

Konle-Seidl, Regina; Rhein, Thomas; Rothe, Thomas

Research Report

Ländervergleich Deutschland, Dänemark und Finnland: Kaum mehr Unterschiede bei chronischer Arbeitslosigkeit

IAB-Kurzbericht, No. 1/2018

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Konle-Seidl, Regina; Rhein, Thomas; Rothe, Thomas (2018) : Ländervergleich Deutschland, Dänemark und Finnland: Kaum mehr Unterschiede bei chronischer Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht, No. 1/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/185836>

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.

IAB-Kurzbericht

1/2018

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Personen, deren Arbeitslosigkeit durch kurze Phasen der Beschäftigung, Inaktivität oder Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterbrochen wird, zählen nicht zu den offiziellen Langzeitarbeitslosen, obwohl sie am ersten Arbeitsmarkt nicht dauerhaft Fuß fassen.

■ Mit dem Konzept der „chronischen Arbeitslosigkeit“ berücksichtigen wir auch diesen Personenkreis und liefern damit ein realistischeres Bild der Personen, die nachhaltige Integrationsprobleme am Arbeitsmarkt haben.

■ Im Ländervergleich mit Dänemark und Finnland weist Deutschland zwar höhere Langzeiterwerbslosenraten auf, aber kein höheres Niveau an chronisch Arbeitslosen.

■ In allen drei Ländern beträgt der Anteil der chronisch Arbeitslosen an allen Arbeitslosen und Maßnahmenteilnehmern gut ein Drittel. Bemerkenswert ist der deutliche Rückgang der chronischen Arbeitslosigkeit in Deutschland: innerhalb von acht Jahren hat sie sich nahezu halbiert.

■ Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – vor allem Lohnkostenzuschüsse und berufliche Weiterbildung – können den Übergang aus chronischer Arbeitslosigkeit in längerfristige Beschäftigung begünstigen.

Ländervergleich Deutschland, Dänemark und Finnland

Kaum mehr Unterschiede bei chronischer Arbeitslosigkeit

von Regina Konle-Seidl, Thomas Rhein und Thomas Rothe

„Langzeitarbeitslosigkeit“ gilt üblicherweise als Indikator für nachhaltige Integrationsprobleme in Beschäftigung. Allerdings erfasst die Zahl der Langzeitarbeitslosen die Personengruppe, die nur schwer Zugang zu regulärer und nachhaltiger Beschäftigung findet, nur unvollständig; daher verwenden wir das Konzept der „chronischen Arbeitslosigkeit“.

Individuelle Arbeitslosigkeitsepisoden werden statistisch durch die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Krankheit, kurze oder subventionierte Beschäftigungsphasen beendet – oft aber nur vorübergehend, denn häufig dauert die Arbeitslosigkeit nach der Unterbrechung weiter an. Die offiziellen (nationalen wie internationalen) Statistiken erfassen deshalb das tatsächliche Ausmaß einer fehlenden nachhaltigen Arbeitsmarktintegration nicht bzw. nur unvollständig. Länderstudien zeigen aber, dass beträchtliche Teile der Erwerbsbevölkerung (auch) längerfristig Beschäftigungsprobleme auf dem regulären Arbeitsmarkt haben.

Um anhaltende Probleme dieses Personenkreises besser zu erfassen, verwenden wir das Konzept der „chronischen Arbeitslosigkeit“, das in ähnlicher Form erstmals in einer Studie von Aho (2004) für Finnland angewandt wurde. Demnach werden Unterbrechungen dann nicht als Ende einer Arbeitslosigkeitsphase gezählt, wenn jemand in einem Zweijahreszeitraum weniger als 30 Tage pro Jahr beschäftigt ist oder an einer oder mehreren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen hat und danach wieder arbeitslos ist (vgl. Infokasten auf Seite 2). Zu den chronisch Arbeitslosen gehören somit nicht nur Personen, die durchgängig zwölf Monate oder länger arbeitslos sind, sondern auch diejenigen, die eine unstetige Erwerbshistorie mit Arbeitslosigkeit und Maßnahmenteilnahme im Wechsel aufweisen, die allenfalls durch sehr kurze Phasen der Beschäftigung unterbrochen wird.

Die Struktur und Dynamik chronischer Arbeitslosigkeit in Deutschland im Vergleich zu Dänemark und Finnland zu untersuchen, ist besonders interessant, weil die skandinavischen Länder nicht nur traditionell deutlich

Während sich der Begriff „Langzeitarbeitslose“ auf Personen bezieht, die nach nationalen Regelungen von amtlichen Statistiken (Registerdaten) erfasst werden, wird von „Langzeiterwerbslosen“ dann gesprochen, wenn sie nach einem einheitlichen Konzept (der ILO) durch Befragung in der europäischen Arbeitskräfteerhebung (EU-Labour Force Survey) ermittelt wurden. In beiden Statistiken werden Personen, die keine Arbeit haben, aber aktiv nach Arbeit suchen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, als arbeitslos bzw. erwerbslos gezählt. Anders als in den amtlichen nationalen Statistiken sind in der internationalen Erwerbsstatistik nach dem ILO-Konzept Unterbrechungen der Arbeitsuche durch die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme, die Betreuung von Kindern oder eine längere Krankheit „unschädlich“, das heißt die Erwerbslosigkeitsdauer gilt dadurch in der Regel als nicht unterbrochen. Allerdings wird geförderte Beschäftigung (wie in nationalen Registerdaten) in der internationalen Erwerbsstatistik als Erwerbstätigkeit und nicht als Erwerbslosigkeit erfasst, wenn die Befragten angeben, dass sie in der Referenzwoche beschäftigt waren.

