

Bauer, Frank

Research Report

Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen

IAB-Stellungnahme, No. 2/2018

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bauer, Frank (2018) : Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen, IAB-Stellungnahme, No. 2/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/197808>

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-Stellungnahme

2/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen

Frank Bauer

Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 14. März 2018

ISSN 2195-5980

Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen

Frank Bauer

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Einleitung.....	6
2 Langzeitarbeitslosigkeit in NRW: Entwicklung, Vergleich und einige Kennzahlen	6
3 Zum Begriff und zur Empirie „verfestigter“ Langzeitarbeitslosigkeit	12
3.1 Datenquelle	13
3.2 Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit in NRW	13
4 Evaluationsergebnisse zu Beschäftigungseffekten von Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose.....	18
5 Zentrale Erfahrungen aus der Evaluation von ögB NRW durch das IAB/ISG	20
5.1 Teilnehmerauswahl und Einsperreffekte	20
5.2 Teilhabe-Effekte durch Maßnahmeteilnahme	21
5.3 Klientenorientierte und bedarfsdeckende sozialpädagogische Betreuung.....	21
5.4 Übergangmanagement zum ersten Arbeitsmarkt und Förderketten, die länger als 2 Jahre dauern.....	22
5.5 Beschäftigungseffekte nach der Maßnahmeteilnahme	22
5.6 Finanzierungsgrundlage und Passiv-Aktiv-Tausch (PAT).....	23
6 Reform der Mini-Jobs	25
6.1 Zur rechtlichen Bestimmung von Mini- und Midijobs	25
6.2 Zur Empirie der Mini-Jobs	25
6.3 Transferenzug aufgrund von Erwerbstätigkeit Hilfebedürftiger	27
6.4 Reformoptionen bei den Hinzuverdienstregelungen	28
7 Fazit.....	30
Literatur	32

Zusammenfassung

Trotz des deutlichen Rückgangs von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit auch in Nordrhein-Westfalen ist dort das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit nach wie vor besonders hoch. Zudem gibt es hohe absolute Zahlen von Langzeitarbeitslosen, die sehr weit vom ersten Arbeitsmarkt entfernt sind, weil sie in langen Zeiträumen nur marginale Beschäftigungserfahrungen gemacht haben. Besonders problematisch ist dabei die Lage der Langzeitarbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, deren Arbeitsmarktchancen nur gering sind. Es ist daher notwendig, die Langzeitarbeitslosigkeit mit einer Vielzahl von Instrumenten zu bekämpfen.

Im Antrag der Landtagsfraktionen von CDU und FDP mit dem Titel „Neue Impulse zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit: Finanzierung sichern, Instrumente reformieren, Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren“ (Drucksache 17/1283) und im Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/1338) dazu werden eine Reihe von Aussagen zur Entwicklung des Arbeitsmarkts, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, in Nordrhein-Westfalen getroffen und verschiedene Reformvorschläge und Finanzierungsperspektiven unterbreitet.

Das IAB nimmt zu diesen Vorschlägen und Perspektiven auf der Basis von Forschungsergebnissen Stellung. Zunächst wird anhand ausgewählter Kennzahlen die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu Westdeutschland und der gesamten Bundesrepublik Deutschland dargestellt. Anschließend wird das Problem verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit in NRW betrachtet und Ergebnisse zur Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose präsentiert. Zudem werden zentrale Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte „ögB NRW“ dargestellt, die für die Diskussion eines sozialen Arbeitsmarkts für marktferne Langzeitarbeitslose von Bedeutung sind. Dieses Kapitel enthält zudem einen Exkurs zur Berechnung der gesamtfiskalischen Kosten des „Passiv-Aktiv-Tauschs“, die im Rahmen der Evaluation des Modellprojekts „PAT Baden-Württemberg“ durchgeführt wurde. Schließlich werden Möglichkeiten von Mini-Jobs kurz diskutiert. Diese Kürze ist vor allem darin begründet, dass eine Reform der Hinzuverdienstregelungen bei Mini-Jobs eher auf die Problematik des Langzeitleistungsbezugs als auf die Langzeitarbeitslosigkeit und die Abkoppelung vom Arbeitsmarkt bezogen ist.

Abstract

Despite the significant decline in unemployment and long-term unemployment also in North Rhine-Westphalia, the level of long-term unemployment remains very high there. In addition, there are high absolute numbers of long-term unemployed persons remote from the regular labour market because they have only made marginal employment experiences for long periods of time. What is especially fraught with problems is the situation of long-term unemployed persons without completed vocational

training who only have few opportunities on the labour market. It is therefore necessary to fight long-term unemployment using a variety of tools.

The petition of the CDU and FDP Landtag fractions with the title “Neue Impulse zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit: Finanzierung sichern, Instrumente reformieren, Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren” (New impetus for the sustainable reduction of long-term unemployment: securing funding, reforming instruments, reducing long-term unemployment) (printed matter 17/1283) and the motion for a resolution by the Bündnis 90/Die Grünen fraction (printed matter 17/1338) regarding this subject make a series of statements regarding the development of the labour market, particularly of long-term unemployment, in North Rhine-Westphalia and bring forward different reform proposals and funding perspectives.

The IAB delivers its opinion regarding these proposals and perspectives on the basis of research results. First of all, the development of unemployment and long-term unemployment in North Rhine-Westphalia as compared to West Germany and throughout the Federal Republic of Germany is outlined on the basis of selected indicators. Then, the problem of persistent long-term unemployment in NRW is considered and results regarding the effects of qualification measures for long-term unemployed persons are presented. In addition, the key findings of the evaluation of the “ögB NRW” pilot projects are presented which are important for the discussion about a social labour market for long-term unemployed persons remote from the labour market. This chapter also contains an excursus regarding the calculation of the total fiscal costs of the “passive-active exchange” performed within the framework of the evaluation of the “PAT Baden-Württemberg” pilot project. Finally, opportunities of mini jobs (marginal employment) are briefly discussed. This briefness is mainly due to the fact that a reform of the additional income regulation for mini jobs is rather connected to the problem of long-term benefit receipt than to long-term unemployment and disengagement from the labour market.

1 Einleitung

Im Antrag der Landtagsfraktionen von CDU und FDP mit dem Titel „Neue Impulse zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit: Finanzierung sichern, Instrumente reformieren, Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren“ (Drucksache 17/1283) und im Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/1338) dazu werden eine Reihe von Aussagen zur Entwicklung des Arbeitsmarkts, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, in Nordrhein-Westfalen (NRW) gemacht und verschiedene Reformvorschläge und Finanzierungsperspektiven unterbreitet.

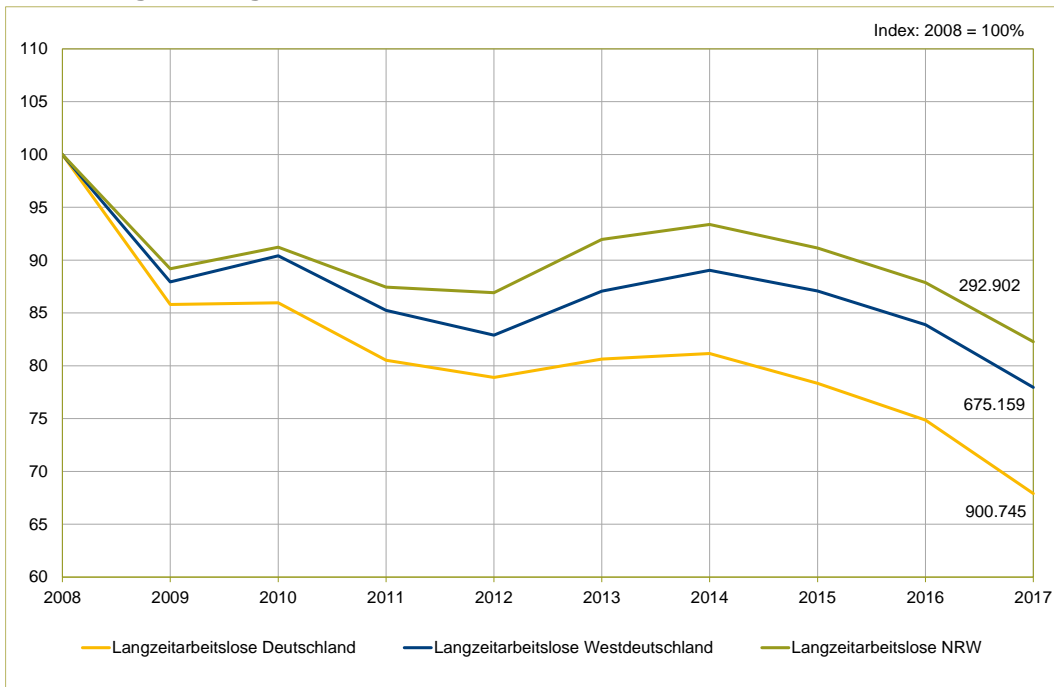
Das IAB nimmt zu diesen Vorschlägen und Perspektiven auf der Basis von Forschungsergebnissen Stellung. Zunächst wird anhand ausgewählter Kennzahlen die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in NRW im Vergleich zu Westdeutschland und der gesamten Bundesrepublik Deutschland dargestellt. Dann wird im Zuge eines Perspektivwechsels das Problem verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit in NRW behandelt, indem Untersuchungsgruppen von Personen, die in sehr langen Zeiträumen nur marginale Beschäftigungs- und dominante Arbeitslosigkeits Erfahrungen gemacht haben, verglichen werden. Daran schließt sich ein Abschnitt mit Ergebnissen zur Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose an.

Im folgenden Abschnitt werden kurz zentrale Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte „ögB NRW“ dargestellt, die für die Diskussion eines sozialen Arbeitsmarkts für marktferne Langzeitarbeitslose von Bedeutung sind. Dieses Kapitel enthält zudem einen Exkurs zur Berechnung der gesamtfiskalischen Kosten des „Passiv-Aktiv-Tauschs“, die im Rahmen der Evaluation des Modellprojekts „PAT Baden-Württemberg“ durchgeführt wurde. Schließlich werden kurz Reformmöglichkeiten von Mini-Jobs diskutiert. Diese Kürze ist vor allem darin begründet, dass eine Reform der Hinzuverdienstregelungen bei Mini-Jobs eher auf die Problematik des Langzeitleistungsbezugs als auf die Langzeitarbeitslosigkeit und die Abkoppelung vom Arbeitsmarkt bezogen ist.

2 Langzeitarbeitslosigkeit in NRW: Entwicklung, Vergleich und einige Kennzahlen

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist in NRW zwischen den Jahren 2008 und 2017 um rund 63.000 Personen gesunken. Das entspricht einem Rückgang um 18 Prozent, wenn man den Durchschnitt des Jahres 2008 als Referenz wählt. Der Rückgang verläuft parallel zur bundes- und westdeutschen Entwicklung, fällt allerdings in NRW wesentlich schwächer aus: Im Bundesvergleich betrug der Rückgang 32 Prozent, in Westdeutschland 22 Prozent.

