

Ulrich Walwei

Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit: Der Weg ist steinig und schwer

Trotz der guten Arbeitsmarktlage ist die Langzeitarbeitslosigkeit ein gravierendes Problem, vor allem weil sie verfestigt ist. Mehr als ein Drittel der Arbeitslosen sind dies länger als ein Jahr. Zudem gelingt es Langzeitarbeitslosen deutlich schwerer, aus der Arbeitslosigkeit heraus wieder eine Beschäftigung aufzunehmen. Ulrich Walwei hält die Erfolge der Agenda 2010 für wichtig, sieht aber auch neue Herausforderungen durch die Digitalisierung und die Globalisierung auf den Arbeitsmarkt zukommen. Zu den wesentlichen Handlungsoptionen rechnet er die Prävention durch umfassende Bildungsanstrengungen. Aber auch die Arbeitsmarktinstitutionen müssen ihrer Förderaufgabe mit einer kompetenten und intensiven Betreuung der Langzeitarbeitslosen gerecht werden.

In den letzten Jahren hat sich der deutsche Arbeitsmarkt als außerordentlich robust und in hohem Maße aufnahmefähig erwiesen. Seit Mitte der letzten Dekade eilt die Erwerbstätigkeit von einem Rekord zum anderen, die Arbeitslosigkeit halbierte sich beinahe. Dennoch finden nicht alle Menschen gleichermaßen Zugang zum Arbeitsmarkt. Dies kommt in allererster Linie in der Langzeitarbeitslosigkeit zum Ausdruck, also bei Personen, die länger als zwölf Monate ununterbrochen ohne Arbeit sind. Am aktuellen Rand gehört ein gutes Drittel der Arbeitslosen dazu. Deren Einstellungschancen fallen um ein Vielfaches geringer aus als bei Personen, die kürzer arbeitslos sind oder sich aus einer Beschäftigung bewerben.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht gehört Langzeitarbeitslosigkeit zweifelsohne zu den Problemen, bei denen substanzielle Verbesserungen nicht leicht zu erreichen sind. Weil das Phänomen zudem nicht monokausal erklärt werden kann, gibt es auch kein Patentrezept für spürbare Fortschritte. Längerfristige Trends am Arbeitsmarkt liefern zudem keine Hinweise darauf, dass sich das Problem der verfestigten Arbeitslosigkeit von selbst auflösen oder zumindest spürbar verringern würde. Im Gegenteil könnten durch Globalisierung und Digitalisierung die Anforderungen an die Bewerber so stark wachsen, dass es langzeitarbeitslose Bewerber zukünftig noch schwerer haben werden, (wieder) eine existenzsichernde und stabile Beschäftigung zu finden.

Fakten zur Langzeitarbeitslosigkeit

Als Langzeitarbeitslose gelten Personen, die ein Jahr oder länger durchgehend arbeitslos sind. Dabei ist zu beachten, dass die Messung der Arbeitslosigkeitsdauer in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit unter

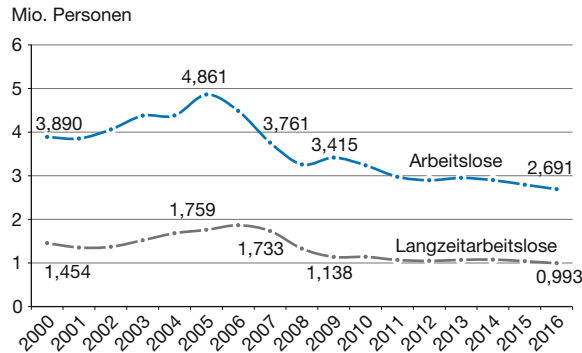
bestimmten Umständen unterbrochen wird.¹ Dies ist der Fall, wenn eine arbeitslose Person eine Beschäftigung von mehr als 15 Wochenstunden aufnimmt, sie sich für mehr als sechs Wochen abmeldet bzw. für mehr als sechs Wochen erkrankt oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – ausgenommen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – teilnimmt. Hinzuweisen ist darauf, dass grundsätzlich auch Empfänger des Arbeitslosengeldes I langzeitarbeitslos sein können, denn Personen über 50 Jahre können ein verlängertes Arbeitslosengeld I von bis zu 24 Monaten beziehen. Internationale Vergleiche beruhen zumeist auf Angaben zur Langzeitarbeitslosigkeit aus Personenbefragungen und damit auf Selbsteinschätzungen. Dabei sind Länderunterschiede hinsichtlich der Regelungen zum Ruhestand und zur Erwerbsunfähigkeit zu beachten, die sich auf das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit auswirken können.² Um die relative Bedeutung von Langzeitarbeitslosigkeit darzustellen, wird die Zahl der Langzeitarbeitslosen üblicherweise entweder auf die Zahl der Arbeitslosen insgesamt