In unserem Ansatz analysieren wir individuelle Arbeitsmarktverläufe von „chronisch Arbeitslosen“ über einen Zeitraum von zehn Jahren und untersuchen deren Arbeitsmarktstatus drei Jahre vor Eintreten der chronischen Arbeitslosigkeit und fünf Jahre danach. Wir betrachten dabei vornehmlich Übergänge in und aus Arbeitslosigkeit, Inaktivität und Beschäftigung. „Inaktive“ sind nach dem ILO-Labour-Force-Konzept Personen, die weder beschäftigt noch erwerbslos sind, sondern die Arbeitsuche aufgegeben haben oder dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.

„Chronische Arbeitslosigkeit“ definieren wir als eine Phase, in der eine Person in einem Zeitraum von zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren nicht regelmäßig arbeitet, weil sie mehr als die Hälfte eines jeden Jahres als arbeitslos registriert ist und/oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnimmt und weniger als 30 Tage im Jahr ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Sprechen wir von chronisch Arbeitslosen in einem gegebenen Jahr (z. B. 2013), so meinen wir diejenigen Personen, auf welche die erläuterte Definition in diesem und im vorhergehenden Jahr (in diesem Fall 2012) zutrifft. In einem Zweijahreszeitraum sind also Unterbrechungen der registrierten Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen-Teilnahme, geförderte Beschäftigung oder kurzzeitige ungeforderte Beschäftigung möglich, anders als bei der auf EU-Ebene verwendeten Definition von (sehr langer, verfestigter) Langzeiterwerbslosigkeit als einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 12 (24 und mehr) aufeinanderfolgenden Monaten.

Der Datensatz für Deutschland, den wir verwenden, ist eine 2-prozentige Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB V12.01) für die Jahre 2000 bis 2015 (Antoni/Ganzer/vom Berge 2016). Sie bietet tagesgenau erwerbsbiografische Informationen zu den sozialversicherungspflichtig, geringfügig und subventionierten Beschäftigten und enthält darüber hinaus auch Angaben über Auszubildende, registrierte Arbeitslose und Arbeitsuchende sowie Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Datenbasis enthält keine Angaben über Beamte, Selbstständige sowie all diejenigen, die nicht zur Erwerbsbevölkerung zählen.

Der Datensatz für Dänemark ist eine 1,5-prozentige Stichprobe der DREAM-Datenbank der Jahre 2000 bis 2015. Die Verwaltungsdaten umfassen registrierte Arbeitslose und Teilnehmer an Maßnahmen, nicht registrierte Arbeitslose, die aber an Maßnahmen teilnehmen, Beschäftigte, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten sowie subventioniert Beschäftigte.

Die Daten für Finnland basieren auf einer Stichprobe von einem Drittel der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter der Jahre 2000 bis 2014 (Statistics Finland). Die Datenbasis enthält sehr detaillierte Informationen über die Arbeitsmarkthistorie von Einzelpersonen (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Teilnahme an Maßnahmen), insbesondere ab 2005.

Unsere Analyse basiert somit auf vergleichbaren, wenn auch nicht harmonisierten Registerdaten mit detaillierten Informationen über die Arbeitsmarkthistorie von Einzelpersonen in Deutschland, Dänemark und Finnland. Das Vorgehen ermöglicht es, Personen über einen langen Zeitraum zu beobachten, was mit den in der international vergleichenden Arbeitsmarktforschung üblichen harmonisierten Befragungsdaten so nicht möglich ist.

geringere Langzeiterwerbslosenquoten als Deutschland aufweisen, sondern wie etwa Dänemark auch mehr Ressourcen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und subventionierte Beschäftigung zur Integration von Arbeitslosen zur Verfügung stellen.

Auf der Basis vergleichbarer administrativer Datenquellen analysieren wir individuelle Erwerbsverläufe über einen Zeitraum von zehn Jahren, um das Problem fehlender nachhaltiger Beschäftigung im Zeitablauf zu erfassen.

Die Untersuchung zielt darauf ab, folgende Fragen zu beantworten: Welchen Umfang hat das Phänomen in den drei Ländern? In welchem Verhältnis stehen chronische Arbeitslosigkeit und konventionell gemessene Langzeiterwerbslosigkeit? Welche Personengruppen sind hauptsächlich von chronischer Arbeitslosigkeit betroffen? Und: Kann aktive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Überwindung von chronischer Arbeitslosigkeit leisten?

■ Langzeitarbeitslosigkeit versus chronische Arbeitslosigkeit

Hierzulande ging die Zahl der Langzeitarbeitslosen (Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von zwölf und mehr Monaten) von ihrem Höchststand von 1,86 Millionen im Jahr 2006 auf knapp über eine Million bis 2011 zurück. Bis 2015 veränderte sich ihr Bestand laut Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit nur noch wenig, erst im Jahr 2016 ist er auf unter eine Million gefallen. Die Zahl der Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von vier Jahren und mehr ist aber weiter gestiegen, das heißt, Langzeitarbeitslosigkeit hat sich weiter verhärtet.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (bzw. Langzeiterwerbslosen an allen Erwerbslosen) wird häufig als Indikator für die Verfestigung von Arbeitslosigkeit herangezogen. In Deutschland ist er im internationalen Vergleich – trotz der günstigen Arbeitsmarktentwicklung der letzten zehn Jahre – vergleichsweise hoch. Obwohl Dänemark und Finnland relativ stark von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen waren, waren dort die Anteile der Langzeiterwerbslosen an allen Erwerbslosen stets viel kleiner als hierzulande (vgl. Abbildung 1): Zwar ging der Anteil der Langzeiterwerbslosen in Deutschland zurück, war aber 2016 mit über 40 Prozent noch deutlich höher als in Dänemark (22 %) und Finnland (26 %).