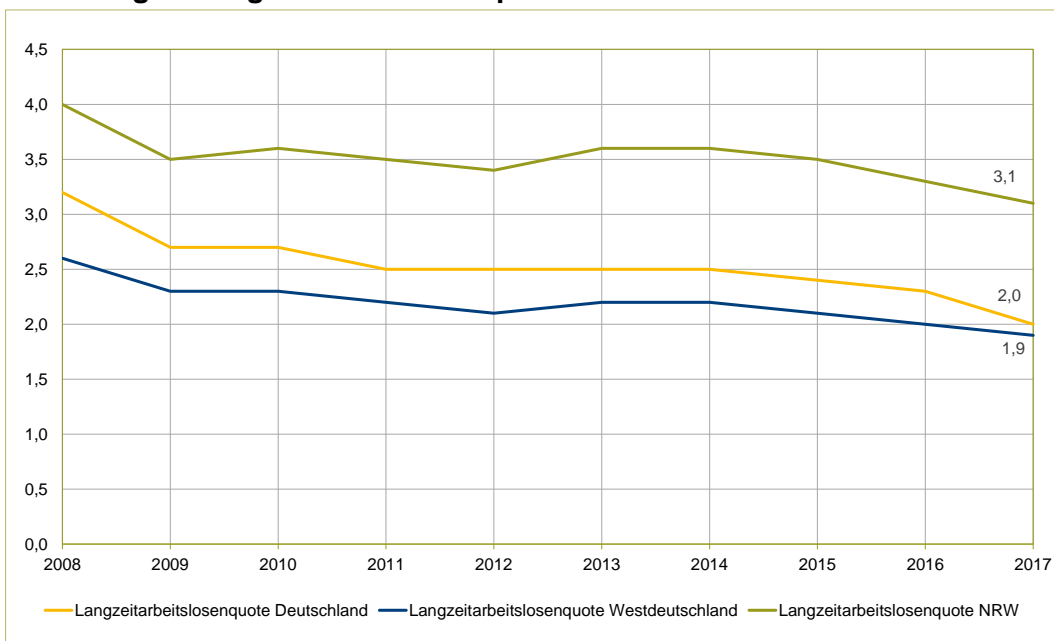
Abbildung 1: Langzeitarbeitslose in den Jahren 2008 bis 2017



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen (Datenstand: Januar 2018)

Auch mit Blick auf die Langzeitarbeitslosenquote, also den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen, zeigt sich im Untersuchungszeitraum ein Rückgang von 4 auf 3,1 Prozent. Hier ist die Quote im Jahr 2017 ebenfalls noch deutlich höher als im Bund oder in Westdeutschland.

Abbildung 2: Langzeitarbeitslosenquoten der Jahre 2008 bis 2017

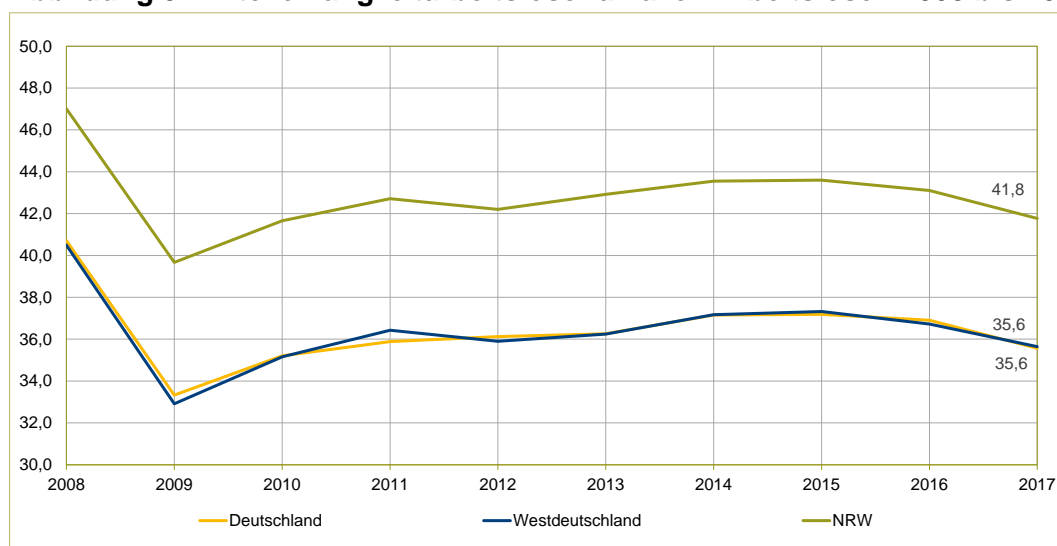


Anmerkung: Jahresdurchschnittswerte bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018): Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen).

Besonders auffällig ist der im Unterschied zum Bundesdurchschnitt von 35,6 Prozent in NRW mit 41,8 Prozent in den vergangenen Jahren nur geringfügig veränderte und im Jahresdurchschnitt 2017 immer noch hohe Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. Dieser Anteilswert ist ein gängiger Indikator für das Ausmaß der strukturellen Arbeitsmarktprobleme einer Region. Er signalisiert auch, wie groß das Ausmaß der Personen mit besonderem Unterstützungsbedarf in einer Region ist. NRW als Bundesland ist in beiden Hinsichten besonders betroffen.

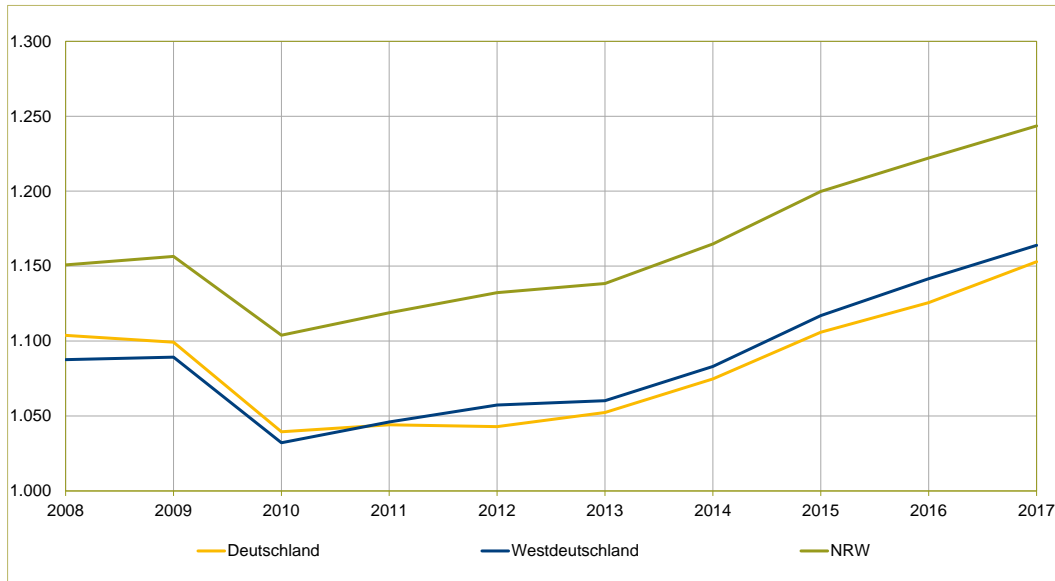
Abbildung 3: Anteile Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen 2008 bis 2017



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Datenstand: Januar 2018).

Betrachtet man die durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit von Langzeitarbeitslosen, zeigt sich im Bund, in Westdeutschland und in NRW eine seit 2009 merklich steigende Tendenz. Das kann man vorsichtig als Indikator für eine Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Personen deuten, die es besonders schwer haben, die Arbeitslosigkeit zu verlassen. Diese Tendenz zeigt sich auch darin, dass unter den Langzeitarbeitslosen die Anteile von Personen fortgeschrittenen Alters, ohne Berufsausbildung und mit längerer Dauer der Arbeitslosigkeit zunehmen (Lietzmann/Hohmeyer 2016).

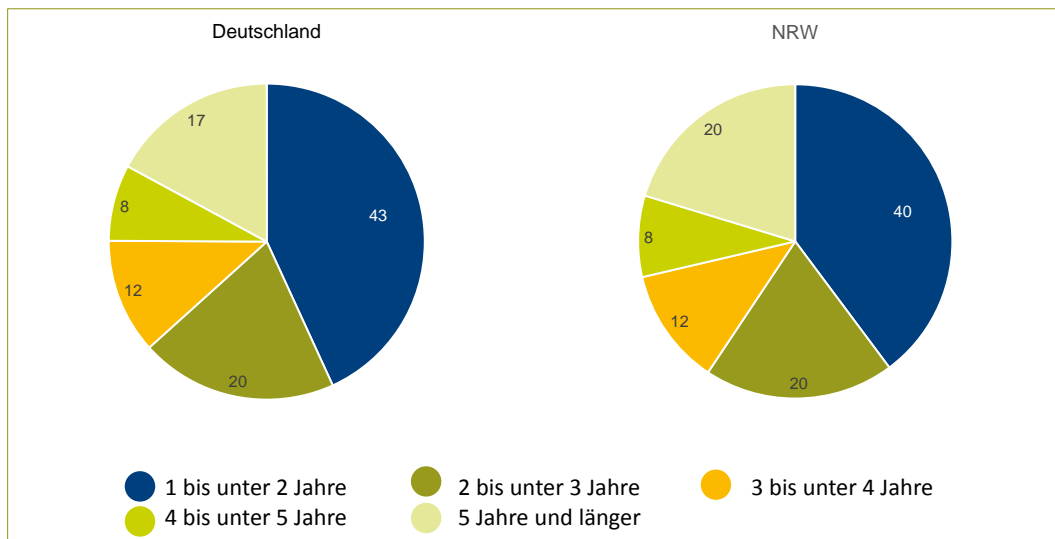
Abbildung 4: Durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit bei Langzeitarbeitslosen in Tagen (Jahresdurchschnittswerte)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Datenstand: Januar 2018).

Der Anteil von Langzeitarbeitslosen mit einer sehr langen Arbeitslosigkeitsdauer von fünf Jahren und mehr ist in NRW von 14 Prozent in 2008 auf 20 Prozent in 2017 gestiegen.

Abbildung 5: Dauer der Arbeitslosigkeit (Anteil in Prozent) bei Langzeitarbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2017

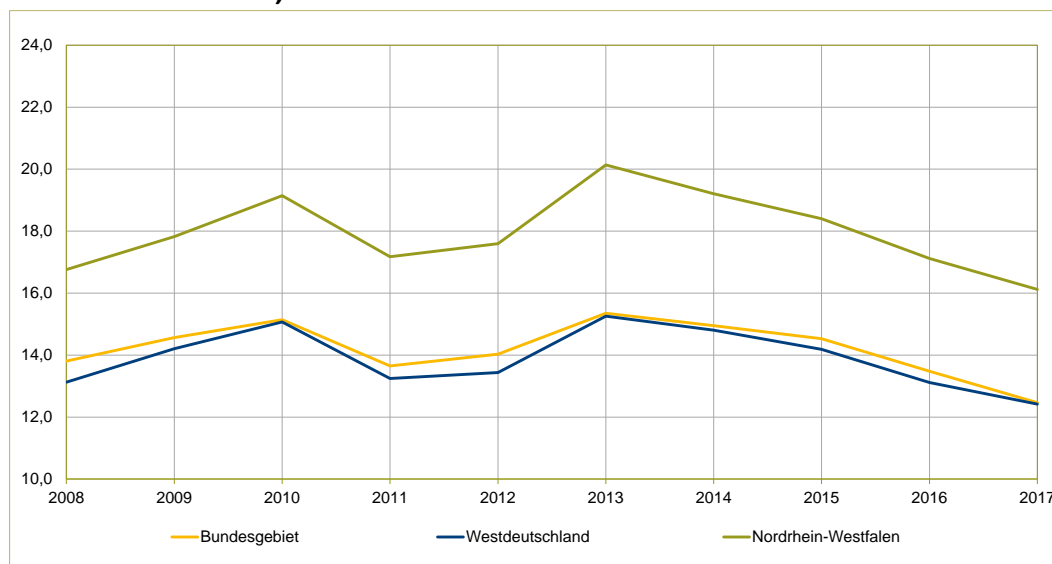


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen (Datenstand: Januar 2018).

Um einschätzen zu können, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass Personen, die arbeitslos werden, ein Jahr später langzeitarbeitslos werden, kann man das Übertrittsrisiko bzw. die Übertrittsquote betrachten. Sie bringt zum Ausdruck, wie groß das Risiko ist, nach dem Zugang in Arbeitslosigkeit zwölf Monate später langzeitarbeitslos zu werden. Dazu werden die Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit auf die Zugänge

von Arbeitslosen¹ bezogen, die zwölf Monate zurückliegen. Nach dem Anstieg im Krisenjahr 2009 sind die Zugänge in Arbeitslosigkeit (ohne Unterbrecher) deutlich zurückgegangen und sinken seit 2013 kontinuierlich. Allerdings zeigt sich auch hier wieder der Sachverhalt, dass das Risiko aus der Arbeitslosigkeit in Langzeitarbeitslosigkeit übergehen, in NRW deutlich höher ist (um 3,7 Prozentpunkte) als im Bundesdurchschnitt.