1 Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2016, Nürnberg, April 2017.

2 Vgl. R. Konle-Seidl: Integration arbeitsmarktferner Personen im Ländervergleich: Kein Patentrezept in Sicht, IAB-Kurzbericht, Nr. 01/2016, Nürnberg 2016.

Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.

Abbildung 1
Bestand an Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2017.

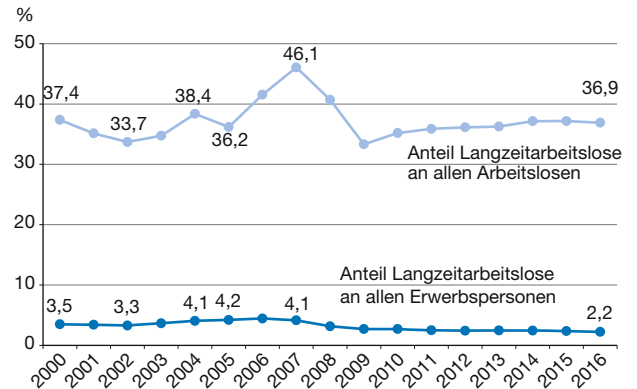
(Langzeitarbeitslosenanteil) oder die Zahl der Erwerbspersonen (Langzeitarbeitslosenquote) bezogen. Während der Langzeitarbeitslosenanteil als Maß für die Intensität von Arbeitslosigkeit betrachtet werden kann, illustriert die Langzeitarbeitslosenquote die relative Bedeutung des Phänomens am Arbeitsmarkt.

Die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit seit der Jahrtausendwende zeigt zwei gegenläufige Phasen: eine Periode des Anstiegs bis etwa Mitte der letzten Dekade, der eine Periode des Rückgangs folgte. In absoluten Zahlen stieg die Langzeitarbeitslosigkeit zunächst von 1,454 Mio. im Durchschnitt des Jahres 2000 auf 1,759 Mio. (2005), um dann bis Ende der letzten Dekade auf etwas über 1 Mio. zu sinken (vgl. Abbildung 1). Der Bestand der Langzeitarbeitslosen entwickelte sich weitgehend parallel zu den Arbeitslosen insgesamt. Sichtbar wird dies auch an der seit 2005 rückläufigen Langzeitarbeitslosenquote (vgl. Abbildung 2). Weniger Fortschritte werden dagegen in der Entwicklung des Langzeitarbeitslosenanteils erkennbar, der über den gesamten Zeitraum bei einem guten Drittel lag und seit 2009 wieder leicht stieg. Aus der in Abbildung 2 dargestellten Entwicklung wird zweierlei deutlich. Erstens kann Langzeitarbeitslosigkeit – gemessen in absoluten Zahlen – im Zuge einer sich verringernden Gesamtarbeitslosigkeit abgebaut werden. Zweitens zeigen sich in der Arbeitslosigkeit jedoch beständige Verfestigungstendenzen, denn ein gutes Drittel aller Arbeitslosen bleibt über den gesamten Zeitraum ununterbrochen ohne Beschäftigung.

Langzeitarbeitslose können grundsätzlich bei einem Jobcenter oder bei einer Agentur für Arbeit registriert sein.³ Der Löwenanteil der registrierten Langzeitarbeitslosen

³ Vgl. zum Folgenden: Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.

Abbildung 2
Langzeitarbeitslose nach Referenzgrößen



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitreihen bis 2015, Mai 2016; Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bezugsgrößen zur Berechnung der Arbeitslosenquoten – Zeitreihe.