Der Anteil der chronisch Arbeitslosen an allen Arbeitslosen einschließlich der Maßnahmenteilnehmer, gibt Aufschluss darüber, wie groß die Gruppe der

Arbeitslosen ist, die Probleme einer nachhaltigen Integration in reguläre Beschäftigung hat und deshalb eine schwache Arbeitsmarktposition einnimmt. Es ist zunächst interessant zu sehen, wie sich die Anteile chronischer Arbeitslosigkeit und Langzeiterwerbslosigkeit zueinander verhalten. Angesichts der Tatsache, dass die Langzeiterwerbslosenquoten in Dänemark und Finnland viel niedriger als in Deutschland sind, wäre eine ähnliche Diskrepanz auch bei den Anteilen chronischer Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Das ist aber nicht der Fall: In Abbildung 2 ist auf einen Blick zu erkennen, dass die Anteile der drei Länder viel näher beieinanderliegen. Im Jahr 2006 war der Anteil chronisch Arbeitsloser an der gesamten Zielgruppe (also alle Arbeitslose und Maßnahmenteilnehmer) in Deutschland zwar noch deutlich größer als in Dänemark und Finnland. Seitdem ist der Anteil hierzulande kontinuierlich gesunken (mit Ausnahme des Jahres 2010). In den beiden skandinavischen Ländern sanken dagegen die Anteile zunächst ebenfalls, stiegen dann aber ab 2009/2010 (zeitlich verzögert) infolge der Finanz- und Schuldenkrise wieder an. Mittlerweile haben sich alle drei Länder dem Niveau von gut einem Drittel (35 bis 37 %) aller Arbeitslosen und Maßnahmenteilnehmer angenähert – während die offiziellen Langzeiterwerbslosigkeitsquoten weiterhin auseinanderfallen.¹

Das wird auch deutlich, wenn man die absoluten Zahlen für die beiden Kategorien der drei Länder (beispielhaft für das Jahr 2013) vergleicht (vgl. Tabelle 1).

So gibt es in Deutschland (am Ende des Jahres 2013) mit gut 1,3 Millionen deutlich mehr chronisch Arbeitslose als Langzeiterwerbslose (963.000). Zwischen 2013 und 2015 ist ihre Zahl um gut 140.000 auf 1,2 Millionen weiter gesunken. Hierzulande scheint also der Indikator der Langzeiterwerbslosigkeit das Ausmaß der Probleme einer langfristigen Integration in Beschäftigung zu unterschätzen. Für die beiden skandinavischen Länder gilt das noch viel mehr: In Dänemark übersteigt die Zahl der chronisch Arbeitslosen die der Langzeiterwerbslosen um das 1,8-fache, in Finnland gar um das 3-fache, in Deutschland dagegen (nur) um das 1,4-fache.

¹ Die Anteile der chronisch Arbeitslosen (Abbildung 2) sind scheinbar niedriger als die Anteile der Langzeitarbeitslosen (Abbildung 1). Das ist damit zu erklären, dass der Nenner der beiden Quotienten (Arbeitslose einschließlich der Maßnahmenteilnehmer bzw. Erwerbslose) nicht derselbe ist. So umfasste in Deutschland 2013 die gesamte Zielgruppe der chronisch Arbeitslosen rund 3,5 Millionen Personen (administrative Daten), während es durchschnittlich knapp 2,2 Millionen Erwerbslose (harmonisierte Erhebungsdaten des EU-Labour Force Surveys) gab.

Abbildung 1

Anteil der Langzeiterwerbslosen an allen Erwerbslosen in Deutschland, Dänemark und Finnland

2006 bis 2016, in Prozent

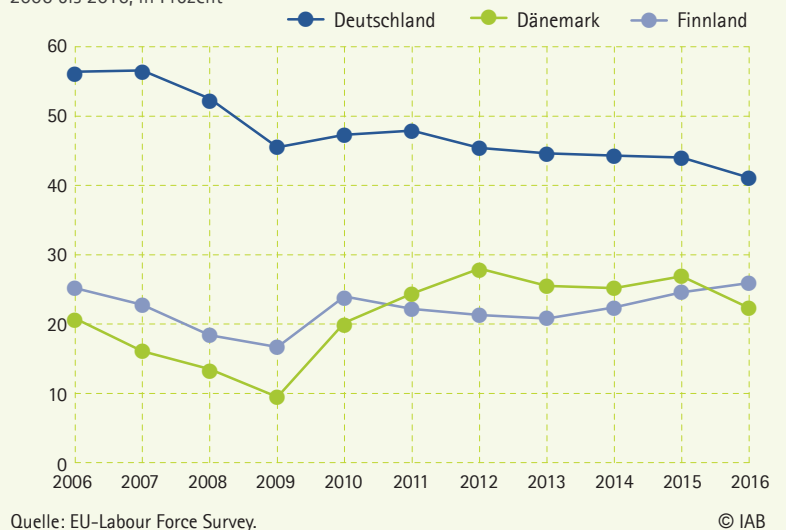
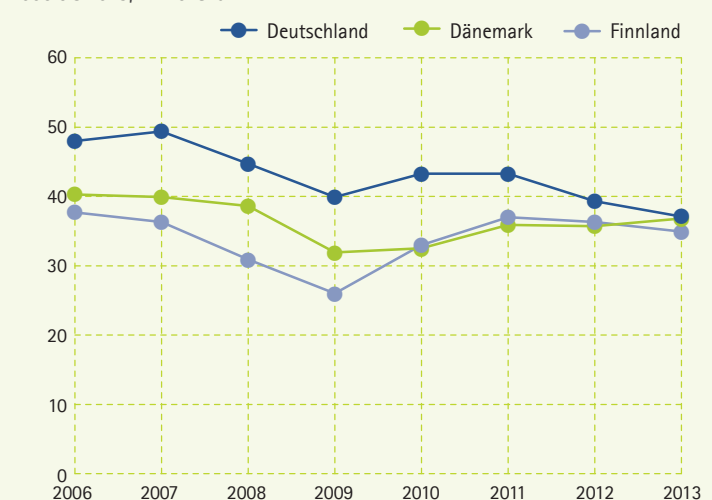