Abbildung 6: Übertrittsquote in Langzeitarbeitslosigkeit (Jahresdurchschnittswerte)



Anmerkung: Bezogen auf Zugang im Vorjahr.

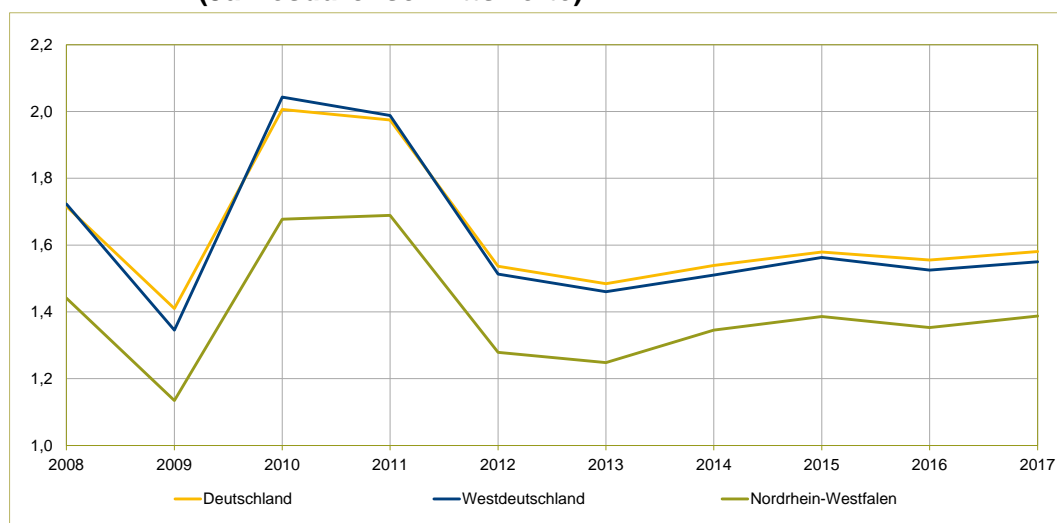
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Datenstand: Januar 2018).

Die Chance, aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung abzugehen, ist seit 2013 leicht gestiegen. Die Abgangsrate bzw. der Anteil von Abgängen aus Langzeitarbeitslosigkeit in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt oder in Selbständigkeit am Bestand der Langzeitarbeitslosen² beträgt im Bundesdurchschnitt 1,6 Prozent und in NRW 1,4 Prozent. Wie viel schwieriger die Beendigung der Langzeitarbeitslosigkeit im Vergleich zur Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von unter einem Jahr ist, zeigen die entsprechenden Abgangsdaten für „Kurzzeitarbeitslose“: Sie lagen im Jahr 2017 in Deutschland bei 10,4 Prozent und in NRW bei 8,5 Prozent, waren also rund sechsmal höher als die Rate für Langzeitarbeitslose. Auch das verdeutlicht den besonderen Unterstützungsbedarf der in NRW besonders zahlreichen Langzeitarbeitslosen.

¹ Bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit werden die Unterbrecher nicht berücksichtigt, also nur die Zugänge von Arbeitslosen gezählt, die beim Zugang keine Arbeitslosigkeitsdauer nach einer unschädlichen Unterbrechung „mitbringen“. So wird sichergestellt, dass Zugänge in Arbeitslosigkeit und Übertritte nach zwölf Monaten bestmöglich zugeordnet werden.

² Genauer: Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt und Selbständigkeit im gleitenden Jahresdurchschnitt mal 100 bezogen auf den Bestand der Langzeitarbeitslosen im gleitenden Jahresdurchschnitt des Vormonats.

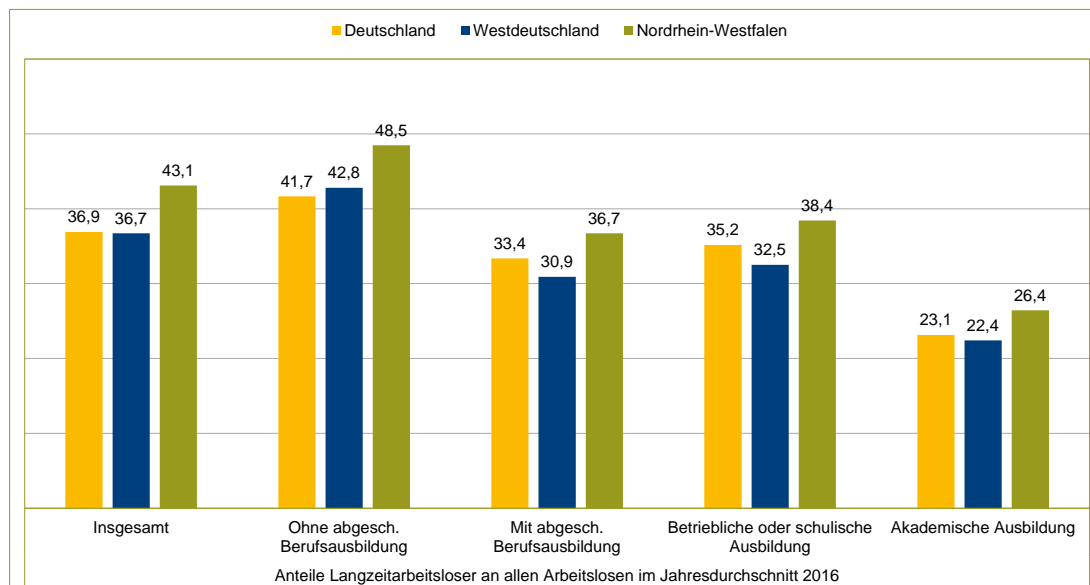
Abbildung 7: Abgangsrate aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt/Selbstständigkeit (Jahresdurchschnittswerte)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Datenstand: Januar 2018).

Da der sozio-ökonomische Strukturwandel die Arbeitsmarktchancen von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung besonders beeinträchtigt, sollen hier kurz auch qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten betrachtet werden. Die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsabschluss ist in NRW besonders hoch: Sie ist mit rund 24 Prozent mehr als dreimal so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenquote. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen beträgt bei Personen, die sich mangels abgeschlossener Berufsausbildung nur auf Helferstellen bewerben können, fast 50 Prozent. Also annähernd die Hälfte der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung ist langzeitarbeitslos. Der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung unter den Langzeitarbeitslosen ist in NRW wie in Deutschland insgesamt in den vergangenen Jahren leicht angestiegen und lag im Jahresdurchschnitt 2017 bei knapp 66 Prozent in NRW und bei 55 Prozent im Bundesdurchschnitt.

Abbildung 8: Anteile Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen* nach Qualifikationsniveau 2016



*Angaben im Zähler und Nenner für Qualifikationsgruppen jeweils nur Fälle mit Angaben zum Berufsabschluss; es erfolgt keine Schätzung.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten (Datenstand: Januar 2018).

3 Zum Begriff und zur Empirie „verfestigter“ Langzeitarbeitslosigkeit

Für eine differenzierte Einschätzung der Bedeutung individuell verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht nur die Frage nach der Dauer von Arbeitslosigkeitsepisoden relevant, sondern auch die Frage, inwieweit Zeiten der Arbeitslosigkeit zwar kurzfristig unterbrochen³, aber insgesamt in einem längeren Zeitraum dennoch dominant sind. Unter anderem auf dieses Problem haben zuletzt auch Konle-Seidl/Rhein/Rothe (2018) mit dem Konzept der „chronischen Arbeitslosigkeit“ reagiert. Als „chronisch Arbeitslose“ werden Personen definiert, die in einem Zeitraum von zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren jeweils mehr als die Hälfte eines jeden Jahres als arbeitslos registriert waren und/oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen und weniger als 30 Tage im Jahr ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Damit werden also auch Personen berücksichtigt, deren Arbeitslosigkeit durch kurze Phasen der Beschäftigung, Inaktivität oder Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterbrochen wurde.

³ So gibt es „schädliche“ Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit, wie etwa Beschäftigungsaufnahmen (15 Wochenstunden und mehr), Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ausgenommen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) oder Arbeitsunfähigkeitsmeldungen von über sechs Wochen, die als Beendigung der Arbeitslosigkeit gewertet werden.

Wie Konle-Seidl/Rhein/Rothe (2018) berücksichtigen auch wir auch die kurzen Unterbrechungen bei unserer Untersuchung, konzentrieren uns aber auf längere Zeiträume. Für den Unterstützungsbedarf von Langzeitarbeitslosen macht es einen erheblichen Unterschied, ob sie ein Jahr und einen Tag oder drei Jahre oder gar fünf Jahre und mehr arbeitslos sind, auch wenn in den betreffenden drei oder fünf Jahren einige Wochen Beschäftigung stattgefunden haben. Derartige Informationen kann man der offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit nicht entnehmen, und es ist erforderlich, dazu auch Definitionen von Langzeitarbeitslosigkeit vorzunehmen, die nicht der offiziellen Definition entsprechen. Daher werden im Folgenden auch Analysen zu kumulierten Dauern der Arbeitslosigkeit in einem Zeitraum von drei und fünf Jahren, differenziert nach verschiedenen Strukturmerkmalen dargestellt.

Für derartige Auswertungen sind umfangreiche Datenvorbereitungen notwendig, die nicht kurzfristig durchgeführt werden können. Daher wird hier auf eine Untersuchung zurückgegriffen, die Langzeitarbeitslosigkeit im Jahr 2014 thematisiert (Bauer/Roth/Sieglen 2016). Die aktuellen Entwicklungen wurden im vorangehenden Kapitel dargelegt. Hier geht es dagegen um die Dimensionen, die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit innerhalb der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit hat.

3.1 Datenquelle

Als Datenbasis dienen die Integrierten Erwerbsbiographien⁴ (IEB) des IAB. Sie beinhalten personenbezogene Daten, die sich aus verschiedenen Quellen der Bundesagentur für Arbeit speisen. Erfasst werden alle Personen in Deutschland, die sozialversicherungspflichtig oder geringfügig entlohnt beschäftigt sind, bei den Agenturen für Arbeit oder Jobcentern arbeitslos gemeldet sind, an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) beziehen (vgl. Antoni/Ganzer/vom Berge 2016). Sie enthalten tagesgenaue Angaben zu Ausbildungs-, Beschäftigungs-, Maßnahmen- und Arbeitslosigkeitszeiten sowie detaillierte Personenmerkmale. Hier wird ein IEB-Auszug aller Personen in Nordrhein-Westfalen, die zwischen 2008 und 2014 arbeitslos gemeldet waren, genutzt.

