereinbarten Umfang nachgegangen, sind gestaffelte Sanktionen bis zur vollständigen Leistungskürzung vorgesehen.¹² Zahlreiche empirische Studien belegen, dass die Beobachtung der Arbeitssuche in Kombination mit Sanktionen die Dauer der Arbeitslosigkeit reduziert und die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen erhöht.¹³ Sanktionen sind deshalb als Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sinnvoll. Im internationalen Vergleich sind die Sanktionsraten in Deutschland auf niedrigem Niveau.¹⁴

Eine verstärkte Einforderung der Arbeitspflicht über die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten hinaus ist jedoch nicht zielführend, weil Ausweichreaktionen zu erwarten sind. Bereits heute werden von Leistungsbeziehern Mini-

⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation ..., a.a.O.

⁸ Vgl. M. Dietz, P. Kupka, P. R. Lobato: Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende: Strukturen – Prozesse – Wirkungen, IAB-Bibliothek 347, Nürnberg 2013.

⁹ Vgl. J. Achatz, M. Trappmann: Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, IAB-Discussion Paper, Nr. 2, 2011.

¹⁰ Vgl. P. Böckerman, P. Ilmakunnas: Unemployment and self-assessed health: evidence from panel data, in: Health Economics, 18. Jg. (2009), H. 2, S. 161-179; A. Knabe, S. Rätzl, R. Schöb, J. Weimann: Dissatisfied with Life but Having a Good Day: Time-use and Well-being of the Unemployed, in: The Economic Journal, 120. Jg. (2010), H. 547, S. 867-889.

¹¹ Vgl. J. Achatz, S. Fehr, B. Schels, J. Wolff: Ein-Euro-Jobs, betriebliche und schulische Trainingsmaßnahmen: Wovon junge Arbeitslose im SGB II am meisten profitieren, IAB-Kurzbericht, Nr. 6, 2012.

¹² Vgl. M. Dietz, P. Kupka, P. R. Lobato, a.a.O.

¹³ Vgl. D. McVicar: The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates, IZA World of Labor, Nr. 49, 2014.

¹⁴ Vgl. T. Boeri, J. van Ours: The Economics of Imperfect Labor Markets, 2. Auflage, Princeton 2013, S. 353.

jobs (450 Euro) oder sogar nur Mini-Minijobs (200 Euro) angenommen, um formal der Arbeitspflicht nachzukommen und um im Rahmen der Hinzuverdienstregelungen das verfügbare Einkommen zu erhöhen.¹⁵ Auch gibt es anekdotische Evidenz von Praktikern zur Kombination von Minijobs und Schwarzarbeit. Eine weitere Ausweichreaktion ist der Versand standardisierter Bewerbungen oder die Teilnahme an Vorstellungsgesprächen ohne für den potenziellen Arbeitgeber erkennbares Interesse an der Tätigkeit. Doch selbst die Aufnahme einer Beschäftigung für wenige Tage, um sich dann per Attest krank zu melden, findet sich in der Praxis häufig.

Lösungsansatz „mehr Fördermittel“

Die Mittel für Fördermaßnahmen wurden in den letzten Jahren überdurchschnittlich reduziert. Deshalb fordern die beiden Oppositionsparteien, insbesondere für öffentlich finanzierte Beschäftigungsmaßnahmen, mehr Geld. So plädiert z.B. die Fraktion Die Linke für ein Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit, insbesondere für mehr Fördermaßnahmen.¹⁶

Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die zum Teil seit der Einführung des Hartz-IV-Systems im Hilfebezug sind, gelten zwar rein definitorisch noch als erwerbsfähig. Fraglich ist jedoch, ob sie jemals wieder Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt finden werden.¹⁷ Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) haben 100 000 bis 200 000 der Langzeitarbeitslosen in der Grundsicherung kaum mehr realistische Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Vor diesem Hintergrund wird unter dem Stichwort „sozialer Arbeitsmarkt“ dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung diskutiert. Ein sozialer Arbeitsmarkt könnte die soziale Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu einer Kontrollgruppe erhöhen, insbesondere wenn die Teilnahme freiwillig ist, wie die Evaluation des Beschäftigungszuschusses ergeben hat.¹⁸ Hinzu kommt, dass die offiziell gemessene Zahl der Langzeitarbeitslosen im Umfang der im sozialen Arbeitsmarkt Beschäftigten sinken würde.