Abbildung 2

Anteil der chronisch Arbeitslosen an allen Arbeitslosen einschließlich der Maßnahmenteilnehmer in Deutschland, Dänemark und Finnland

2006 bis 2013, in Prozent



Die Anteile der Jahre 2014 und 2015 stehen für Dänemark und Finnland noch nicht zur Verfügung.
Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB V12.01), DREAM-Database und Statistics Finland, eigene Berechnungen. © IAB

Tabelle 1

Chronisch Arbeitslose und Langzeiterwerbslose

2013, Personen in Tausend

	Deutschland	Dänemark	Finnland
Chronisch Arbeitslose (1)	1.347	93	139
Langzeiterwerbslose (2)	963	52	46
Relation (1) / (2)	1,4	1,8	3,0

Quelle: EU-Labour Force Survey, Integrierte Erwerbsbiografien (IEB V12.01), DREAM-Database und Statistics Finland, eigene Berechnungen. © IAB

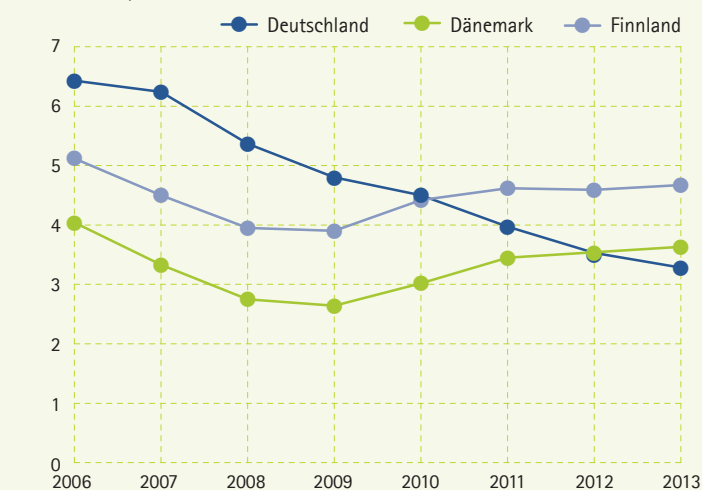
■ Starker Rückgang des Anteils chronisch Arbeitsloser in Deutschland

Zieht man den Anteil der chronisch Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen (also Erwerbstätige und Erwerbslose) heran, wird deren Bedeutung für den Arbeitsmarkt insgesamt sichtbar. Abbildung 3 zeigt, dass hierzulande ein durchgängiger Rückgang dieses Anteils zu beobachten ist: Innerhalb von acht Jahren (2006 bis 2013) hat sich die chronische Arbeitslosigkeit von 6,3 Prozent aller Erwerbspersonen auf 3,2 Prozent nahezu halbiert. Im Gegensatz dazu ist sie in den beiden skandinavischen Ländern 2013 nur um jeweils 0,4 Prozentpunkte niedriger als im Jahr 2006.

Abbildung 3

Anteil der chronisch Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen in Deutschland, Dänemark und Finnland

2006 bis 2013, in Prozent



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB V12.01), DREAM-Datenbank und Statistics Finland, eigene Berechnungen.

© IAB

Der kontinuierliche Rückgang in Deutschland ist bemerkenswert. Analog zum Rückgang der Langzeiterwerbslosigkeit ist anzunehmen, dass sowohl strukturelle Veränderungen (Arbeitsmarkt- und Sozialreformen) als auch die günstige konjunkturelle Entwicklung in den letzten zehn Jahren dafür verantwortlich sind.² Der deutliche Anstieg der chronischen Arbeitslosigkeit nach 2009/2010 in den beiden skandinavischen Ländern ist dagegen auch auf die (in zeitlich verzögerter Folge) steigende allgemeine Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Chronische Arbeitslosigkeit scheint aber insgesamt stärker auf konjunkturell bedingte Veränderungen der Arbeitsnachfrage zu reagieren als „verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit“, das heißt Arbeitslosigkeit, die mindestens zwei Jahre andauert und eher struktureller Natur ist.

Andererseits hat auch der Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen einen Einfluss auf die Entwicklung chronischer Arbeitslosigkeit. Nach unserem Konzept wird ja auch eine Maßnahmenteilnahme nicht als Beendigung der Arbeitslosigkeit gewertet. Ziehen wir hierfür die Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) als „Hilfsindikator“ heran, zeigt sich, dass in Deutschland die AAMP-Ausgaben seit 2010 deutlich rückläufig sind, während sie in Finnland und insbesondere in Dänemark deutlich angestiegen sind; dort verharren sie seitdem auf einem hohen Niveau von fast zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (LMP-Datenbank von Eurostat). Mit 9.063 Euro (kaufkraftbereinigt) wurde in Dänemark im Jahr 2013 pro Arbeitsuchenden mehr als doppelt so viel für Maßnahmen ausgegeben wie in Deutschland (4.050 €) und Finnland (3.820 €).