(zuletzt 90%) bezog Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Anteil der in der Arbeitslosenversicherung registrierten Langzeitarbeitslosen lag bei 10%.⁴ Von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind Ältere häufiger als Jüngere, Frauen öfter als Männer, Geringqualifizierte mehr als Fachkräfte bzw. Akademiker und Inländer stärker als Ausländer. Regional zeigt sich eine enorme Variation der Langzeitarbeitslosenquote. Während etwa Bayern (0,9%) und Baden-Württemberg (1,2%) 2016 deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 2,2% lagen, waren die Quoten in Sachsen-Anhalt mit 3,7% und Bremen mit 4,7% am höchsten. Wegen der insgesamt niedrigen Arbeitslosigkeit hierzulande ist die hiesige Langzeitarbeitslosenquote niedriger als im EU-Durchschnitt (vgl. Abbildung 3). Der nur leicht unter dem europäischen Mittel liegende Anteil der Langzeitarbeitslosen verweist aber auf Verfestigungsprobleme in Deutschland. Sind Personen hierzulande erst einmal langzeitarbeitslos, bleiben sie dies häufiger über längere Zeiträume.⁵

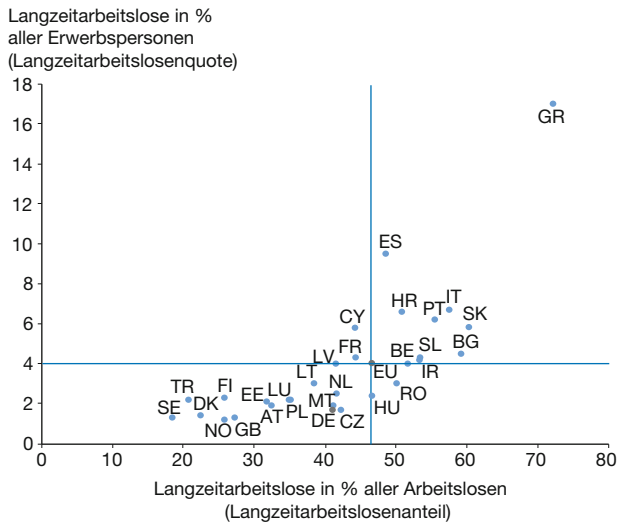
Struktur und Dynamik

Neben den Entwicklungstendenzen und der individuellen Betroffenheit bedarf es darüber hinaus eines genaueren

⁴ Die Zahl der Langzeitleistungsbezieher ist höher als die der Langzeitarbeitslosen, weil weitere Hilfebedürftige dazu kommen. Hierzu zählen Erwerbstätige (Aufstocker) oder auch Personen, die dem Arbeitsmarkt, z.B. aufgrund von Maßnahmen des Sozialgesetzbuches II oder Kinderbetreuungsaufgaben, temporär nicht zur Verfügung stehen. Vgl. K. Bruckmeier, T. Lietzmann, T. Rothe, A.-T. Saile: Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht, Nr. 20/2015, Nürnberg 2015.

⁵ Vgl. R. Konle-Seidl, a.a.O.