Der soziale Arbeitsmarkt ist aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ein schwieriges Terrain. Die Erfahrungen mit Arbeits-

beschaffungsmaßnahmen sind eindeutig negativ – deshalb wurden sie auch abgeschafft.¹⁹ Auch die Erfahrungen mit der sogenannten Bürgerarbeit erwiesen sich als nicht zielführend, so dass dieses Programm zum Ende des Jahres 2014 beendet wurde.²⁰ Ebenso geht die Ausweitung von Ein-Euro-Jobs, die explizit zusätzlich, wettbewerbsneutral und im öffentlichen Interesse sein müssen, in die falsche Richtung – sie führen tendenziell arbeitsmarktnahe Langzeitarbeitslose in eine Parallelwelt fernab des ersten Arbeitsmarkts.²¹

So betont der Vorstand der Bundesagentur für Arbeit, Heinrich Alt, in einem aktuellen Beitrag: „Auch Menschen mit größeren Vermittlungshemmnissen haben eine ehrliche Chance auf reguläre Beschäftigung verdient, ohne in einer Parallelwelt festgehalten zu werden. Ziel muss immer sein, eine marktwirtschaftliche Lösung zu finden, in der Welt der Betriebe. [...] Wir dürfen deshalb nicht der Illusion erliegen, wir brauchten nur ein Programm, auf dem 1 Mio. darauf steht, um 1 Mio. Menschen in Arbeit zu bringen. Nein, wir brauchen 1 Mio. Personalentscheider, die bereit sind, einen Langzeitarbeitslosen einzustellen.“²²

Als Zwischenfazit ist festzuhalten: Weder die verstärkte Einforderung der Arbeitspflicht noch mehr Geld für öffentlich geförderte Beschäftigung trägt zum dauerhaften Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezugs bei – es braucht eine konzeptionelle Weiterentwicklung. Ist der Bundesregierung der große Wurf bereits gelungen?

Konzept der Bundesregierung

Das Konzept der Bundesregierung besteht aus drei wesentlichen Elementen:²³

- Erstens sollen 1000 Stellen aus einem auslaufenden Bundesprogramm bei der Bundesagentur erhalten bleiben. Diese Mitarbeiter sollen weitergebildet werden, um in sogenannten Aktivierungszentren das Profiling und die Betreuung Langzeitarbeitsloser übernehmen zu können.

15 Vgl. M. Dietz, G. Müller, M. Trappmann: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, IAB-Kurzbericht, Nr. 2, 2009.

16 Vgl. Deutscher Bundestag: Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit, Drucksache, Nr. 18/3146, 2014.

17 Vgl. K. Rudzio: Stütze für die Ewigkeit, in: Die Zeit vom 30.12.2014, S. 30-31.

18 Vgl. B. Christoph, S. Gundert, A. Hirseland, C. Hohendanner, K. Hohmeyer, P. R. Lobato: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?, IAB-Kurzbericht, Nr. 3/2015, Nürnberg 2015.

19 Vgl. W. Eichhorst, K. F. Zimmermann: And Then There Were Four ... How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need?, in: Applied Economics Quarterly, 53. Jg (2007), H. 3, S. 243-272.

20 Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik: Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“, Zwischenbericht zum 31.5.2014.

21 Vgl. J. Achatz, S. Fehr, B. Schels, J. Wolff, a.a.O.

22 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.1.2015.

23 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern: Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, 5.11.2014.

- Zweitens sollen rund 900 Mio. Euro für Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber sowie ein begleitendes Coaching für 33 000 Menschen ohne Berufsausbildung für die Jahre von 2015 bis 2019 zur Verfügung gestellt werden. Etwa die Hälfte der Finanzierung (470 Mio. Euro) kommt aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF).
- Drittens sollen jährlich etwa 150 Mio. Euro für öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse für 10 000 Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Kindern zur Verfügung gestellt werden. Dabei sollen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Lohnkostenzuschüssen von bis zu 100% gefördert werden.