3.2 Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit in NRW

Arbeitsmarktferne und abgekoppelte Langzeitarbeitslose

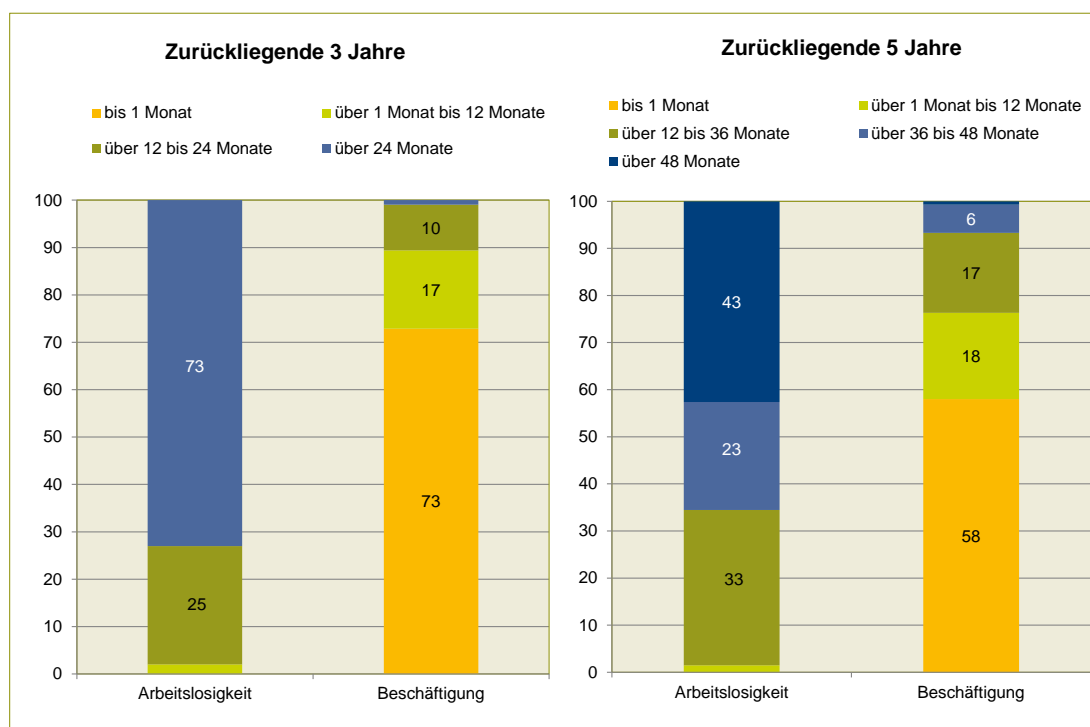
Abbildung 9 macht deutlich, wie groß der Anteil Langzeitarbeitsloser mit sehr langen Zeiten der Arbeitslosigkeit und zugleich sehr geringen Zeiten der Beschäftigung in NRW zum 31. Dezember 2014 war. Sie zeigt die über die vergangenen drei bzw. fünf

⁴ Anders als in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) sind in den IEB verspätete Erfassungen und nachträgliche Korrekturen von Datensätzen berücksichtigt. Darüber hinaus wurde in den IEB teilweise eine andere Aufbereitung der Daten vorgenommen. Daher lassen sich die Zahlen aus den Statistikdaten der BA nicht mit den IEB reproduzieren, so dass die Ergebnisse der IEB-Auswertungen nicht zwangsläufig mit den veröffentlichten Daten der Statistik der BA übereinstimmen.

Jahre aufsummierten Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungszeiten in den individuellen Erwerbsverläufen Langzeitarbeitsloser. Als Beschäftigungszeiten wurden dabei nur Zeiten berücksichtigt, in denen nicht gleichzeitig eine Arbeitslosigkeit vorlag. Bezogen auf die vorausgegangenen drei Jahre summierten sich bei 73 Prozent der Langzeitarbeitslosen die Beschäftigungszeiten zum 31. Dezember 2014 nur auf bis zu einem Monat; bezogen auf die vorausgegangenen fünf Jahre ergibt sich bei 58 Prozent der Langzeitarbeitslosen eine Summe von Beschäftigungszeiten von weniger als einem Monat. Wenn man von nicht erfassten Beschäftigungsformen wie zum Beispiel einer selbstständigen Tätigkeit absieht, haben diese Personen in einem langen Zeitraum nur marginale Beschäftigungserfahrungen gemacht, sie müssen daher als „arbeitsmarktfern“ gelten.

Fast spiegelbildlich dazu verhalten sich die Anteile Langzeitarbeitsloser mit einer großen Summe von Arbeitslosigkeitszeiten: Mit Blick auf die die zurückliegenden drei Jahre, haben fast drei Viertel aller Langzeitarbeitslosen mehr als zwei Jahre in Arbeitslosigkeit verbracht; im Fünfjahreszeitraum finden sich bei etwa zwei Dritteln summierte Arbeitslosigkeitszeiten von mehr als drei Jahren und bei 43 Prozent von mehr als vier Jahren. Bereits dies zeigt, dass die Realität von „offizieller Langzeitarbeitslosigkeit“ für sehr viele Betroffene durch eine dauerhafte Abwesenheit regelmäßiger Erwerbsarbeit gekennzeichnet ist.

Abbildung 9: Langzeitarbeitslose nach summierten Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungszeiten in den zurückliegenden drei bzw. fünf Jahren* in Nordrhein-Westfalen zum 31.12.2014 – Anteile in Prozent



*Ausgewertet wurden nur Personen, bei denen der erste erfasste Eintrag in den IEB mindestens drei bzw. fünf Jahre zurückliegt.

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiografien (IEB) V12.00.00; eigene Berechnungen.

Auf dieser Grundlage bilden wir zwei Untersuchungsgruppen: Personen, die in den vergangenen drei Jahren nicht mehr als einen Monat in Beschäftigung und mindestens 30 Monate arbeitslos waren, werden „marktferne Arbeitslose“⁵ genannt. Es handelte sich dabei zum 31. Dezember 2014 um rund 152.900 Personen, das heißt rund 51 Prozent aller Langzeitarbeitslosen; der Anteil an allen Arbeitslosen betrug 23 Prozent.

Davon wird eine Gruppe von „abgekoppelten Langzeitarbeitslosen“ unterschieden. Für sie gilt, dass in den vergangenen fünf Jahren maximal ein Monat Beschäftigung und mindestens 48 Monate Arbeitslosigkeit aufsummiert wurden.⁶ Diese Bedingungen erfüllten rund 99.200 Personen, also 36 Prozent aller Langzeitarbeitslosen und 16 Prozent aller Arbeitslosen in NRW.

Soziodemographische Strukturmerkmale der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit in NRW

Tabelle 1 zeigt, wie sich ausgewählte Personenmerkmale von Arbeitslosen insgesamt, Langzeitarbeitslosen, „arbeitsmarktfernen“ Langzeitarbeitslosen und „abgekoppelten“ Langzeitarbeitslosen unterscheiden. Männer sind in allen Arbeitslosenkategorien etwas in der Mehrheit. Weil der Anteil von Männern bei den Langzeitarbeitslosen sowie den „arbeitsmarktfernen“ etwas niedriger ist als unter den Arbeitslosen insgesamt, sind Frauen im Verhältnis zu ihrem Anteil an allen Arbeitslosen etwas überproportional vom Arbeitsmarkt abgekoppelt.

Im Vergleich zu den Arbeitslosen insgesamt ist der Anteil von Langzeitarbeitslosen und dauerhaft Langzeitarbeitslosen in den beiden jüngeren Altersgruppen relativ niedrig. Insbesondere in der Gruppe der unter 25-Jährigen schränkt schon das geringe Lebensalter die Möglichkeit ein, in langen Bezugszeiträumen arbeitslos sein zu können. In den Kategorien 50 bis unter 55 Jahre sowie 55 Jahre und älter sind die Anteile am Arbeitsmarkt Marginalisierter dagegen relativ hoch. Fast die Hälfte der „abgekoppelten“ Langzeitarbeitslosen ist älter als 50 Jahre. Das ist eine Differenz von 17 Prozentpunkten zum Anteil dieser Altersgruppe unter den Arbeitslosen insgesamt. Rund ein Viertel der „arbeitsmarktfernen“ und der „abgekoppelten“ Langzeitarbeitslosen war zum 31. Dezember 2014 55 Jahre oder älter. Je länger die Arbeitslosigkeit andauert, desto größer sind die Anteile Älterer.

⁵ Die Gruppe der „arbeitsmarktfernen“ Langzeitarbeitslosen ist hier relativ weit gefasst. In der Literatur werden „arbeitsmarktferne“ Langzeitarbeitslose über lange Zeiten der Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit in Kombination mit verschiedenen Vermittlungshemmnissen abgegrenzt (vgl. Konle-Seidl 2016; Obermeier/Sell/Tiedemann 2014).

⁶ Bei den „arbeitsmarktfernen“ Langzeitarbeitslosen wurden nur Fälle ausgewertet, bei denen die erste Erfassung in den IEB mindestens drei Jahre zurückliegt und bei den „abgekoppelten“ Langzeitarbeitslosen mindestens fünf Jahre.

Tabelle 1: Struktur der Arbeitslosen und der Langzeitarbeitslosen in Nordrhein-Westfalen zum 31.12.2014

	Arbeitslose	Langzeit-arbeitslose	"Arbeitsmarkt-ferne" Langzeit-arbeitslose ¹	"Abgekoppelte" Langzeit-arbeitslose ¹
Insgesamt	751.599	313.612	152.849	99.185
Anteile in %				
Geschlecht				
Männlich	55	52	52	53
Weiblich	45	48	48	47
Alter				
unter 25 Jahre	9	3	1	0
25 bis unter 35 Jahre	25	19	14	11
35 bis unter 50 Jahre	36	40	42	43
50 bis unter 55 Jahre	12	15	18	20
55 Jahre und älter	18	24	25	27
Schwerbehinderten-Status				
Schwerbehindert	5	6	6	7
Nicht schwerbehindert	84	92	93	93
Keine Angabe	11	1	1	1
Nationalität				
Deutsche	76	76	77	77
Ausländer	24	24	23	23
Unbekannt	0	0	0	0
Qualifikation				
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	53	59	62	62
Betriebliche/schulische Ausbildung	35	31	28	28
Akademische Ausbildung	5	4	3	3
Keine Angabe	7	7	8	8
Leistungsbezug				
Leistungsanspruchsberechtigte SGB II*	69	89	95	96
Leistungsempfänger SGB III	24	5	0	0
Kein Leistungsbezug	7	6	5	4

¹: Ausgewertet wurden nur Personen, bei denen der erste erfasste Eintrag in den IEB mindestens drei bzw. fünf Jahre zurückliegt.

*: inklusive Aufstocker.

Anmerkung: Aufgrund von Rundungen kann die Summe der aufgelisteten Einzelpositionen größer/ kleiner als 100 Prozent sein.

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiografien (IEB) V12.00.00; eigene Berechnungen.

Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen verfügt über keine abgeschlossene Berufsausbildung, bei den „arbeitsmarktfernen“ und den „abgekoppelten“ Langzeitarbeitslosen sind es über 60 Prozent. Die Ergebnisse der IAB-Stellenerhebung⁷ verweisen vor diesem Hintergrund auf ein „qualifikatorisches Mismatch“, denn im Jahr 2014 setzten

⁷ <http://www.iab.de/de/befragungen/stellenangebot/aktuelle-ergebnisse.aspx>.

62 Prozent der offenen Stellen einen Ausbildungsabschluss oder einen Fachschulabschluss voraus, aber nur 18 Prozent verlangten keinen Abschluss oder waren auch für Ungelernte offen (vgl. dazu auch Bogai/Buch/Seibert 2014).

Alter und Qualifikation

In den jüngeren Altersgruppen ist der Anteil derjenigen Personen ohne Berufsausbildung in verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit außerordentlich hoch (siehe Tabelle 2). Das gilt besonders für die anteilmäßig kleine Gruppe der „abgekoppelten“ Langzeitarbeitslosen im Alter unter 25 Jahren. Hier haben 86 Prozent keine Berufsausbildung, aber auch in der Altersgruppe von 25 bis 35 Jahren beträgt dieser Anteil noch drei Viertel; bei den Personen, die zwischen 35 Jahre und 45 Jahre alt sind, sind 66 Prozent ohne Berufsausbildung.⁸ Aggregiert man die abgekoppelten Langzeitarbeitslosen unter 45 Jahren, so haben rund 69 Prozent von ihnen keine abgeschlossene Berufsausbildung und weisen somit ein besonders hohes Risiko auf, den Anschluss an das Erwerbsleben dauerhaft zu verlieren, obwohl sie noch mindestens 20 Jahre lang dem Arbeitsmarkt zu Verfügung stehen.

⁸ Nicht berücksichtigt sind hier die Anteile von Personen ohne Angaben zur Berufsausbildung.