Abbildung 3
Langzeitarbeitslose in der EU, 2016



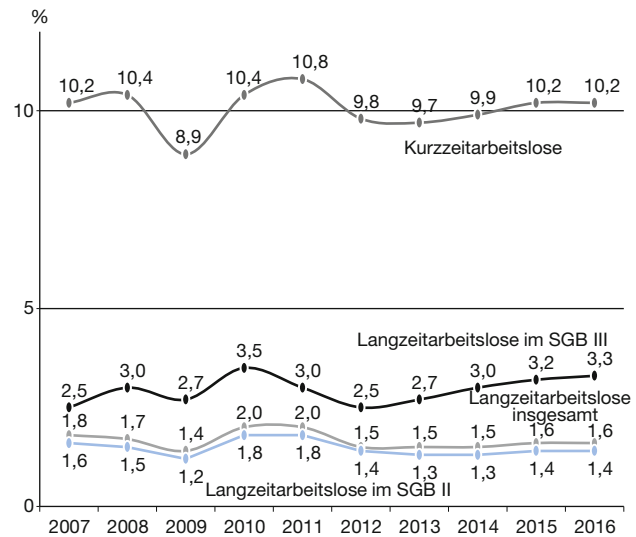
Anmerkung: 28 EU-Länder: AT: Österreich, BE: Belgien, BG: Bulgarien, CY: Zypern, CZ: Tschechien, DE: Deutschland, DK: Dänemark, EE: Estland, ES: Spanien, FI: Finnland, FR: Frankreich, GB: Großbritannien, GR: Griechenland, HR: Kroatien, HU: Ungarn, IR: Irland, IT: Italien, LT: Litauen, LU: Luxemburg, LV: Lettland, MT: Malta, NL: Niederlande, PL: Polen, PT: Portugal, RO: Rumänien, SE: Schweden, SK: Slowakei, SL: Slowenien. Weitere Länder: NO: Norwegen, TR: Türkei.

Quelle: Eurostat: Long-term unemployment by sex – annual average [une_ltu_a], <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>. Letztes Update 24.4.2017.

Blicks auf Strukturen und Dynamik der Langzeitarbeitslosigkeit.⁶ Von dem Anteil der Langzeitarbeitslosen in Höhe von knapp 37% (2016) entfiel der größte Teil (16 Prozentpunkte) auf Personen mit zwölf bis 24 Monaten ununterbrochener Arbeitslosigkeit. Mit 9 Prozentpunkten ist die Gruppe der Personen mit mehr als 48 Monaten Arbeitslosigkeit am zweitstärksten. 7 bzw. 4 Prozentpunkte entfielen auf Arbeitslose, die zwischen 24 und 36 Monaten bzw. 36 und 48 Monaten ohne Arbeit waren. Die Zugänge in die Langzeitarbeitslosigkeit sind seit 2007 und damit im Zuge der rückläufigen Arbeitslosigkeit um knapp 20% gesunken. Der Rückgang ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass inzwischen weniger Personen die Schwelle von zwölf Monaten Arbeitslosigkeit übertreten. Der „Nachschub“ in die Langzeitarbeitslosigkeit ist also über die Zeit kleiner geworden.

Keine nennenswerten Verbesserungen gibt es dagegen bei den Abgangsraten von Langzeitarbeitslosen in eine Erwerbstätigkeit (Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt oder Selbstständigkeit). Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, als Langzeitarbeitsloser im nächsten Monat eine Er-

Abbildung 4
Abgangsraten¹ von Kurz- und Langzeitarbeitslosen



¹ Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und Selbstständigkeit bezogen auf Arbeitslosenbestand im Vormonat.

SGB III: Langzeitarbeitslose, die Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem Sozialgesetzbuch III haben. SGB II: Langzeitarbeitslose, die Anspruch auf Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II haben.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2016.

werbstätigkeit aufzunehmen, hatte zwar von 1,8% (2007) auf 2,0% in den Aufschwungsjahren 2010 und 2011 zugenommen. In den Folgejahren pendelte sich die Abgangsrate aber zwischen 1,5% und 1,6% ein (vgl. Abbildung 4). Im Vergleich dazu haben Kurzzeitarbeitslose eine mehr als sechsmal größere Chance (10,2%), eine Beschäftigung zu finden. Zudem kann gezeigt werden, dass sich Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung mit einer Abgangsrate von 1,4% noch einmal deutlich schwerer tun als Langzeitarbeitslose in der Arbeitslosenversicherung mit einer Abgangsrate von 3,3%.⁷ Damit lässt sich konstatieren, dass der harte Kern der Arbeitslosen insbesondere in der Grundsicherung zu verorten ist, zumal sich dort die Abgangschancen zuletzt tendenziell nicht verbessert haben.

Ursachen für die verfestigte Arbeitslosigkeit

Für die Herausbildung eines „harten Kerns“ der Arbeitslosigkeit gibt es drei wesentliche, teilweise interagierende Ursachen:

⁶ Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.

⁷ Ebenda.