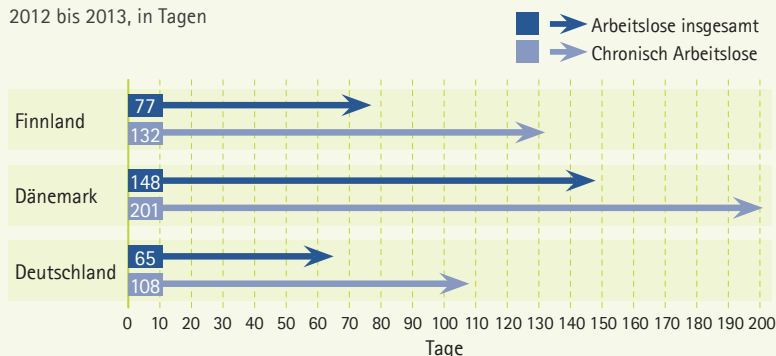
Abbildung 4 zeigt, dass die Ende 2013 als chronisch Arbeitslose erfassten Personen in Deutschland in den vorangegangenen zwei Jahren (2012/2013) mit durchschnittlich 108 Tagen in der Tat deutlich kürzer in Maßnahmen waren als in Dänemark (201 Tage) und Finnland (132 Tage).

Die Diskrepanz zwischen der in Dänemark im Vergleich zu Deutschland niedrigeren Langzeiterwerbslosenquote und einer nahezu gleichen Rate chronisch Arbeitsloser (vgl. Abbildungen 1 und 2) legt den Schluss nahe, dass höhere Aktivierungsquoten zu einem beträchtlichen Teil die dort niedrigere Langzeitarbeitslosenquote erklären. Nach der LMP-Datenbank von Eurostat entfallen 40 Prozent aller Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Däne-

Abbildung 4

Dauer der Teilnahme an Maßnahmen von (chronisch) Arbeitslosen in Deutschland, Dänemark und Finnland

2012 bis 2013, in Tagen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB V12.01), DREAM-Datenbank und Statistics Finland.

© IAB

² Klinger/Rothe (2012) kommen zu dem Ergebnis, dass der starke Rückgang der Register-Langzeitarbeitslosigkeit bis 2011 durch die Hartz-Reformen begünstigt wurde.

mark auf die Kategorie „geförderte Beschäftigung und Rehabilitation“. Personen in geförderter Beschäftigung mit tariflich entlohnten Arbeitsplätzen werden aber nicht nur in den Registerdaten, sondern auch in der internationalen Erwerbsstatistik (ILO-Konzept) als erwerbstätig erfasst, wenn sie angeben, dass sie in der Referenzwoche beschäftigt waren.

In Finnland wiederum findet häufiger als in Deutschland ein Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und Maßnahmenteilnahme statt. Dies bestätigt eine vom finnischen Wirtschafts- und Beschäftigungsministerium erhobene Statistik über „strukturelle Arbeitslosigkeit“. Als strukturell Arbeitslose werden dort alle Personen mit nachhaltigen Beschäftigungsproblemen erfasst. Langzeitarbeitslose, die zwölf Monate ununterbrochen arbeitslos waren, machen in dieser Statistik nur rund die Hälfte aller Personen mit Beschäftigungsproblemen aus. Die restlichen 50 Prozent setzen sich aus Personen zusammen, die wiederholt arbeitslos sind (12 Monate in einem Zeitraum von 16 Monaten) oder von einer Maßnahmenteilnahme direkt in Arbeitslosigkeit übergehen (jeweils zwischen 20 und 25 %) bzw. an mehreren Maßnahmen in einem Zeitraum von zwölf Monaten teilnehmen (rund 3 %).

Hierzulande schlägt sich die geringere Verweildauer in Maßnahmen statistisch in einer größeren Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit nieder. Aus statistischer Sicht führen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deshalb auch zur Reduzierung von Langzeit- bzw. struktureller Arbeitslosigkeit, selbst wenn sie die zugrunde liegenden Ursachen nicht beseitigen. Das eigentliche Ziel von aktiver Arbeitsmarktpolitik ist jedoch, Arbeitslose bei der Rückkehr in Beschäftigung zu unterstützen. Ob aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auch tatsächlich einen Beitrag zur Überwindung chronischer Arbeitslosigkeit leisten können, untersuchen wir im Folgenden anhand einer Regressionsanalyse.

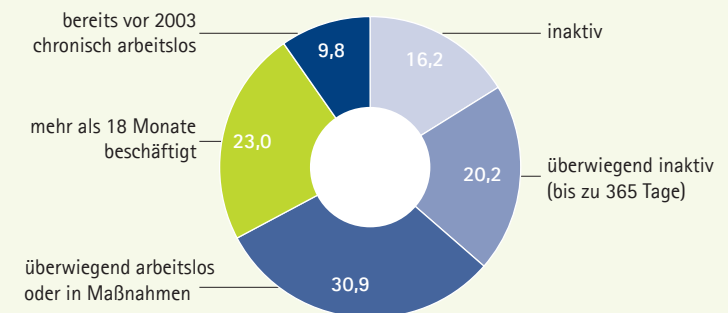
■ Zugänge in und Abgänge aus chronischer Arbeitslosigkeit

Abbildung 2 gibt bereits einen Hinweis auf die Dynamik chronischer Arbeitslosigkeit im Zeitablauf. Eine genaue Betrachtung der Zu- und Abgänge zwischen 2006 und 2013 zeigt eine jährliche Fluktuationsrate zwischen 20 und 40 Prozent. Trotz dieser beträchtlichen Dynamik trifft offensichtlich auch auf die chronisch Arbeitslosen die in der Arbeitslosenforschung beobachtbare empirische Regelmäßigkeit zu, dass

Abbildung 5

Arbeitsmarktstatus in den drei Jahren vor Beginn der chronischen Arbeitslosigkeit in Deutschland

2013, Anteile in Prozent



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB V12.01).