Die Vorschläge des Bundesarbeitsministeriums greifen viele Erkenntnisse aus der Evaluationsforschung und Erfahrungen von Praktikern und Unternehmen auf: Verbessertes Profiling, individuelles Fallmanagement, höhere Betreuungsintensität, um passgenaue Hilfen zu ermöglichen – die Schlagworte stimmen. Doch bei einer Analyse zeigen sich etliche Fallstricke, an denen die guten Ansätze scheitern könnten.²⁴

Bessere Betreuung in Aktivierungszentren

Langzeitarbeitslose sollen dem Vorhaben zufolge künftig gebündelte Unterstützungsleistungen erhalten, mit denen soziale, psychische und gesundheitliche Vermittlungshemmnisse ebenso wie fehlende Schul- oder Berufsabschlüsse angegangen werden können. Auch die Sucht- und Schuldnerberatung sowie die Kinderbetreuung an den Randzeiten und Mobilität im öffentlichen Nahverkehr spielen eine wichtige Rolle. Es besteht jedoch die Gefahr, dass dem guten Willen keine Taten folgen können, weil z.B. die sozialintegrativen Leistungen (Sucht-, Schuldner- und psychosoziale Beratung) von den Kommunen finanziert werden müssen. Doch was ist, wenn die Kommunen finanziell dazu nicht in der Lage sind?

Die für 2015 vorgesehene Weiterbildung der Vermittlungsfachkräfte aus dem erfolgreich evaluierten Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ ist zwar zielführend, dabei muss aber auch die Weiterbildung aller für Langzeitarbeitslose zuständigen „persönlichen Ansprechpartner“ in den Jobcentern sichergestellt werden. Auch die Steuerung der Vermittlungsfachkräfte durch sogenannte „Key Performance“-Indikatoren muss dem Aktivierungsgedanken Rechnung tragen. Es reicht nicht, dass ausschließlich die Integration in Beschäftigung gezählt wird – Unterstützung auf dem Weg zum Ziel sollte sich eben-

falls in der Erfolgsbeurteilung der Fallmanager wiederfinden. Ansonsten wird sich kein wesentlicher Fortschritt bei der Betreuung Langzeitarbeitsloser ergeben. Es stellt sich sogar die Frage, ob nicht die Steuerungsziele und die Zielindikatoren für das Zielsystem der Grundsicherung modifiziert werden müssen, um dauerhafte Erfolge in den geplanten Aktivierungszentren zu ermöglichen.

ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter

Grundlage für das neue ESF-Programm sind die Erfahrungen mit dem 2013 in Rheinland-Pfalz/Saarland und in Nordrhein-Westfalen gestarteten Modellprojekt „Perspektiven in Betrieben“ und dem Modellprojekt „Sozialer Arbeitsmarkt/Passiv-Aktiv-Transfer“, das 2012 von der Landesregierung Baden-Württemberg im Rahmen des Landesprogramms „Gute und sichere Arbeit“ gestartet wurde. Zu beiden Programmen liegen bisher lediglich deskriptive Statistiken vor, was keine geeignete Grundlage für eine evidenzbasierte Politik ist.

Umso wichtiger ist es, dass das neu aufgelegte Programm vom ersten Tag an evaluiert wird, um potenzielle Fehlentwicklungen zu verhindern. Zwar ist die Begleitung durch Coaches positiv zu bewerten. Denn oft scheitern Beschäftigungen an Kleinigkeiten. So zeigt die Erfahrung von Zeitarbeitsunternehmen mit Langzeitarbeitslosen, dass intensive Betreuung nach Aufnahme der Beschäftigung zielführend ist.²⁵ Auch die „Initiative Nachhaltige Beschäftigung“ der Bundesagentur für Arbeit sieht die Betreuung von ehemals Arbeitslosen nach Aufnahme einer Beschäftigung vor.