- Erstens kann die Arbeitsnachfrage zur Verfestigung von Arbeitslosigkeit beitragen. Bei geringem betrieblichen Arbeitskräftebedarf ist der Arbeitsmarkt wenig aufnahmefähig und insbesondere schwächere Arbeitsanbieter laufen Gefahr, aussortiert zu werden.
- Eine zweite Hauptursache für die Verfestigung von Arbeitslosigkeit liegt auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes und lässt sich an einem gegebenenfalls zu wenig wettbewerbsfähigen Profil von Bewerbern festmachen. Individuelle Risikomerkmale können die Beschäftigungsfähigkeit verringern und dadurch den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren. Selbst bei starkem betrieblichem Kräftebedarf würde ein Angebot von Arbeitskräften mit geringen oder entwerteten Qualifikationen aufgrund möglicher Passungsprobleme nicht oder nur unzureichend absorbiert.
- Eine dritte Ursache für Langzeitarbeitslosigkeit ist schließlich in der Ausgestaltung von Arbeitsmarktinstitutionen zu suchen, z.B. in den Bedingungen für den Bezug von Lohnersatzleistungen.

Die Arbeitsnachfrage

Im Allgemeinen gilt, dass die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes den Zugang schwervermittelbarer Personen zum Arbeitsmarkt beeinflusst.⁸ Grundsätzlich können Bewerber entsprechend ihrer relativen Humankapitalausstattung, einschließlich bisheriger beruflicher Erfahrungen, sozialer Kompetenzen und der damit in Verbindung stehenden Einarbeitungskosten, gedanklich in eine Reihung (Arbeitskräfteschlange) gebracht werden. Im Falle eines anhaltenden Überangebots von Arbeitskräften finden Sortierprozesse zulasten der schwächsten Arbeitsanbieter statt. Erschwerend kommt für wettbewerbschwache Personen hinzu, dass es diese nach längerer Arbeitslosigkeit selbst bei verbesserter Arbeitsmarktlage schwer haben, wieder in Beschäftigung zu kommen (Hysteresis-Effekt). Internationale und regionale Vergleiche liefern Indizien für die Bedeutung der relativen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für die Verbreitung von Langzeitarbeitslosigkeit. Statistiken der OECD und der Bundesagentur für Arbeit legen nahe, dass in Nationalstaaten bzw. Regionen mit günstiger Beschäftigungssituation Langzeitarbeitslose in Relation zu den Erwerbsspersonen in aller Regel weniger stark betroffen sind als in Nationalstaaten und Regionen mit ungünstiger Beschäftigungssituation.⁹

8 C. Lauer: Education and Unemployment: A French-German Comparison, ZEW Discussion Paper, Nr. 03-34, Mannheim 2003.

9 OECD 2016; Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird darüber hinaus durch die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen bestimmt, die auch für Personen mit längeren Arbeitslosigkeitszeiten in Betracht kommen. Die Stellenerhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) weist für die letzten Jahre einen stabilen Anteil von etwa einem Fünftel aller sozialversicherungspflichtigen Neueinstellungen aus, die keine formale Qualifikation erfordern.¹⁰ Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Mindestlohnregelung. So liefert die IAB-Stellenerhebung Hinweise dafür, dass betriebliche Anforderungen an Bewerber bei neu zu besetzenden Stellen auf Mindestlohnniveau teilweise spürbar zugenommen haben.¹¹ Der Übergang Langzeitarbeitsloser in eine Beschäftigung mit geringeren Einstiegsvoraussetzungen wird ferner durch die zuletzt kräftige Migration nach Deutschland beeinflusst. Drei Viertel der Fluchtmigranten weisen keinen berufsqualifizierenden Abschluss auf und auch rund ein Drittel anderer Neuzuwanderer ist ohne Berufsausbildung.¹² Darüber hinaus werden nicht wenige Migranten mit Abschluss zunächst unterhalb ihrer formalen Qualifikation eingesetzt.¹³ Insgesamt hat durch die jüngere Zuwanderung damit der (Angebots-)Druck auf Helferpositionen am Arbeitsmarkt zugenommen.