© IAB

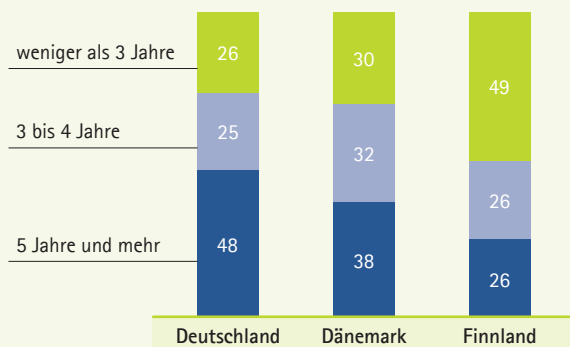
nämlich diejenigen, die in der Vergangenheit arbeitslos waren, auch in der Zukunft eher arbeitslos sind (Heckman 2001). Die Daten für alle drei Länder zeigen, dass die große Mehrzahl der chronisch Arbeitslosen längere Zeit nicht durchgehend in Beschäftigung war. Lediglich 23 Prozent der Ende 2013 chronisch Arbeitslosen in Deutschland waren in einem Dreijahreszeitraum vor Beginn der chronischen Arbeitslosigkeit mehr als 18 Monate beschäftigt (vgl. Abbildung 5), in Finnland waren dies 32 Prozent und in Dänemark lediglich 14 Prozent. Ein großer Teil der chronisch Arbeitslosen in Deutschland war zuvor (überwiegend) inaktiv (36,4 %), also weder arbeitslos noch in Maßnahmen oder in ungeförderter Beschäftigung. Weitere 30,9 Prozent waren bereits in den drei Jahren vor dem eigentlichen Beginn der chronischen Arbeitslosigkeit überwiegend arbeitslos oder in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Fast jeder Zehnte chronisch Arbeitslose war schon zehn Jahre zuvor chronisch arbeitslos (9,8 %). Allerdings fällt im Ländervergleich auf, dass fast die Hälfte aller chronisch Arbeitslosen in Deutschland seit fünf oder mehr Jahren in diesem Status sind, deutlich mehr als in Dänemark (38 %) und Finnland (26 %; vgl. Abbildung 6, Seite 6).

Ähnlich sind hierzulande auch die langfristigen Perspektiven der chronisch Arbeitslosen. Rund 15 Prozent der chronisch Arbeitslosen der Jahre 2007/2008 gelingt es in einem Fünfjahreszeitraum, eine längerfristige Beschäftigung aufzunehmen. Noch weniger sind es in Dänemark und Finnland mit jeweils 11 Prozent. Eine längerfristige Beschäftigung sehen wir dann als gegeben an, wenn diese Personen in den folgenden fünf Jahren, also dem Zeitraum 2009 bis 2013, überwiegend nicht subventioniert beschäftigt waren, also mindestens zweieinhalb Jahre.

Abbildung 6

Dauer der chronischen Arbeitslosigkeit in Deutschland, Dänemark und Finnland

2013, Anteile an allen chronisch Arbeitslosen in Prozent



Anmerkung: Abweichungen zu 100 Prozent sind rundungsbedingt.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB V12.01), DREAM-Database und Statistics Finland, eigene Berechnungen.

© IAB

■ Wer schafft den Sprung in längerfristige Beschäftigung?

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht interessiert besonders, welche Faktoren und Maßnahmen den Übergang von chronisch Arbeitslosen in längerfristige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt begünstigen können. Die Übergänge für Deutschland untersuchen wir mithilfe einer Probit-Regressionsrechnung. Als Grundlage der Rechnung dient der Gesamtbestand an chronisch Arbeitslosen in den Jahren 2009/2010, deren individuelle Arbeitsmarktverläufe mit der Datenquelle der Integrierten Erwerbsbiografien bis zum Ende des Jahres 2015 zurückverfolgt werden können. Wir schätzen, welche Faktoren mit einem erfolgreichen Übergang in längerfristige Beschäftigung (von mindestens zweieinhalb Jahren im Zeitraum 2011 bis 2015) verbunden sind.

Als Determinanten der Beschäftigungsaufnahme beziehen wir zum einen persönliche Merkmale, nämlich Geschlecht, Alter, Bildungsgrad, Nationalität und Schwerbehindertenstatus³ ein. Zum anderen untersuchen wir, ob Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen häufiger in längerfristige Beschäftigung übergehen und unterscheiden dabei zwischen verschiedenen Maßnahmearten. Da eine Maßnahmenteilnahme während der chronischen Arbeitslosigkeit oder im Folgejahr stattgefunden haben kann, verwenden

wir zwei Varianten: Erstens, die individuelle Teilnahme chronisch Arbeitsloser an verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Jahren 2009 und 2010, also während die Person chronisch arbeitslos war. Die zweite Variante basiert auf einer Maßnahmenteilnahme der gleichen Ausgangspopulation im Jahr 2011. Die Maßnahmen sind in Anlehnung an die Klassifikation von Eurostat in folgende Kategorien untergliedert: berufliche Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse, direkte Schaffung von Arbeitsplätzen und sonstige Maßnahmen.

Da der Verbleib in Arbeitslosigkeit stark von der vorhergehenden Arbeitsmarktbiografie beeinflusst wird, fügen wir dem Probit-Modell zwei weitere Kontrollvariablen hinzu: die Zeit, die die Betroffenen in den fünf Jahren vor 2009 in Arbeitslosigkeit bzw. in nicht subventionierter Beschäftigung verbracht haben. Zudem kontrollieren wir für die regionale Arbeitsmarktsituation, da zu erwarten ist, dass diese die Integrationschancen beeinflusst.