Tabelle 2: Altersstruktur der Arbeitslosen und der Langzeitarbeitslosen in Nordrhein-Westfalen zum 31. Dezember 2014

	Arbeitslose	Langzeitarbeitslose	"Arbeitsmarktfremde" Langzeitarbeitslose ¹	"Abgekoppelte" Langzeitarbeitslose ¹
Insgesamt	751.599	313.612	152.849	99.185
Personen im Alter unter 25 Jahre	66.935	8.215	1.167	271
darunter ohne abgeschl. Berufsausbildung	44.729	6.532	1.006	234
Anteil in %	67	80	86	86
Personen im Alter 25 bis unter 35 Jahre	184.374	59.119	21.599	10.222
darunter ohne abgeschl. Berufsausbildung	100.306	39.176	15.460	7.568
Anteil in %	54	66	72	74
Personen im Alter 35 bis unter 45 Jahre	177.452	78.421	38.892	24.426
darunter ohne abgeschl. Berufsausbildung	99.678	49.250	25.373	16.208
Anteil in %	56	63	65	66
Personen im Alter 45 bis unter 50 Jahre	95.604	45.914	25.367	17.796
darunter ohne abgeschl. Berufsausbildung	49.836	27.046	15.590	11.148
Anteil in %	52	59	61	63
Personen im Alter 50 bis unter 55 Jahre	93.122	47.724	27.536	19.803
darunter ohne abgeschl. Berufsausbildung	46.992	26.823	16.318	11.916
Anteil in %	50	56	59	60
Personen im Alter 55 bis unter 60 Jahre	84.003	47.582	28.018	20.190
darunter ohne abgeschl. Berufsausbildung	40.397	24.995	15.915	11.683
Anteil in %	48	53	57	58

¹Ausgewertet wurden nur Personen, bei denen der erste erfasste Eintrag in den IEB mind. drei bzw. fünf Jahre zurückliegt.

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiografien (IEB) V12.00.00; eigene Berechnungen.

4 Evaluationsergebnisse zu Beschäftigungseffekten von Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose

Ausbildungs-, Weiterbildungs- und generell Qualifizierungsförderung können zu einer Verringerung von Arbeitslosigkeitsrisiken beitragen. Zudem deuten die hohen Anteile von Geringqualifizierten unter den Langzeitarbeitslosen darauf hin, dass auch für diese Personengruppe Qualifizierungsmaßnahmen die Beschäftigungschancen verbessern könnten. Daher lohnt auch ein kurzer Blick auf die Ergebnisse von Evaluationsstudien, die sich mit der Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen mit besonderem Augenmerk auf Langzeitarbeitslose befasst haben.

Ein Bericht von Lietzmann und Hohmeyer aus dem Jahr 2016 bietet einen Überblick über Studien zur Struktur, Entwicklung und Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Langzeitleistungsbezieher bzw. Langzeitarbeitslose. Auf diesen Bericht wird im Folgenden Bezug genommen.

Für kurze schulische und betriebliche Trainingsmaßnahmen zeigt sich, dass diese auch die Beschäftigungschancen von Personen, die mehrere Jahre nicht erwerbstätig waren (Jozwiak/Wolff 2007) verbessern konnten. Teilnehmer an schulischen Trainingsmaßnahmen, deren letzte Erwerbstätigkeit ein bis drei Jahre zurück liegt, haben knapp zwei Jahre nach Förderbeginn eine um drei bis fünf Prozentpunkte höhere Beschäftigungschance als vergleichbare Nichtteilnehmer. Auch Teilnehmer, die länger als drei Jahre nicht oder noch nie in Beschäftigung standen, profitieren von schulischen Trainingsmaßnahmen; hier erhöht sich der Anteil der Beschäftigten um zwei bis drei Prozentpunkte. Auch der Inhalt der Trainingsmaßnahme ist von Bedeutung: Bewerbungstrainings weisen die geringsten Beschäftigungswirkungen auf, die Vermittlung von Kenntnissen die höchsten (Kopf/Wolff 2009).

Deutlich größere Effekte als schulische haben betriebliche Trainingsmaßnahmen: Zwanzig Monate nach Förderbeginn ist der Anteil der Teilnehmer in Beschäftigung zwischen 13 (westdeutsche Frauen) und 20 Prozentpunkten (ostdeutsche Frauen) höher als bei vergleichbaren Nichtteilnehmern (Jozwiak/Wolff 2007). Auch langzeiterwerbslose Teilnehmer, deren letzte Beschäftigung mehr als drei Jahre zurückliegt, gehen mit einer noch mindestens zehn Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung über. Eine weitere Variante betrieblicher Maßnahmen ist der längere Eingliederungszuschuss mit ebenfalls hohen ermittelten Beschäftigungswirkungen. Für den Eingliederungszuschuss finden Bernhard/Gartner/Stephan (2008) 20 Monate nach Förderbeginn sogar Beschäftigungseffekte von 30 bis 45 Prozentpunkten. Die deutlichen Beschäftigungswirkungen beider Varianten von betrieblichen Maßnahmen werden häufig damit begründet, dass Teilnehmer vermehrt direkt in dem Betrieb, in dem sie die Maßnahme absolvieren, eine Beschäftigung aufnehmen (Klebeeffekt). Nicht wünschenswert wäre allerdings, wenn Arbeitgeber die Maßnahme dazu nutzen würden, um die Kosten der Einarbeitung für Mitarbeiter, die sowieso eingestellt worden wären, auf die Gemeinschaft abzuwälzen (Mitnahmeeffekt). Die ermittelten Effekte stellen daher eine Obergrenze der Effekte betrieblicher Maßnahmen dar.“ (Lietzmann/Hohmeyer 2016: 6)

Auch für die Wirkung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung speziell für Langzeitarbeitslose liegen verschiedene Ergebnisse aus Wirkungsanalysen vor. Bernhards (2016) Untersuchung zu Beschäftigungswirkungen der Teilnahme von Arbeitslosengeld-II-Empfängern an geförderter beruflicher Weiterbildung zeigt für die ersten Monaten nach Beginn der Maßnahme zunächst, dass die Teilnehmer signifikant geringere Beschäftigungschancen haben als die Vergleichsgruppe. Dieser auch aus anderen quasi-experimentellen Evaluationsstudien bekannte Einsperreffekt verringert sich aber mit der Teilnahmedauer, und es zeigt sich zunehmend eine signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer von 3 bis 14 Prozentpunkten für Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland je nach dem betrachteten Zeitpunkt. „Berufliche Weiterbildung erhöht die Beschäftigungschancen von Teilnehmern auch langfristig: Die positive Wirkung der beruflichen Weiterbildung bleibt auch über acht Jahre nach ihrem Beginn bestehen. Die Beschäftigungsgewinne

sind tendenziell größer für Personen, die vor mehr als drei Jahren zuletzt sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, als für Personen, die kürzlich noch erwerbstätig waren.“ (Lietzmann/Hohmeyer 2016: 6 f.)

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Studie von Kruppe/Lang (2015), die die Beschäftigungswirkung von Weiterbildungsmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf (Umschulungen) untersuchten. Für Teilnehmer aus dem Rechtskreis des SGB III lag vier Jahre nach Beginn der Umschulung die Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei Frauen um rund 20 Prozentpunkte höher als bei vergleichbaren Nichtteilnehmern, bei Männern 12 Prozentpunkte. Für Teilnehmer aus dem Rechtskreis SGB II lagen die entsprechenden Werte bei 19 und 12 Prozentpunkten.

5 Zentrale Erfahrungen aus der Evaluation von ögB NRW durch das IAB/ISG

5.1 Teilnehmerauswahl und Einsperreffekte

Grundsätzliche Kritik an öffentlich geförderter Beschäftigung (ögB) oder einem sozialen Arbeitsmarkt⁹ richtete sich in der Vergangenheit auf Probleme bei der Selektion der Teilnehmer und auf die sogenannten Einsperreffekte. Eine Vielzahl methodisch zuverlässiger empirischer Studien (Caliendo/Hujer/Thomsen: 2004; ISG/IAB/RWI: 2011; ISG/IAW: 2013; ISG/IAW: 2015) hat gezeigt, dass in der Vergangenheit signifikante Anteile von Personen auf diese Weise gefördert wurden, obwohl sie Chancen gehabt hätten, eine Stelle am allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhalten. Auch hätte ein signifikanter Anteil von Geförderten während der Maßnahme die Chance gehabt, eine ungeforderte Beschäftigung aufzunehmen, diese aber aufgrund der Maßnahmeteilnahme nicht genutzt.

Die Evaluationen von ögB NRW und von PAT BW haben gezeigt, dass diese Probleme nicht notwendigerweise mit dem Programmtyp „öffentlich geförderte Beschäftigung“ verbunden sein müssen und bei den beiden Modellprojekten nicht auftraten. Eine sorgfältige Selektion der Teilnehmer vor der Maßnahme kann die Einmündung nur der förderungsbedürftigen Langzeitarbeitslosen sicherstellen. Dies ist eine Bedingung, die für einen gelingenden sozialen Arbeitsmarkt notwendigerweise erfüllt sein muss. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass beide Modellprojekte sich nicht nur dahingehend von den Vorgängerprogrammen unterschieden haben, dass besonderer Wert auf sorgfältige Teilnehmerselektion gelegt wurde, sondern auch hinsichtlich der absoluten Teilnehmerzahlen. In den Evaluationsphasen waren jeweils nur rund 1000

⁹ Viele der hier mit Blick auf den sozialen Arbeitsmarkt angesprochenen Aspekte finden sich auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land.“ Es wird abzuwarten sein, wie die konkrete Umsetzung der dort angesprochenen Vorhaben aussehen wird.

Geförderte in den Programmen. Bei Einführung eines sozialen Arbeitsmarkts als Regelinstrument in höherer Größenordnung ist dringend darauf zu achten, dass ein möglicher Druck, in geringer Zeit große Förderdimensionen zu erreichen, nicht dazu führen darf, die Sorgfalt und Passgenauigkeit der Selektionsprozesse zu vernachlässigen. Es wäre zu empfehlen, einen Beginn mit handhabbaren Förderzahlen zu machen, um Selektions- und Einmündungsprozesse zu erproben und beobachten.

5.2 Teilhabe-Effekte durch Maßnahmeteilnahme

Eine weitere zentrale Erfahrung aus beiden genannten Evaluationen ist: Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein probates Mittel, starke Effekte der sozialen Teilhabe während der Teilnahme (vgl. auch Hirseland et al. 2012, die auf eine Vielzahl weiterer Studien zu Teilhabeeffekten verweisen) zu erreichen. Da Langzeitarbeitslose, die keine realistische Aussicht haben, mittelfristig eine reguläre Beschäftigung zu erhalten, besonders großen sozialen Teilhabesorgen ausgesetzt sind, ist das Teilhabeziel relevant. Dabei erweist sich die formelle Ähnlichkeit der sozialversicherungspflichtigen öffentlich geförderten Beschäftigung zu regulärer Erwerbsarbeit als relevante Voraussetzung. Geförderte Beschäftigung geht nur dann mit einem höheren Teilhabeerleben einher, wenn die Teilnahme an der Maßnahme freiwillig ist, die Beschäftigung einen höheren Stundenumfang aufweist und für einen längeren Zeitraum gefördert wird. Weitere teilhabefördernde Aspekte sind die Möglichkeit, die eigene Leistungsfähigkeit zeigen zu können, die Form und die Höhe der Vergütung sowie die zumindest temporäre Überwindung des Leistungsbezugs.

5.3 Klientenorientierte und bedarfsdeckende sozialpädagogische Betreuung

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein Zielgruppenprogramm für arbeitsmarktfremde Langzeitarbeitslose, die häufig mit lebenslagenspezifischen Problemen, wie Schulden, Armut, Gesundheitsproblemen, aber auch Sucht- und Wohnungsproblemen belastet sind. Diese spezielle Zielgruppenproblematik ist maßgeblich für die Ergänzung der genannten ögB-Projekte durch sozialpädagogische Begleitung.

Die Evaluation hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dann mit sozialpädagogischer Assistenz zu flankieren, wenn die Zielgruppe mit Problemen belastet ist, die über reine Arbeitsmarktprobleme hinausgehen. Bis auf die große Arbeitsmarktfremde, die alle Teilnehmer kennzeichnet, ist die Zielgruppe allerdings sehr heterogen. Ihre Probleme sind vielfältig und kaum standardisierbar. Daher muss die sozialpädagogische Flankierung einzelfallorientiert sein, die Probleme lassen sich hinreichend nur in der jeweiligen Situation bestimmen und bearbeiten.

Dies bedeutet aber keineswegs, dass auf diese Weise nur persönliche Probleme bearbeitet werden. Im Gegenteil, die Teilnehmer selbst sehen explizit einen Bedarf an arbeitsmarktbezogenen und arbeitsbezogenen Beratungsleistungen. Sozialpädagogische Flankierung bedeutet nicht, das Ziel der Arbeitsmarktintegration aufzugeben, sondern vielmehr, die Voraussetzungen zu schaffen, um die arbeitsmarktbezogenen Probleme bearbeiten zu können.