Das Arbeitsangebot

Generell lassen sich aber nachfrage- und angebotsseitige Ursachen nicht so ohne weiteres voneinander trennen, weil beide Marktseiten in gewisser Weise interagieren. Wenn etwa die betriebliche Arbeitsnachfrage Arbeitsanbieter mit geringer Wettbewerbsfähigkeit nur bedingt absorbieren kann, rücken individuelle Risikomerkmale als weitere Ursache verfestigter Arbeitslosigkeit ins Blickfeld. Typische Risikomerkmale können anhand beobachtbarer Strukturmerkmale von erwerbsfähigen Grundsicherungsempfängern identifiziert werden. Besondere Risiken weisen demnach Mütter, ältere und gesundheitlich beeinträchtigte Menschen, Geringqualifizierte und Migranten mit Sprachproblemen auf.¹⁴ Mit jedem weiteren

10 E. Weber: Schätzung der Zahl der für Flüchtlinge relevanten Arbeitsstellen, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, Nr. 12/2016, Nürnberg 2016.

11 Vgl. N. Gürtzgen, A. Kubis, M. Rebien, E. Weber: Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau: Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen, IAB-Kurzbericht, Nr. 12/2016, Nürnberg 2016.

12 H. Brücker: Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, Nr. 1/2015, Nürnberg 2015; H. Brücker, P. Schewe, S. Sirries: Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, Nr. 19/2016, Nürnberg 2016.

13 M. Reichelt, B. Vicari: Formale Überqualifizierung von Ausländern, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, Nr. 13/2015, Nürnberg 2015.

14 Vgl. J. Beste, M. Trappmann: Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich, IAB-Kurzbericht, Nr. 21/2016, Nürnberg 2016.

Merkmal, das auf eine Person zutrifft, verringern sich die Übergangschancen in eine Beschäftigung beträchtlich. Hieraus darf jedoch nicht geschlossen werden, dass die Beschäftigungschancen von Personen mit kumulierten Risiken gleich null wären. Denn ansonsten wäre es nicht zu erklären, dass Personen mit vergleichbaren Merkmalen auch längerfristig beschäftigt sein können oder doch – wenn auch selten – eine Beschäftigung finden. Eine Rolle spielen in diesem Kontext soziale Kompetenzen, Netzwerke und Unterstützungsstrukturen, die den Verbleib im Arbeitsmarkt begünstigen oder den Weg in den Arbeitsmarkt bahnen können.¹⁵

Die Arbeitsmarktinstitutionen

Die dritte Ursache für verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit kann im institutionellen Rahmen liegen. Regulierungen wie Lohnersatz- und Sozialleistungen, aber auch Arbeitsmarktdienstleistungen wie Vermittlung und Beratung können sich als mehr oder weniger förderlich für die Arbeitsmarktintegration des „harten Kerns“ der Arbeitslosen erweisen. Mit Blick auf den Leistungsbezug haben die sogenannten Hartz-Reformen einen Paradigmenwechsel herbeigeführt. Dieser bedeutete die Abkehr vom Stuserhalt als Regel für Lohnersatzleistungen hin zu einer Basisabsicherung mit starken Aktivierungselementen.¹⁶ Langzeitarbeitslose müssen seitdem Einbußen beim Leistungsbezug hinnehmen: durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, die Einführung der Grundsicherung und kürzere Bezugsdauern des Arbeitslosengelds bei Älteren. Das Problem langer Bezugsdauern des Arbeitslosengelds oder der früheren Arbeitslosenhilfe besteht darin, dass diese in der Tendenz auch die Arbeitslosigkeit verlängern.¹⁷ Darüber hinaus wurden durch die Arbeitsmarktreformen unter dem Stichwort des „Forderns und Förderns“ die Zumutbarkeitskriterien verschärft. Empfänger der Grundsicherung müssen seitdem jede Beschäftigung akzeptieren. Das Ziel der auf Aktivierung setzenden

Arbeitsmarktreformen bestand vor allem darin, Arbeitslose schneller und effektiver in Arbeit zu bringen. Erreichen wollte man dies durch ein verändertes Suchverhalten, eine höhere Konzessionsbereitschaft und eine striktere Erwerbsorientierung der Arbeitslosen.