Die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit, dass chronisch Arbeitslose in den folgenden fünf Jahren eine längerfristige (mindestens zweieinhalb Jahre überwiegend nicht subventionierte) Beschäftigung aufnehmen, liegt bei 17,5 Prozent. Männern gelingt der erfolgreiche Übergang mit einer um 4 Prozentpunkte geringeren Wahrscheinlichkeit als Frauen (vgl. Tabelle 2, Seite 7). Zudem ist ein erfolgreicher Übergang negativ mit dem Lebensalter und positiv mit dem Bildungsgrad korreliert. So kommen (Fach-) Hochschulabsolventen mit einer knapp 8 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit in längerfristige Beschäftigung als Geringqualifizierte. Schwerbehinderte haben eine um 4 Prozentpunkte geringere Übergangswahrscheinlichkeit, allerdings ist der Effekt statistisch nicht signifikant.

Die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen während der Zeit chronischer Arbeitslosigkeit in den Jahren 2009/2010 (Variante 1 in Tabelle 2) ist mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit verbunden, in den nachfolgenden fünf Jahren eine längerfristige Beschäftigung aufzunehmen. Die deutlichsten Effekte gehen von Lohnkostenzuschüssen und der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung aus. So geht eine durch Lohnkostenzuschüsse geförderte Beschäftigung einher mit einer um 19 Prozentpunkte erhöhten Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Übergangs. Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung haben im Durchschnitt eine um knapp 10 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, eine längerfristige Beschäftigung aufzunehmen, als

³ Es ist anzunehmen, dass nicht nur ein Schwerbehindertenstatus, sondern gesundheitliche Einschränkungen generell, einen wichtigen Einfluss auf chronische Arbeitslosigkeit haben. Allerdings sind in den uns vorliegenden Registerdaten keine detaillierten Angaben zum Gesundheitszustand enthalten.

chronisch Arbeitslose, die nicht an diesen Maßnahmen teilnahmen. Demgegenüber stehen Trainingsmaßnahmen und sonstige Maßnahmen in einem zwar statistisch signifikanten, aber nur schwach ausgeprägten Zusammenhang. Eine Teilnahme an Maßnahmen zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem zweiten Arbeitsmarkt (u. a. Ein-Euro-Jobs) kann den Übergang in nicht geförderte Beschäftigung sogar negativ beeinflussen, da die Maßnahmenteilnehmer während der Förderdauer in den Maßnahmen „eingeschlossen“ sind (sogenannter Lock-in-Effekt). Dieser Befund steht im Einklang mit Ergebnissen aus der Evaluationsforschung. Die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs reduziert im Schnitt zumindest kurzfristig die Chancen von Arbeitslosengeld-II-Beziehern auf eine reguläre Beschäftigungsaufnahme (Hohmeyer/Wolff 2012).

In Variante 2 betrachten wir die Teilnahme an Maßnahmen im Jahr 2011 für die Ausgangspopulation der chronisch Arbeitslosen in den Jahren 2009/2010. Insgesamt bestätigt Variante 2 die Robustheit unserer Ergebnisse hinsichtlich des Zeitpunkts einer Maßnahmenteilnahme.

Einschränkend muss angemerkt werden, dass die Ergebnisse mit Vorsicht und nicht im strengen Sinne kausal zu interpretieren sind, da sich chronisch Arbeitslose hinsichtlich bestimmter Eigenschaften unterscheiden, die nicht direkt beobachtbar sind, wie zum Beispiel Motivation und Intensität der Arbeitsuche. Wir müssen unsere Analyse auf die Maßnahmenteilnahme beschränken, da es mit unserer Datengrundlage nicht möglich ist, den Einfluss von Aktivierung im umfassenderen Sinne von „Fördern und Fordern“ auf den Übergang in reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schätzen. Bei dem relativ starken Effekt von Lohnsubventionen und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ist anzunehmen, dass die Betroffenen im Vergleich zu anderen chronisch Arbeitslosen eine noch relativ arbeitsmarktnahe Gruppe darstellen und dass dies durch die anderen Kontrollvariablen nicht vollständig berücksichtigt wird. Evaluationsstudien (z. B. Bernhard/Kruppe 2012), die solche Effekte durch Verwendung von Vergleichsgruppen und entsprechenden statistischen Verfahren berücksichtigen, kommen jedoch zu ähnlichen Ergebnissen.

■ Fazit und Schlussfolgerungen

Eine unstetige Erwerbshistorie mit kurzen Phasen der Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Maßnahmenteilnahme im Wechsel ist ein im Ländervergleich weit verbreitetes Phänomen, das durch konventionelle Arbeitslosenstatistiken nicht adäquat erfasst wird. Im Vergleich zur Messung der Langzeitarbeitslosigkeit vermittelt unser Konzept der chronischen Arbeitslosigkeit ein realistischeres Bild von Personengruppen mit Problemen einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt, da es statistische Verzerrungen beseitigt. Diese Verzerrungen werden durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder durch nur kurzfristige Beschäftigungsphasen zwischen zwei Arbeitslosigkeitsphasen hervorgerufen. In der amtlichen Statistik werden diese Ereignisse als Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit gezählt, in unserem Konzept der chronischen Arbeitslosigkeit dagegen als Phase der Arbeitslosigkeit; dies gilt auch für geförderte

Tabelle 2

Determinanten des Übergangs von chronisch Arbeitslosen (2009/2010) in eine längerfristige Beschäftigung in Deutschland