Die Evaluation von ögB NRW hat insgesamt gezeigt, dass die sozialpädagogische Begleitung klientenorientiert und bedarfsdeckend umgesetzt wurde. Zusätzlich kann eine Verflechtung der geförderten Beschäftigung mit kommunalen Dienstleistungen nach § 16a SGB II über die Begleitung durch Jobcoaches implementiert werden, da hier eine Arbeitsbeziehung zwischen Begleiter und Klient entstehen kann, die überhaupt erst den Zugang zu Problemen schafft, die der professionellen Bearbeitung bedürfen. Für viele Geförderte ist die Aufnahme einer Beratung zugleich der Beginn einer Bearbeitung der persönlichen Probleme, die den Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt beeinträchtigen.

5.4 Übergangmanagement zum ersten Arbeitsmarkt und Förderketten, die länger als 2 Jahre dauern

Es gibt unter den Teilnehmenden an den Modellprojekten auch eine qualifizierte Minderheit, die nach eigenem Urteil und nach dem Urteil der Sozialpädagogen (noch) nicht für den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt gerüstet ist. Es gibt Personen, die Überforderungsgefühle artikuliert haben, und bei denen keine nennenswerten Entwicklungen bewirkt oder beobachtet werden konnten. Das sind Indikatoren für den Bedarf an einem sozialen Arbeitsmarkt für Personen, die potenziell länger brauchen als maximal zwei Jahre, um wieder in den allgemeinen Arbeitsmarkt einsteigen zu können.

Neben den Personen, bei denen durch die gebotenen Unterstützungsleistungen Entwicklungen erzielt werden konnten, die optimistisch in die Zukunft am Arbeitsmarkt blicken lassen, enthält die Zielgruppe systematisch auch solche Personen, die solche kurz- und mittelfristigen Aussichten nicht haben, die aber dennoch erwerbsfähig und erwerbsorientiert sind. Für diese Untergruppen fehlen bislang Fördermöglichkeiten.

Es bedarf also einerseits eines spezifischen Übergangsmagements, das Personen, beim Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis unterstützt, aber andererseits auch der Möglichkeit, bedarfsgerechte Ketten von geförderten Beschäftigungsverhältnissen einzurichten, die länger andauern als die gegenwärtig möglichen zwei Jahre in einem Rahmen von fünf Jahren.

5.5 Beschäftigungseffekte nach der Maßnahmeteilnahme

Für das PAT-Projekt in Baden-Württemberg zeigt sich, dass die Geförderten auch nach Ende der Projektlaufzeit von ihrer Teilnahme profitieren. Die Beschäftigungsquoten der Geförderten liegen in den ersten vier Monaten nach dem Austritt aus der Maßnahme fünf bis sieben Prozentpunkte über denen ihrer „statistischen Zwillinge“. Zudem weist die Entwicklung der Beschäftigungsquoten einen positiven Trend auf, so dass es plausibel erscheint, dass diese Effekte im weiteren Zeitverlauf noch ansteigen.

Für die Geförderten aus den ögB-Modellprojekten in NRW fällt die Bilanz nicht ganz so gut aus. Signifikante positive Beschäftigungswirkungen stellen sich erst einige Mo-

nate nach Projektende ein. Diese sind mit ein bis drei Prozentpunkten von eher geringem Umfang. Stärker profitiert jedoch die Teilgruppe der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen von der Förderung, bei denen es nicht zu Einsparereffekten kommt und die auch im Nachgang deutlich höhere Beschäftigungsquoten aufweisen als vergleichbare Personen mit einer solchen Einschränkung.

Eine wesentliche Differenz zwischen den beiden regionalen Modellprojekten besteht darin, dass nur in Baden-Württemberg auch gewinnorientierte Privatbetriebe Arbeitgeber öffentlich geförderter Beschäftigter sein konnten. Möglicherweise kann das als ein Grund für die unterschiedlichen Beschäftigungseffekte gesehen werden.

5.6 Finanzierungsgrundlage und Passiv-Aktiv-Tausch (PAT)

Eine auskömmliche, verlässliche und stabile Finanzierungsgrundlage ist konstitutive Voraussetzung für einen sozialen Arbeitsmarkt. Die Implementationsstudie zum Beschäftigungszuschuss (BEZ) (Bauer et al. 2011) in NRW hat deutlich gezeigt, dass vermutete Finanzierungsunsicherheiten für die Umsetzungsverantwortlichen in den Jobcentern (damals: Argen und zugelassene kommunale Träger) ein Problem darstellten, das zu einer Zurückhaltung bei der Umsetzung der öffentlich geförderten Beschäftigung führen kann, die nicht mit einer vorsichtigen Selektion der Förderberechtigten, sondern vor allem haushaltstechnisch begründet wird.

Die Idee des Passiv-Aktiv-Tauschs (PAT) zielt auf die Finanzierung von Beschäftigungsverhältnissen im sozialen Arbeitsmarkt. Sie besteht unter anderem darin, die Leistungen zum Lebensunterhalt und die Kosten der Unterkunft, die für eine Person voraussichtlich verausgabt werden müssen, in einen Lohnkostenzuschuss umzuwandeln. Es wird davon ausgegangen, dass durch öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung direkte Einsparungen entstehen, weil aufgrund der erzielten Erwerbseinkommen passive Arbeitslosengeld-II-Leistungen für die Geförderten und ihre Bedarfsgemeinschaften geringer ausfallen oder entfallen.

Seit 2016 liegen Ergebnisse empirischer Forschungsarbeiten zu Einspar- und gesamtfiskalischen Einnahmeeffekten von PAT vor, die im Rahmen der Evaluation des PAT BW Projekts in Baden-Württemberg von einem Konsortium aus ISG Köln und IAB Baden-Württemberg gewonnen wurden. Der Genauigkeit halber muss hier spezifiziert werden, dass bei dem in Baden-Württemberg praktizierten Modell eher eine Art „PAT-Simulation“ erfolgte als ein echter Tausch zwischen passiven und aktiven Finanzmitteln. Es waren nämlich die Jobcenter, die aus dem Eingliederungstitel Lohnkostenzuschüsse förderten. Das Land Baden-Württemberg und die Kommunen finanzierten das Modell in Form eines Zuschusses und einer Betreuungspauschale für den Arbeitgeber und orientierten sich dabei approximativ an den potentiell eingesparten passiven Leistungen.

Zusammengefasst zeigt die Begleitforschung zunächst, dass „es [...] keineswegs als gegeben vorausgesetzt werden [kann], dass sich ein Programm wie PAT „praktisch

von alleine finanziert.“ (Fertig/Fuchs/Hamann 2016: 147) Selbst, wenn es wie im genannten Modellprojekt keine signifikanten Einsparwirkungen und Fehlselektionen gibt, und nennenswerte Beschäftigungseffekte nach der Maßnahmeteilnahme erzielt wurden, verursacht das Programm Nettokosten. Das ließe sich nach der Schlussfolgerung der Autoren der Studie nur verhindern, „wenn auf über den Lohnkostenzuschuss nach § 16e SGB II hinausgehende Zuschüsse komplett verzichtet würde und gleichzeitig alle Geförderten den SGB-II-Leistungsbezug während des Förderzeitraums vollständig verließen. Dies erscheint in Anbetracht der praktischen Erfahrungen mit PAT und ähnlichen Programmen als sehr unrealistisch.“ (ebd.)

PAT ist also nicht als Möglichkeit zu betrachten, einen sozialen Arbeitsmarkt gänzlich zu finanzieren. Er ist als eine Investition zu verstehen, die sich dann besonders lohnt, wenn möglichst viele ehemalige Teilnehmer des sozialen Arbeitsmarkts in ungeforderte Beschäftigung übergehen. Je schneller dieser Übergang gelingt und je häufiger er stattfindet, desto schneller amortisiert sich – in rein fiskalischer Perspektive – auch die Investition des sozialen Arbeitsmarkts.

Allerdings verweisen die Autoren zu Recht auch deutlich darauf, dass eine rein fiskalische Betrachtung „anderweitige Nutzendimensionen des Programms unberücksichtigt lassen musste, da diese monetär nicht bzw. nur sehr schwer quantifizierbar sind. Hier sind zuvorderst die durch PAT ausgelösten Teilhabeeffekte zu nennen. Diese stellen ebenso einen Nutzen dar, wie mögliche Effekte auf die Gesundheit der (ehemals) Geförderten.“ (ebd.) Ob sich eine solche Investition lohnt, kann demnach nicht allein fiskalisch beantwortet werden, sondern ist eine normative Frage, die im Rahmen des SGB II als Aufgabe beantwortet wird, die Teilhabe- und Gesundheitsrisiken sowie viele weitere negative Folgen verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit für die Betroffenen und ihre Familien arbeitsmarkt- und sozialpolitisch zu bekämpfen.

Dass bei der Förderung eines sozialen Arbeitsmarkts mögliche Einspar- und gesamtfiskalische Einnahmeeffekte zu berücksichtigen und in die politische Debatte einzubeziehen sind, steht außer Frage. Die genaue Höhe dieser Effekte (gerade auf Jobcenter-Ebene) hängt aber von vielfachen Bedingungen des Erfolgs oder Misserfolgs der konkreten Umsetzung ab, so dass ein unmittelbarer Einsatz der eingesparten passiven Leistungen für die Finanzierung des sozialen Arbeitsmarkts problembehaftet sein kann.

Das IAB hat zuletzt (Kupka/Wolff 2013) einige Problemzonen bei der Anwendung von PAT benannt. Besonders wichtig ist hier das Problem möglicher Fehlsteuerungen: Wenn haushaltstechnisch eingesparte Transferleistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung eingesetzt werden sollen, können diese Mittel „nicht für andere Fördermaßnahmen verausgabt werden, die aber im Einzelfall zweckmäßiger sein können, wie zum Beispiel Förderung der beruflichen Weiterbildung. Darüber hinaus entsteht durch den Passiv-Aktiv-Tausch auch ein Anreiz, mehr Personen in öffentlich

geförderte Beschäftigung zu bringen, selbst wenn diese der Integration der Betroffenen schadet und zur Verbesserung der Eingliederungschancen andere Förderinstrumente und Integrationsstrategien geeigneter wären.“ (Kupka/Wolff 2013)

6 Reform der Mini-Jobs

Grundsätzlich ist es denkbar, eine Erhöhung der Anreize für die Aufnahme einer möglichst voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durch Veränderungen bei den Hinzuverdienstregelungen im SGB II zu erreichen. Gegenwärtig stellen hohe Kürzungsraten von Transferleistungen wie der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit steigendem Einkommen möglicherweise ein Hindernis für eine Ausweitung der Beschäftigung dar.

6.1 Zur rechtlichen Bestimmung von Mini- und Midijobs

Ein Minijob oder eine geringfügige Beschäftigung ist ein Beschäftigungsverhältnis, bei dem das Arbeitsentgelt nicht mehr als 450 Euro monatlich beträgt¹⁰. Minijobber sind bis zur Entgeltgrenze von Beiträgen zur Sozialversicherung und Steuern befreit. Das gilt auch für einen Minijob in Nebenbeschäftigung, der neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt wird. Daher erwerben Arbeitnehmer aufgrund eines Minijobs praktisch keine Ansprüche an die Kranken- und Arbeitslosenversicherung und nur minimale Ansprüche an die Rentenversicherung. Mit der Änderung ab Januar 2013 besteht Versicherungspflicht in der Rentenversicherung, auf Antrag kann jedoch eine Befreiung erfolgen. Arbeitgeber bezahlen pauschale Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie eine pauschalierte Lohnsteuer von zwei Prozent.

Ein Midi-Job ist ein Beschäftigungsverhältnis, bei dem das Arbeitsentgelt zwischen 450,01 Euro und 850,00 Euro im Monat beträgt. Bei mehreren Beschäftigungsverhältnissen ist das insgesamt erzielte Arbeitsentgelt maßgebend. Innerhalb dieser Gleitzone ist der Arbeitnehmeranteil zur gesetzlichen Sozialversicherung vom Bruttoarbeitsentgelt abhängig, während der Arbeitgeberanteil konstant bei rund 20 Prozent liegt. Diese Regelung soll für Arbeitnehmer den Wechsel von einem versicherungsfreien Minijob in ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis attraktiver machen. Er soll nicht plötzlich mit hohen Sozialabgaben belastet werden, wenn das Arbeitsentgelt die Minijob-Grenze übersteigt.