Auch eventuelle Mängel bei der Bereitstellung von Arbeitsmarktdienstleistungen für den harten Kern der Arbeitslosen sind den institutionellen Ursachen zuzuordnen. Die Arbeitsmarktreformen hatten dies mit den „besseren Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ dem Grunde nach adressiert. Drei Elemente der Hartz-Reformen sind dabei besonders hervorzuheben: Die Bundesagentur für Arbeit wurde vor allem deshalb reformiert, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Grundsicherungsbezieher wurden nach der Reform in Jobcentern betreut, die entweder gemeinsam von Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit oder aber jeweils von einer Kommune allein getragen werden. Auf mehr Konkurrenz zwischen öffentlichen und erwerbswirtschaftlichen Trägern zielte schließlich das erweiterte Betätigungsfeld für private Agenturen. So wurden Vermittlungsgutscheine eingeführt und private Agenturen in stärkerem Maße mit der Betreuung und Vermittlung schwer vermittelbarer Personengruppen betraut. Dieser Teil der Reformen sollte die Vermittlung von Arbeitslosen verbessern und beschleunigen und damit zu einer besseren Passung am Arbeitsmarkt beitragen. Zwar gibt es durch die gestiegene Matchingeffizienz gewisse Hinweise auf Effekte verbesserter Vermittlung und Beratung.¹⁸ Dem steht jedoch gegenüber, dass sich die Abgangsraten aus Langzeitarbeitslosigkeit nach den Reformen nicht nachhaltig erhöht hatten.

Zwischenfazit

Als Zwischenfazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass Langzeitarbeitslosigkeit in den Jahren nach der Reform zwar spürbar abgebaut werden konnte, aber bestenfalls proportional zur Gesamtarbeitslosigkeit. Die arbeitsmarktpolitische Aktivierung hat den Eintritt in die Langzeitarbeitslosigkeit verringert, ist aber für den Ausstieg des harten Kerns der Arbeitslosen noch nicht hinreichend. Insgesamt müsste in diesem Zusammenhang die Agenda 2010 weiterentwickelt werden, wobei aber nicht wie in der Zeit vor den Reformen zu sehr auf Alimentierung, sondern auf eine stärkere Befähigung von Arbeitslosen gesetzt werden sollte.

Zunächst muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass das Risiko von Verfestigungstendenzen – unter

15 A. Hirsland: Gefühlte Mitte – prekäre soziale Selbstverortung von Grundsicherungsbeziehenden, in: WSI-Mitteilungen, 69. Jg. (2016), H. 5, S. 365-372.

16 S. Koch, U. Walwei: Hartz IV. Geht die Reform zu weit oder noch nicht weit genug?, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), H. 7, S. 411-417, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=121> (16.8.2017); W. Eichhorst, M. Grienberger-Zingerle, R. Konle-Seidl: Activating labor market and social policies in Germany: from status protection to basic income support, in: German Policy Studies, 6. Jg. (2010), H. 1, S. 65-106.

17 G. Stephan: Beschäftigung vor und nach dem Arbeitslosengeldbezug: Die Hälfte der Zugänge und Abgänge entfällt auf acht Branchen, IAB-Kurzbericht, Nr. 25/2016, Nürnberg 2016; S. Dlugosz, G. Stephan, R. A. Wilke: Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany, in: German Economic Review, 15. Jg. (2014), H. 3, S. 329-352; J. Schmieder, T. von Wachter, S. Bender: The causal effect of unemployment duration on wages: Evidence from unemployment insurance extensions, in: American Economic Review, 106. Jg. (2016), H. 3, S. 739-777.