Doch eine reale Gefahr besteht darin, dass private Arbeitgeber trotz der großzügigen Förderung auf die Einstellung besonders schwer vermittelbarer Langzeitarbeitsloser verzichten. Stattdessen könnten im Extremfall 33 000 öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse im zweiten Arbeitsmarkt entstehen. Damit könnten die aus gutem Grund vor Jahren aufgegebenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch die Hintertür erneut eingeführt werden. Es würde eine Parallelwelt entstehen, die die Langzeitarbeitslosen in einem geschützten Raum in „Sicherheit“ wiegt, sie aber nicht an den ersten Arbeitsmarkt heranführt. Eine oberflächliche Evaluation könnte dann zu dem Ergebnis kommen, dass durch das Programm die Beschäftigung gestiegen und die Langzeitarbeitslosigkeit gesunken ist. Für dieses Ergebnis wäre dann fast 1 Mrd. Euro für 33 000 Langzeitarbeitslose ausgegeben worden. In einem solchen Fall wäre das neue Programm der Bun-

²⁴ Vgl. A. Spermann: Zehn Jahre Hartz IV – Was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich?, IZA Standpunkte, Nr. 76, Bonn 2014.

²⁵ Vgl. A. Spermann: The Role of Temporary Agency Work in Germany, IZA Discussion Paper, Nr. 6180, 2011.

desregulierung ein Rückfall in die ineffiziente Arbeitsmarktpolitik der 1990er Jahre.

Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt

Als Ultima ratio ist öffentlich geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt im Konzept der Bundesarbeitsministerin vorgesehen. Der Grundansatz lautet: Bleiben Aktivierungsanstrengungen ohne Erfolg oder bietet der örtliche Arbeitsmarkt keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose, so sollen die Betroffenen dennoch Möglichkeiten zur sozialen Teilhabe erhalten. Dabei soll es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handeln, die mit bis zu 100% über Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber gefördert werden.

Hier stellen sich viele Fragen: Wie kann sichergestellt werden, dass die Teilnehmer an diesem Programm mittelfristig den Weg in den ersten Arbeitsmarkt finden? Weshalb gelten Menschen als erwerbsfähig, wenn sie sich zum Teil fast zehn Jahre im Grundsicherungsbezug befinden? Ist das Kriterium für Erwerbsfähigkeit – mindestens drei Stunden je Tag – noch angemessen? Sind Drehtüreffekte zwischen Grundsicherungs- und Sozialversicherungssystem zu beobachten? Wie sieht eine Kosten-Nutzen-Analyse dieses Programms aus?

Insgesamt geht das Konzept der Bundesarbeitsministerin in die richtige Richtung, doch birgt es auch Gefahren. Langzeitarbeitslose dürfen weder „in Ruhe gelassen“ noch dauerhaft in öffentlich geförderter Beschäftigung „eingesperrt“ werden. Ihre Aktivitäten sollten auf den ersten Arbeitsmarkt zielen, nicht auf eine Parallelwelt weit weg vom Arbeitsmarkt. Es besteht die Gefahr, dass die Aktivierung im zweiten Arbeitsmarkt endet. Auch deshalb ist eine kontinuierliche Programmevaluation notwendig, um gegebenenfalls korrigierend eingreifen zu können.

Investitionsprogramm für Langzeitarbeitslose notwendig

Auch wenn die Richtung des Konzepts der Bundesregierung stimmt, so greift es viel zu kurz. Die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und die Weiterentwicklung des Prinzips „Fördern und Fordern“ erfordern mehr Investitionen. Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher sind eine heterogene Gruppe, so dass ein differenziertes Konzept erforderlich ist: „One size does not fit all“. Im Folgenden wird ein Fünf-Säulen-Konzept zur Vermeidung und zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug vorgeschlagen. Zwei Säulen widmen

sich der Prävention, drei Säulen richten sich auf die Erhöhung der Abgangsrate in den ersten Arbeitsmarkt.²⁶

Säule 1: Prävention ist die beste Medizin

Frühkindliche Förderung, erfolgreiche schulische Ausbildung, gute deutsche Sprachkenntnisse in Wort und Schrift führen zur ersten Schwelle – dem Übergang von Schule zu Ausbildung. Der Sprung in Ausbildung muss zukünftig besser gelingen, da fehlende berufliche Ausbildung ein zentraler Risikofaktor für Langzeitarbeitslosigkeit ist. Dazu sollten die bereits in etlichen Regionen existierenden Jugendberufsagenturen ausgebaut werden – sie ermöglichen gemeinsame Anstrengungen von Jobcentern, Arbeitsagenturen und Trägern der Jugendhilfe vor Ort.