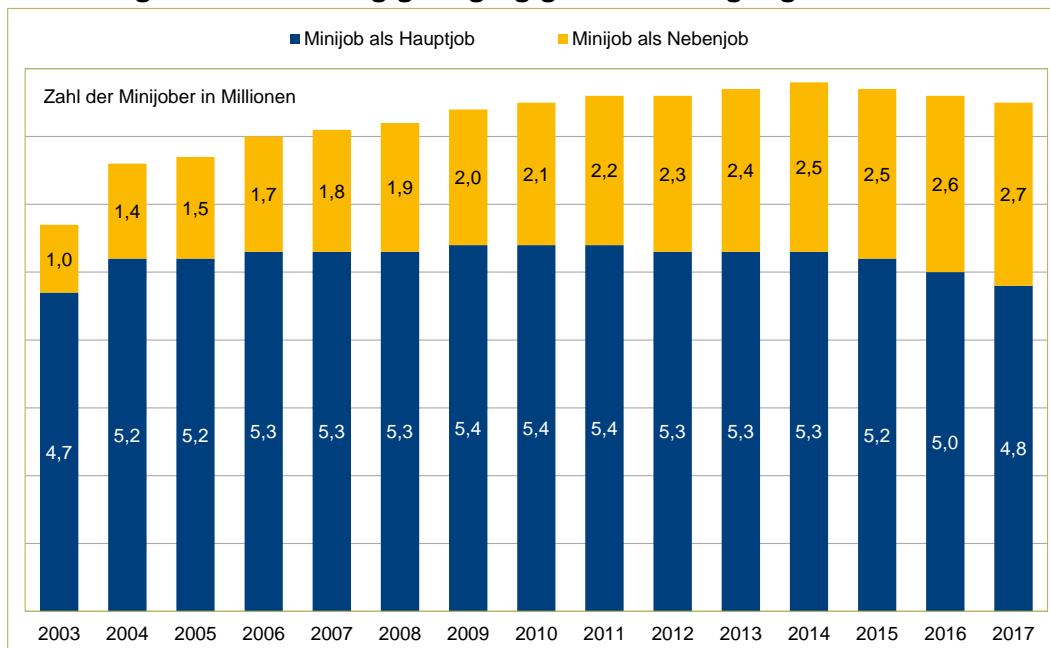
6.2 Zur Empirie der Mini-Jobs

Bei den Personen, die Mini-Jobs ausüben, ist grundsätzlich zwischen solchen, die dies als Nebenjob tun, und solchen, die ausschließlich einen Mini-Job haben, zu unterscheiden. Im Rahmen der Diskussion um die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit interessieren vor allem letztere. Folgende Mengengerüste sind in Deutschland

¹⁰ Kurzfristige Beschäftigungen, die 50 Arbeitstage im Kalenderjahr nicht überschreiten, gelten ebenfalls als geringfügig, auch wenn sie über der Verdienstgrenze liegen.

in Betracht zu ziehen: „Die Zahl der Minijobs insgesamt stieg zwischen den Jahren 2003 und 2014 von 5,7 auf 7,8 Millionen, anschließend ging sie bis 2017 wieder leicht auf 7,5 Millionen zurück (siehe Abbildung 10). Für beide Gruppen von Minijobbern zeigt sich in diesem Zeitraum eine unterschiedliche Entwicklung. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten (Minijob im Hauptjob) stieg mit der Rechtsänderung im Jahr 2003 sprunghaft um 500.000 auf 5,2 Millionen, nahm in den folgenden Jahren jedoch nur noch leicht auf 5,4 Millionen zu. Seit 2012 ist ein kontinuierlicher Rückgang auf zuletzt 4,8 Millionen zu verzeichnen. Dagegen ist die Zahl der im Nebenjob tätigen geringfügig Beschäftigten kontinuierlich gewachsen und hat sich von rund einer Million im Jahr 2003 bis heute nahezu verdreifacht“ (Walwei 2018).

Abbildung 10: Entwicklung geringfügiger Beschäftigung 2003 bis 2017

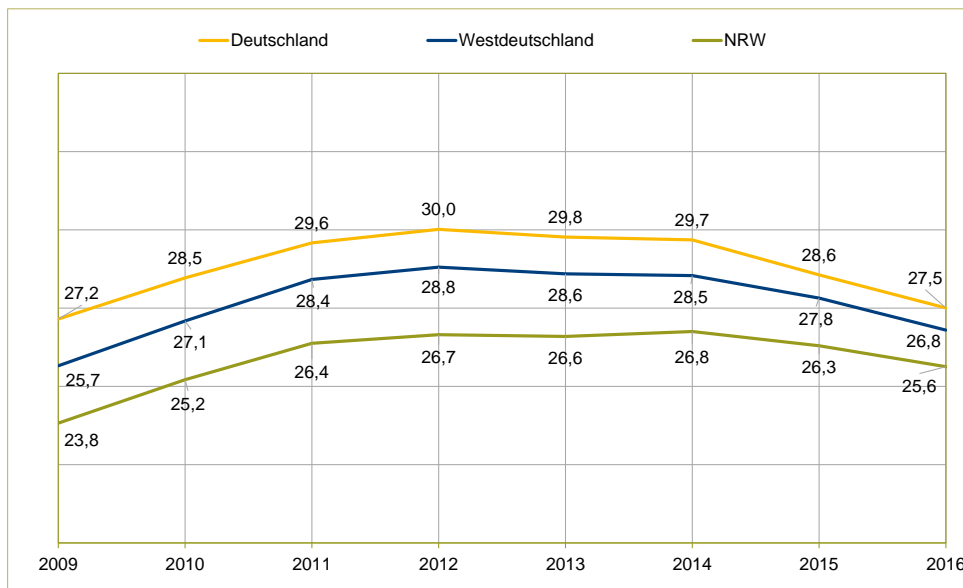


Anmerkung: Angaben je zum 30.06. des Jahres, im Jahr 2017 zum 31. Oktober.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit Dezember 2017.

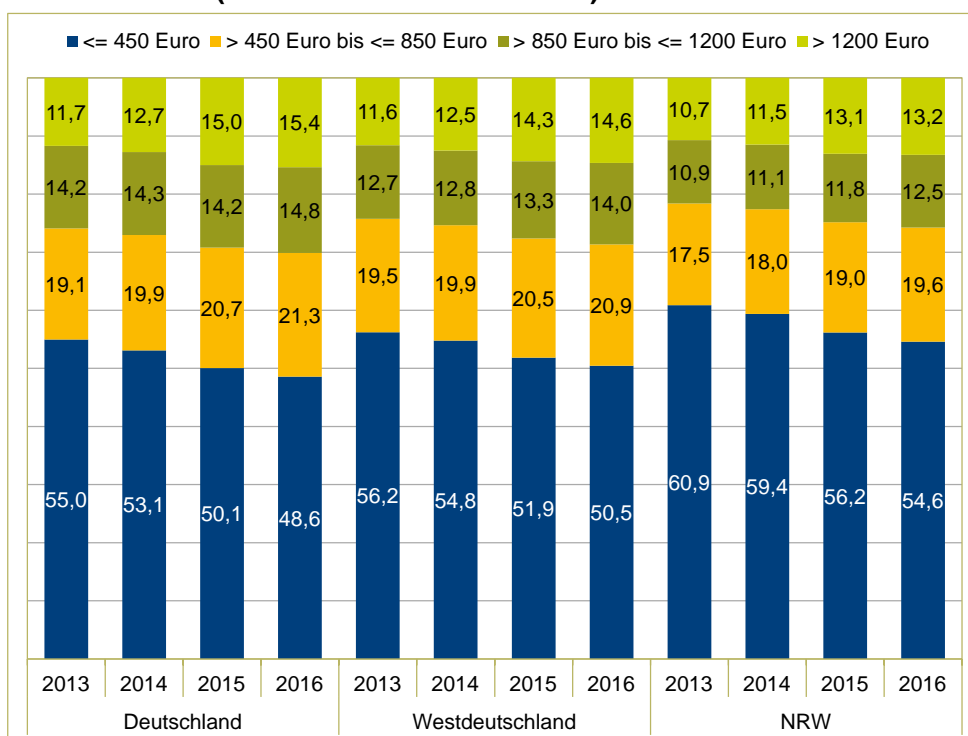
Rund ein Viertel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Arbeitslosengeld-II-Bezieher) in Nordrhein-Westfalen ging im Jahresdurchschnitt 2016 einer Erwerbstätigkeit nach. Unter den Leistungsberechtigten, die eine abhängige Erwerbstätigkeit ausübten, erzielten rund 55 Prozent ein Einkommen unter 450 Euro und rund 20 Prozent ein Einkommen zwischen 450 und unter 850 Euro.

Abbildung 11: Anteile erwerbstätiger Leistungsberechtigter an allen Erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) in Prozent (Jahresdurchschnittswerte)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Abbildung 12: Anteile Einkommen bei Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit von ELB in Prozent (Jahresdurchschnittswerte)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

6.3 Transferentzug aufgrund von Erwerbstätigkeit Hilfebedürftiger

Übt ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger eine Beschäftigung als Arbeitnehmer oder eine selbständige Tätigkeit aus, verbleibt ihm ein Grundfreibetrag in Höhe von 100

Euro. Außerdem wird der Freibetrag bei Erwerbstätigkeit nach § 30 SGB II abgezogen. Dieser Freibetrag beläuft sich für den Teil des monatlichen Einkommens, das 100 Euro übersteigt und nicht mehr als 800 Euro beträgt, auf 20 Prozent und für den Teil des monatlichen Einkommens, das 800 Euro übersteigt und nicht mehr als 1.200 Euro beträgt, auf 10 Prozent. Bei einem Arbeitsentgelt in Höhe von 400 Euro verbleiben danach einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen damit 160 Euro. Die restlichen 240 Euro werden auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Der Transferentzug liegt ab einem Hinzuverdienst von 100 Euro bei 80 bis 100 Prozent.

Neben den Leistungen der Grundsicherung werden auch Leistungen wie das Wohngeld und der Kinderzuschlag mit steigendem (Netto-)Einkommen abgeschmolzen. Beim Wohngeld liegt die Transferentzugsrate zum Teil deutlich unterhalb von 50 Prozent, beim Kinderzuschlag beträgt sie durchgehend 50 Prozent. „Da für Familien mit Kindern im unteren Einkommensbereich meist beide Leistungen relevant sind, kann sich aber eine deutlich höhere Gesamtbelastung ergeben, wenn sowohl Wohngeld als auch Kinderzuschlag bezogen werden. Damit sind die monetären Anreize, eine Beschäftigung aufzunehmen oder auszuweiten, für diese Gruppe besonders gering. [...] Aus der Summe von Sozialabgaben, Einkommensteuer und Transferentzugsrate ergibt sich die effektive Grenzbelastung, also die Gesamtbelastung, um die ein brutto zusätzlich verdienender Euro reduziert wird.“ (Bruckmeier et al. 2018)

Die Grenzbelastung für Familien im unteren Einkommensbereich liegt in der Regel zwischen 80 und 100 Prozent. Bruckmeier et al. zeigen exemplarisch für einen Haushalt mit einer Alleinerziehenden mit zwei minderjährigen Kindern, wie die Grenzbelastung mit steigendem Bruttoeinkommen schwankt und teilweise sogar einen regressiven Verlauf hat, so dass in einem breiten Einkommensintervall von 1.700 bis 2.350 das Nettoeinkommen sogar mit steigendem Bruttoeinkommen sinkt. Erst wenn der Haushalt ein Einkommen erreicht, bei dem kein Anspruch auf Transferleistungen besteht, sinkt die Grenzbelastung deutlich auf etwa 50 Prozent.