Ergebnisse von Probit-Regressionsschätzungen

	Teilnahme an Maßnahmen			
	Variante 1 2009–2010		Variante 2 2011	
Geschlecht: männlich	-0,040	(0,004) ***	-0,042	(0,004) ***
Alter – Referenz: 20–29 Jahre				
30–49 Jahre	-0,021	(0,006) ***	-0,022	(0,006) ***
50–60 Jahre	-0,090	(0,007) ***	-0,093	(0,007) ***
Qualifikation – Referenz: ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder Abitur				
mit abgeschlossener Berufsausbildung	0,054	(0,006) ***	0,054	(0,006) ***
mit (Fach-)Hochschulabschluss	0,077	(0,009) ***	0,080	(0,009) ***
Nationalität deutsch	-0,010	(0,006)	-0,011	(0,006)
schwerbehindert	-0,042	(0,028)	-0,039	(0,028)
Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik				
Lohnkostenzuschüsse	0,191	(0,007) ***	0,214	(0,006) ***
direkte Schaffung von Arbeitsplätzen	-0,011	(0,004) **	-0,024	(0,004) ***
berufliche Weiterbildung	0,097	(0,006) ***	0,087	(0,006) ***
Trainingsmaßnahmen	0,015	(0,005) ***	0,002	(0,005)
sonstige Maßnahmen	0,021	(0,006) ***	0,038	(0,006) ***
Pseudo R-Quadrat	0,09		0,11	
Zahl der Beobachtungen	32.649		32.649	

Anmerkungen: Die Koeffizienten geben marginale Effekte wieder. Standardabweichungen in Klammern.

Signifikanzniveaus: * < 5 Prozent; ** < 1 Prozent; *** < 0,1 Prozent.

Weitere unabhängige Variablen: nicht subventionierte Beschäftigung sowie Arbeitslosigkeit in den Jahren 2004–2008 (in Monaten); Arbeitsagentur-Bezirk.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB V12.01).

© IAB

Beschäftigung. Diese wird nicht nur in nationalen Registerdaten, sondern auch in der internationalen Erwerbsstatistik (nach ILO-Konzept) als Erwerbstätigkeit und nicht als Erwerbslosigkeit erfasst, wenn die Befragten angeben, dass sie in der Referenzwoche beschäftigt waren.

Im Vergleich zeigt sich, dass die skandinavischen Länder Dänemark und Finnland zwar niedrigere Anteile von Langzeiterwerbslosen als Deutschland aufweisen, aber ein ähnlich hohes Niveau an chronisch Arbeitslosen. Bemerkenswert ist der seit 2006 starke Rückgang der chronischen Arbeitslosigkeit in Deutschland, wofür sowohl strukturelle als auch konjunkturelle Gründe verantwortlich sein dürften. Allerdings fällt auch auf, dass sich fast die Hälfte aller chronisch Arbeitslosen in Deutschland seit fünf oder mehr Jahren in diesem Status befinden, deutlich mehr als in Dänemark und Finnland.

Der höheren Verfestigung stehen aber höhere Übergangsraten gegenüber: Rund 15 Prozent der chronisch Arbeitslosen in Deutschland gelingt in einem Fünfjahreszeitraum der Übergang in eine längerfristige Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt; in Dänemark und Finnland sind es lediglich 11 Prozent. Die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann den Übergang aus chronischer Arbeitslosigkeit in längerfristige Beschäftigung begünstigen, besonders gilt dies für Lohnkostenzuschüsse und berufliche Weiterbildung. Maßnahmenteilnahme kann einen Beitrag zur Überwindung von chronischer Arbeitslosigkeit leisten, auch wenn dadurch keineswegs allen chronisch Arbeitslosen der Sprung in längerfristige Beschäftigung gelingt.

Für diejenigen unter ihnen, die keine reale Chance auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt mehr haben, weil sie schon zehn Jahre und mehr in diesem Status sind – hierzulande immerhin rund ein Drittel aller chronisch Arbeitslosen –, könnte eine (längerfristig) subventionierte Beschäftigung zur Verbesserung der sozialen Teilhabe beitragen (Christoph et al. 2015).

Literatur

- Aho, Simo (2004): Kroonisen työttömyyden laajuus, rakenne ja syntytusta (Umfang, Struktur und Hintergrund chronischer Arbeitslosigkeit) Helsinki: Työministeriö (Ministerium für Arbeit).
- Antoni, Manfred; Ganzer, Andreas; vom Berge, Philipp (2016): Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) 1975–2014. [FDZ-Datenreport Nr. 4](#).
- Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2012): Effectiveness of further vocational training in Germany – empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefit. [IAB-Discussion Paper Nr. 10](#).
- Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirsland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?. [IAB-Kurzbericht Nr. 3](#).
- Heckman, James (2001): Micro data, heterogeneity and the evaluation of public policy: Nobel Lecture, Journal of Political Economy, 109, 673–748.
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II: Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung. [IAB-Kurzbericht Nr. 9](#).
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012): [Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt?](#) In: Schmollers Jahrbuch, Jg. 132, H. 1, 89–121.



Regina Konle-Seidl

ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung“ im IAB.
regina.konle-seidl@iab.de



Thomas Rhein

ist Mitarbeiter im Forschungsbereich „Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung“ im IAB.
thomas.rhein@iab.de



Dr. Thomas Rothe

ist Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen“ im IAB.
thomas.rothe@iab.de

Wir danken Simo Aho (Universität Tampere, Finnland) und Iben Nørup (Universität Aalborg, Dänemark) für die Aufbereitung der finnischen und dänischen Daten und ihre Beteiligung an Überlegungen zum Konzept der chronischen Arbeitslosigkeit.