Derzeit sind etwa 1,5 Mio. junge Menschen zwischen 25 und 35 Jahren ohne berufliche Ausbildung. Hier setzt die „Spätstarterinitiative“ der Bundesagentur für Arbeit an, nach der 100 000 jungen Menschen innerhalb von drei Jahren zu einem Ausbildungsplatz verholfen werden soll. Erste Teilziele dieser Initiative wurden bereits erreicht – eine Weiterführung der Initiative erscheint sinnvoll. Doch für viele junge Menschen sind die Hürden für die duale Ausbildung zu hoch, das Durchhaltevermögen zu gering und die Angst vor Prüfungen zu groß. Deshalb wurden in den letzten Jahren mehrere Pilotprojekte mit sogenannten Teilqualifizierungen auf den Weg gebracht. Die Idee: Zertifizierte Module führen Schritt für Schritt zu Teilqualifizierungen – und nach vielen Schritten über die Externprüfung zu einem beruflichen Abschluss. Damit ist die Hürde für die duale Ausbildung niedriger gesetzt, und im Idealfall lässt sich auf diesem Weg ein beruflicher Abschluss erwerben. Auch dieser Qualifizierungsweg sollte ausgebaut werden.

Prävention bezieht sich auch auf die Partner und Kinder von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehern. Es gilt „Karrieren im Grundsicherungssystem“ zu verhindern. Sprachkurse könnten funktionalen Analphabetismus reduzieren und damit die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Teilzeitausbildungen könnten jungen Müttern und Vätern den Einstieg in eine Ausbildung ermöglichen. Aber selbst bei Teilzeitausbildungen muss die unterstützende Infrastruktur funktionieren: Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten, Kindergärten und Schulen muss gewährleistet sein. Der Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt kann auch durch Betriebspraktika und Patenschaften von Erwerbstätigen hergestellt werden. An Investitionsfeldern für präventive Maßnahmen fehlt es wahrlich nicht.

²⁶ Vgl. ausführlich A. Spermann: Zehn Jahre Hartz IV ..., a.a.O.

Säule 2: Zufluss aus Kurzarbeitslosigkeit vermindern

Langzeitarbeitslosigkeit ist kein fester Block. Etwa 1,4 Mio. Menschen beendeten Langzeitarbeitslosigkeit im Jahr 2013 und etwa 1,5 Mio. Menschen wurden langzeitarbeitslos. Über die Hälfte der Zugänge in Langzeitarbeitslosigkeit geht auf Übertritte aus Kurzarbeitslosigkeit zurück – im Jahr 2013 waren das 802 000, deutlich mehr als im Vorjahr. Dagegen ist die Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit – und damit das Risiko für Kurzarbeitslose in Langzeitarbeitslosigkeit überzugehen – leicht gesunken. Bezogen auf den Bestand an Langzeitarbeitslosen in Höhe von etwa 1 Mio. Menschen scheint die absolute Zahl der Übertritte dennoch relativ hoch zu sein, so dass an dieser Stelle noch Verbesserungen möglich sein müssten.

In der Vergangenheit wurden Erfahrungen mit Instrumenten wie dem Aussteuerungsbetrag (2005 bis 2007) und dem Eingliederungsbeitrag (2008 bis 2013) gesammelt. Danach mussten sich die Agenturen bei erfolgloser Vermittlung innerhalb von zwölf Monaten an den Kosten der Grundsicherung beteiligen. Diese Instrumente wurden wieder abgeschafft. Vermittlungsgutscheine sind ein positiv evaluiertes, weiterhin verfügbares, aber wenig genutztes Instrument. Degressive Prämien für Vermittlungsfachkräfte und die Einschaltung Dritter bei der Vermittlung wurden negativ evaluiert. Doch ließen sie sich durch eine attraktivere Ausgestaltung unter Umständen zum Erfolg führen.