6.4 Reformoptionen bei den Hinzuverdienstregelungen

Eine Reformoption besteht darin, geringe Zuverdienste unter der Geringfügigkeitsschwelle generell stärker und/oder höhere Zuverdienste weniger stark auf die jeweiligen Transferleistungen anzurechnen. „Je weniger mit pauschalen Freigrenzen und Freibeträgen im untersten Lohnbereich gearbeitet wird, und je mehr längere Arbeitszeiten belohnt würden, desto weniger interessant wäre für Leistungsempfänger die Aufnahme eines Minijobs. Erreicht werden könnte dies durch eine Glättung der Transferentzugsrate für alle Einkommen sowie einen Ausbau von „in-work-benefits“ wie das Wohngeld oder den Kindergeldzuschlag für Geringverdiener. Dem dann in bestimmten Segmenten schwierigeren Zugang in den Arbeitsmarkt könnte durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie einen verstärkten und flexiblen Einsatz von betrieblichen Trainingsmaßnahmen, befristeten Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber sowie befristeten Lohnzuschüssen an Beschäftigte entgegengewirkt werden.“ (Walwei 2018: 8)

Wie Bruckmeier et al. zeigen, würden sich daraus aber verschiedene Zielkonflikte ergeben¹¹, so dass hier wenig Spielraum für grundlegende Reformen bestehen dürfte. Mikrosimulationsmodelle des IAB haben darüber hinaus gezeigt, dass nur geringe Partizipations- und Arbeitsangebotseffekte in Folge von Veränderungen der Hinzuverdienstregelungen im SGB II zu erwarten sein dürften (vgl. Dietz et al. 2011). Reformbemühungen sollten daher zunächst darauf zielen, die Grenzbelastung über die verschiedenen Systeme hinweg im unteren Einkommensbereich beispielsweise auf 80 Prozent zu begrenzen, so dass die bisherigen Sprungstellen vermieden würden.

„Bei der Diskussion um die Reform der Hinzuverdienstregeln darf schließlich nicht außer Acht gelassen werden, dass die hiermit verbundenen finanziellen Anreize nur an einem Teilaspekt der Aufstocker-Probleme ansetzen. Auch die Entlohnung in dem erreichbaren Beschäftigungssegment, die Abstimmung der Transfersysteme und die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben beeinflussen die Erwerbsbeteiligung.“ (Dietz et al. 2011: 14)

Für die Beschäftigungsstabilität und die Stärkung der Arbeitsanreize für SGB-II-Bezieher, die einer Erwerbstätigkeit in größerem Umfang nachgehen könnte es sinnvoll sein, den Wechsel aus der Grundsicherung in die vorrangigen Leistungen des Wohngeld und Kinderzuschlag zu vereinfachen. Generell dürfte eine bessere Harmonisierung und Koordinierung der Leistungen sowie eine höhere Transparenz der Leistungen für die Betroffenen auch Potenzial für weitere Arbeitsanreize bieten.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass ein mit einem durch die genannten Reformoptionen möglicherweise gesteigerten Arbeitsangebot von Leistungsbeziehern immer noch offen ist, ob sich dieses auch entsprechend in Beschäftigung umsetzen lässt, da sich die Reaktionen der Arbeitsnachfrage auf solche Maßnahmen nur schwer abschätzen lässt. „Generell dürften nachfrageseitige Beschränkungen aufgrund unterschiedlicher Vermittlungshemmnisse bei den größtenteils arbeitsmarktfernen Personen in der Grundsicherung trotz bestehender Arbeitsmotivation in besonderem Maße relevant sein. Hier zeigt sich, dass die Grundsicherung im SGB II ein System darstellt, in dem es nicht allein um arbeitsmarktpolitische Belange geht, sondern in dem auch gesundheits-, familien- oder bildungspolitische Aspekte eine wichtige Rolle spielen. Den heterogenen Problemlagen kann man daher nicht allein mit einer Reform der Hinzuverdienstregeln begegnen, sondern sie erfordern integrierte Ansätze, die an den spezifischen Hemmnissen ansetzen und helfen, das individuell Erreichbare auch möglich zu machen.“ (Dietz et al. 2011: 14 f.)

¹¹ Eine höhere Belastung niedriger Verdienste birgt neben negativen Verteilungswirkungen etwa die Gefahr, dass sich Leistungsbezieher ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen und damit das Teilhabeziel etwa für Personen mit einer begrenzten Erwerbsfähigkeit verfehlt wird. Eine niedrigere Belastung höherer Verdienste birgt neben hohen fiskalischen Kosten die Gefahr von Mitnahmeeffekten durch Beschäftigte, die ihre Arbeitszeit reduzieren und damit zu neuen Leistungsbeziehern werden.

Nicht zuletzt versteht es sich von selbst, dass eine Reform der Hinzuverdienstregelungen, wie sie hier skizziert wird, nur ein Instrument im Werkzeugkasten der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sein kann und keineswegs als Alternative zum Instrument des sozialen Arbeitsmarkts oder anderer Zielgruppenprogramme zu verstehen ist.

7 Fazit

Trotz des deutlichen Rückgangs von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit auch in NRW ist das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit dort nach wie vor besonders hoch. Zudem gibt es hohe absolute Zahlen von Langzeitarbeitslosen, die sehr weit vom ersten Arbeitsmarkt entfernt sind, weil sie in langen Zeiträumen nur marginale Beschäftigungserfahrungen gemacht haben. Besonders problematisch ist dabei die Lage der Langzeitarbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, deren Arbeitsmarktchancen nur gering sind.

Es ist daher notwendig, mit einer Vielzahl von Instrumenten die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Dazu gehört insbesondere für die besonders arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen ohne realistische Chance auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung oder ein sozialer Arbeitsmarkt. Hier sollte es möglich sein, im Bedarfsfall auch längere Förderketten einzurichten als dies momentan gesetzlich möglich ist. Angesichts der großen Heterogenität der Problemlagen, die die Zielgruppe potenziell aufweist, ist eine Begleitung der Programme mit sozialpädagogischer Begleitung sinnvoll.

Gerade aufgrund der Höhe der absoluten Zahlen von Förderbedürftigen ist allerdings eine sorgfältige Auswahl der Teilnehmenden nötig und ein Zeitdruck, der in kurzer Zeit hohe Fallzahlen erwartet, zu vermeiden. Zudem ist für die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarkts eine verlässliche Finanzierung unabdingbar. Es sollte allerdings nicht der Eindruck entstehen, das Finanzierungsinstrument des PAT könne eine selbsttragende Finanzierung von vollzeitiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bewerkstelligen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass PAT durchaus mit Fehlsteuerungen verbunden sein kann – zum Beispiel dann, wenn Personen eher in den sozialen Arbeitsmarkt integriert werden als in Qualifizierungsmaßnahmen, weil eben Mittel aus dem PAT nur für den sozialen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Qualifizierungsmaßnahmen sind nicht nur prophylaktisch wichtige Instrumente zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, sondern auch wirksam, um bereits langzeitarbeitslos gewordene Personen bei der Aufnahme einer Beschäftigung zu unterstützen. Hier sind insbesondere die starke Wirkung von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen und die langfristige Verbesserung der Beschäftigungschancen in beiden Rechtskreisen aufgrund von Maßnahmen beruflicher Weiterbildung festzuhalten.

Schließlich ist kann aus Sicht des IAB eine Reform von Mini- und Midi-Jobs sinnvoll sein. Mit der Glättung und Begrenzung der Transferenzugsrate sowie einer verbes-

serten und für die Betroffenen transparenteren Abstimmung relevanter Transferleistungen, Sozialabgaben und Steuern ließen sich möglicherweise positive Partizipations- und Arbeitsangebotseffekte bei erwerbsfähigen Leistungsbeziehern erreichen.

Literatur

- Antoni, Manfred; Ganzer, Andreas; vom Berge, Philipp (2016): Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) 1975–2014. FDZ-Datenreport Nr. 4.
- Bauer, Frank; Bendzulla, Christoph; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. IAB-Forschungsbericht Nr. 7.
- Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): "Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung" in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. (IAB-Kurzbericht Nr. 10.
- Bauer, Frank; Roth, Duncan; Sieglen, Georg (2016): Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Entwicklungen und Abgänge in Beschäftigung. IAB-Regional, IAB Nordrhein-Westfalen Nr. 2.
- Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2011): Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I * Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der "JobPerspektive". IAB-Regional, IAB Nordrhein-Westfalen Nr. 1.
- Bernhard, Sarah; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms. IAB-Discussion Paper Nr. 21.
- Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 65, H. 7, S. 153–161.
- Bogai, Dieter; Buch, Tanja; Seibert, Holger (2014): Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten: Kaum eine Region bietet genügend einfache Jobs. IAB-Kurzbericht Nr. 11.
- Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Peichl, Andreas (2018): Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen. In: IAB-Forum, 24.01.2018
- Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2004): „Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland“, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Nr. 3, S. 211.
- Dietz, Martin; Koch, Susanne; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2011): Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II – fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen. In: Sozialer Fortschritt, Bd. 60, H. 1/2, S. 4–15.
- Drucksache 17/1283 (2017): Neue Impulse zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit: Finanzierung sichern, Instrumente reformieren, Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren. Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion FDP, Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Drucksache 17/1338 (2017): Neue Impulse zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit: Finanzierung sichern, Instrumente reformieren, Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren. Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Fertig, Michael; Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2016): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“. Endbericht. Köln, Stuttgart.

Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses, WSI-Mitteilungen, Jg. 65, H. 2, S. 94–102.

ISG, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. Köln, Nürnberg, Essen.

ISG, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2013): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. Endbericht. Köln, Tübingen.

ISG, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2015): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“. Endbericht. Köln, Tübingen.

Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2007): Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany? IAB-Discussion Paper Nr. 29.

Konle-Seidl, Regina (2016): Integration arbeitsmarktferner Personen im Ländervergleich: Kein Patentrezept in Sicht. IAB-Kurzbericht Nr. 1.

Kopf, Eva; Wolff, Joachim (2009): Auf den Inhalt kommt es an: Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2015): Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. IAB-Kurzbericht Nr. 22.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen. Zur Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Lietzmann, Torsten; Hohmeyer, Katrin (2016): Langzeitleistungsbezug und -arbeitslosigkeit: Struktur, Entwicklung und Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte Nr. 8.

Obermeier, Tim; Sell, Stefan; Tiedemann, Birte (2014): Es werden mehr. Aktualisierte Abschätzung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung aus der sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 15-2014, Remagen.

Sperber, Carina; Walwei, Ulrich (2017): Treiber des Erwerbsformenwandels: Wer hat welchen Job? In: WSI-Mitteilungen, Jg. 70, H. 1, S. 16–26

Walwei, Ulrich (2018): Raus aus der Minijob-Falle! Sieben Ansatzpunkte für Reformen. In: IAB-Forum, 08.02.2018.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
<u>2/2017</u>	Jonas Beste, Kerstin Bruckmeier, Isabell Klingert, Peter Kupka, Torsten Lietzmann, Andreas Moczall, Christopher Osiander, Philipp vom Berge, Joachim Wolff	Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit	3/17
<u>3/2017</u>	Emanuel Bennewitz, Michael Stops	Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt in Hessen	10/17
<u>4/2017</u>	Bossler, Mario; Dietrich, Hans; Gartner, Hermann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Kubis, Alexander; Weber, Enzo; Wolter, Stefanie	Zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland	11/17
<u>5/2017</u>	Peter Haller, Elke J. Jahn, Gesine Stephan, Simon Trenkle, Enzo Weber	Agenda 2010 – zur Diskussion über weitere Reformen der Reform	11/17
<u>6/2017</u>	Hanna Brenzel, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Yuliya Kosyakova	Zur Integration von Geflüchteten	12/17
<u>7/2017</u>	Thomas Kruppe Ute Leber Britta Matthes	Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit in Zeiten des digitalen Umbruchs	12/17
<u>8/2017</u>	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Schleswig-Holstein	12/17
<u>1/2018</u>	Mario Bossler Joachim Möller	Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns	3/18

Stand: 23.4.2018

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

Impressum

IAB-Stellungnahme 2/2018

Herausgeber

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

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn0218.pdf>

Landtag Nordrhein-Westfalen

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales,
Drucksache 17/429