Der Kern der Lösung dürfte aber bei der Professionalisierung der Kompetenzdiagnostik und der Beratung in den Agenturen liegen. Stärken der Kurzarbeitslosen arbeitsmarktnah zu unterstützen und mit entsprechenden Jobangeboten zeitnah zu matchen ist in jedem Einzelfall eine Herausforderung für die Vermittlungsfachkräfte. Letztlich geht es darum, in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess die Vermittlerstrategien zu optimieren, um die Abgangsrate aus Kurzarbeitslosigkeit erhöhen zu können.²⁷

Säule 3: dauerhaften Abgang von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt fördern

Die Abgangsrate von Langzeitarbeitslosen bezogen auf den Arbeitslosenbestand des Vormonats in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt inklusive Selbstständigkeit lag 2013 bei lediglich 1,5% – ein erschreckend niedriger Wert. Diese Abgangsrate ist deutlich geringer als die Ab-

gangsrate von Kurzarbeitslosen, die mit 9,5% mehr als sechsmal so hoch ausfiel.

Der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt kann durch mehrere arbeitsmarktpolitische Instrumente gefördert werden: Unterstützung bei der Jobsuche, bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und Coaching vor Bewerbungsgesprächen, zeitlich befristete Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber und zeitlich befristete Zuschüsse an Arbeitnehmer für die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger oder selbstständiger Beschäftigung (Einstiegsgehalt). Eine Nachbetreuung nach Aufnahme einer Beschäftigung kann die Dauer der Beschäftigung erhöhen, wie Modellversuche und die Praxiserfahrungen von Zeitarbeitsunternehmen gezeigt haben.²⁸ Auch könnte eine verstärkte Kooperation mit Krankenkassenträgern (z.B. in der Gesundheitsvorsorge) die hohe Abgangsrate wegen Arbeitsunfähigkeit verringern.

Säule 4: Abgang von Langzeitarbeitslosen in Qualifizierung fördern

Von 1,4 Mio. aus Langzeitarbeitslosigkeit abgegangenen Personen sind 2013 über eine halbe Million in Qualifizierungsmaßnahmen abgegangen. Die Erfahrungen mit der Spätstarterinitiative und mit durch Bildungsgutscheine finanzierte Qualifizierungsmaßnahmen zeigen, dass der Abgang in Aus- und Weiterbildung auch für Langzeitarbeitslose möglich ist. Teilqualifizierungsmodelle und berufsbegleitendes Lernen sind sinnvolle Ergänzungen. Doch die Fokussierung auf Qualifikationen mit Berufsabschlüssen ist zu eng. Am Arbeitsmarkt werden verstärkt spezielle Kompetenzen („hard“ und „soft skills“) nachgefragt, die zumindest zum Teil ohne mehrjährige Schulungsprogramme erwerbbar sind. Durch mobiles Lernen und Online-Kompetenztests werden sich zukünftig noch wesentlich mehr Möglichkeiten für arbeitsmarktnahe Qualifizierungsmaßnahmen eröffnen. Der Deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen ist ein Anknüpfungspunkt für Kompetenzerwerb, der über den Erwerb von sogenannten Credit Points automatisch zu Abschlüssen führt.²⁹

Netzwerk- und Quartiermanagement haben sich in der Praxis als wichtige Lösungsstrategien herausgestellt. So könnte eine verbesserte Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe ineffiziente Warteschleifen in Übergangssystemen vermeiden und den Übergang in duale Ausbildung

27 Vgl. G. J. van den Berg, B. Hofmann, G. Stephan, A. Uhlenhorff: Eingliederungsvereinbarung – Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll, IAB-Kurzbericht, Nr. 22, 2014.

28 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende, Jahresbericht 2013, Nürnberg 2014; A. Spemann: The Role of Temporary Agency Work ..., a.a.O.

29 Vgl. A. Spemann: Ist die OECD-Kompetenzrevolution in Deutschland angekommen?, in: Das Demographie Netzwerk (Hrsg.): Lust am Lernen, Dortmund, Stuttgart 2014.

bzw. Teilqualifizierung erleichtern. Ein weiterer Ansatzpunkt sind sozialraumbezogene Konzepte: Wenn je Quartier (z.B. ein Wohnblock) Qualifizierung angeboten wird, könnte sich die Teilnahme- und Durchhaltungswahrscheinlichkeit der Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher erhöhen.³⁰

Säule 5: arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher aktivieren

Während die traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumente bei arbeitsmarktnahen Langzeitarbeitslosen greifen, kommen sie bei Arbeitsmarktfernen mit multiplen Vermittlungshemmnissen an ihre Grenzen. Selbst besonders engagierte Mitarbeiter der Jobcenter kommen bei einem zu hohen Betreuungsschlüssel insbesondere in Ballungszentren an ihre Leistungsgrenzen, wie der TV-Beitrag des Teams Wallraff vom 16. März 2015 verdeutlichte.

Um Langzeitarbeitslose schrittweise an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen, bedarf es intensiver Betreuung und der gemeinsamen Festlegung von erreichbaren Zwischenzielen. Weiterhin gilt es, nicht nur das Ergebnis der Aktivierung – die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder einer Aus- und Weiterbildung –, sondern auch die auf den ersten Arbeitsmarkt gerichteten Aktivitäten als gemeinsamen Erfolg von „Case Managern“ und betreutem Langzeitarbeitslosen bzw. Langzeitleistungsbezieher zu verstehen und wertzuschätzen. Dabei sollte eine breite Palette an Aktivitäten erlaubt sein (z.B. Ehrenamt, Netzwerkpflege, Soft-Skill-Training). In diesem Zusammenhang kann eine vollsubventionierte Beschäftigung bei privaten Arbeitgebern oder arbeitsmarktnahen Beschäftigungsinitiativen im Rahmen eines „sozialen Arbeitsmarktes“ zielführend sein.

30 Vgl. H. Genz: Was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich?, Kommentar eines Praktikers, Vortrag bei der IZA-Konferenz am 20.11.2014 in Berlin, unveröffentlichtes Manuskript.

Die in den Säulen 3 bis 5 genannten Aufgaben können jedoch ohne deutlich mehr und besser ausgebildetes Personal, das auf ein flächendeckendes Angebot an sozialintegrativen Leistungen (Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung) zurückgreifen kann, nicht realisiert werden. Deshalb sind insbesondere Investitionen in die Quantität und Qualität des Personals notwendig. Eine solche Investition kann auch mittelfristig ökonomisch sinnvoll sein. Darauf deuten etliche Modellversuche mit verbessertem Betreuungsschlüssel hin, zuletzt die „Berliner Joboffensive“. Dabei wurde ein Betreuungsschlüssel von 1 zu 100 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erprobt. Eine deskriptive Auswertung ohne Vergleichsgruppen ergab, dass 22 000 Personen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einmündeten und 22 Mio. Euro eingespart wurden.³¹

Fazit

Das Konzept der Bundesregierung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit geht zwar grundsätzlich in die richtige Richtung, greift jedoch zu kurz. Das Prinzip des „Fördern und Fordern“ der Hartz-Reformen muss weiterentwickelt werden, um zukünftige Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden und bestehende abzubauen. Dazu ist ein umfassendes Investitionsprogramm notwendig, das insbesondere auf Prävention und die schrittweise Heranführung von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher an den ersten Arbeitsmarkt durch die Vereinbarung von erreichbaren Zwischenzielen setzt. Zum einen sind das mehr Aus- und Weiterbildungsinvestitionen zur Prävention, zum anderen geht es um mehr und besser ausgebildete „Case Manager“ sowie bundesweit verfügbare sozialintegrative Leistungen (Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung). Prävention und Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug ist dringend geboten, aber ohne zusätzliche Investitionen nicht möglich.

31 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende, Jahresbericht 2013 ..., a.a.O., S. 27.

Title: Why Germany Needs an Investment Programme for the Long-Term Unemployed

Abstract: The number of long-term unemployed people in Germany has stagnated at around one million for many years. Despite excellent labour market conditions, the long-term unemployment rate is well above the OECD national average. The principle of “encourage and challenge”, which was implemented in 2005 along with the Hartz IV reform, is in clear need of further development. What needs to be done to actually help the long-term unemployed? The author proposes a five-pillar concept for preventing and reducing long-term unemployment and long-term receipt of benefits. An activation strategy for the long-term unemployed and long-term benefit recipients requires more and better trained case managers in the job centres as well as social integration services (debt, addiction and psychosocial counselling) that are available nationwide.

JEL Classification: J24, J31, J38