18 A. Launov, K. Wälde: Hartz IV ist tot – Es leben die Hartz-Reformen!, Mainz 2013.

sonst gleichen Bedingungen – zukünftig eher zunehmen als abnehmen dürfte. Der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitskräfteangebots kann zwar mit häufigeren Engpasssituationen auf betrieblicher Seite einhergehen.¹⁹ Hiervon müssen aber Langzeitarbeitslose nicht notwendigerweise profitieren. Vielmehr dürften die absehbar steigenden Anforderungen infolge von Globalisierung, zunehmender Regulierung (wie z.B. dem Mindestlohn) und Digitalisierung den Arbeitsmarktzugang für schwer vermittelbare Personen tendenziell erschweren. Sie könnten entsprechend schneller abgehängt werden.²⁰

Der Digitalisierung ist dabei besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Sie dürfte die für den harten Kern der Arbeitslosigkeit relevante Nachfrageseite und damit deren Zugangsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt nachhaltig beeinflussen. Auf der Nachfrageseite legen Analysen zu den Effekten der Digitalisierung nahe, dass die (qualifikatorischen) Einstiegshürden im Durchschnitt steigen werden, denn die für den Personenkreis besonders relevanten Helfertätigkeiten weisen ein eher hohes Substitutionspotenzial auf.²¹ Erschwerend kommt hinzu, dass durch das Tempo der Veränderungen die Obsoleszenz von Qualifikationen zunehmen könnte. Humankapital könnte sich in Zeiten des technologischen Strukturbruchs schneller entwerten, wenn die Kompetenzen und Fähigkeiten am Arbeitsplatz nicht up-to-date gehalten werden. Vor allem Phasen der längeren Arbeitslosigkeit könnten sich vor diesem Hintergrund als hoch problematisch erweisen.²²

Ansatzpunkte zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit

Generell ist es nicht leicht, das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit spürbar zu begrenzen oder gar das Phänomen zu beseitigen. Auch wäre es aus heutiger Sicht völlig unangemessen, von einem schnellen Abbau auszugehen. Angesichts komplexer Ursachen gibt es nicht den einen Königsweg, sondern allenfalls ein Bündel sich ergänzender Maßnahmen:

1. Es ist wichtig, dass der Arbeitsmarkt langfristig so aufnahmefähig wie möglich bleibt. Wenn der Beschäf-

tigungsstand hoch ist oder sogar weiter wächst, bestehen bessere Möglichkeiten, Arbeitslosigkeit abzubauen. Dieser Mechanismus war in der Vergangenheit auch für den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit von Vorteil. Dahinter steht der Gedanke von John F. Kennedy: „A rising tide lifts all boats“²³. Vor diesem Hintergrund wäre ein substanzielles Zurückfahren der Agenda 2010 nicht zielführend, weil dadurch Erreichtes wie der inzwischen ausgesprochen aufnahmefähige Arbeitsmarkt gefährdet würde. In der jüngeren Vergangenheit gab es zwar eine ganze Reihe von Schritten zur Re-Regulierung bzw. Neuregulierung des Arbeitsmarktes (wie z.B. die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015), bisher aber mit dem notwendigen Augenmaß.²⁴

2. Ein weiterer Ansatzpunkt knüpft an die Unterschiede in der regionalen Aufnahmefähigkeit von Arbeitsmärkten an. Regionen mit besserer Arbeitsmarktlage können schwer vermittelbare Personen leichter absorbieren, weil qualifizierte und gering qualifizierte Beschäftigung häufig komplementär sind. Die Förderung der regionalen Mobilität kann an diesem Punkt einhaken, würden sich so doch Einstiegsmöglichkeiten für Personen ergeben, für die es andernorts keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten (mehr) gibt. Erkenntnisse zur Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen deuten zwar daraufhin, dass Menschen bei Zugeständnissen gegenüber einer Beschäftigung am wenigsten zu regionaler Mobilität bereit sind. Dennoch gibt ein Teil der Menschen im IAB-Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) an, für einen neuen Job auch einen Wohnortwechsel vollziehen zu wollen (vgl. Abbildung 5). An dieser freiwilligen Mobilität könnte man mit einer großzügigen Förderung der Umzugskosten ansetzen.
3. Um den wachsenden Anforderungen der betrieblichen Arbeitskräftenachfrage auch künftig Rechnung tragen zu können, wird es noch mehr darauf ankommen, die Prävention zu intensivieren und damit den Nachschub an wenig wettbewerbsfähigen Personen soweit wie möglich zu begrenzen. Ansatzpunkte hierfür sind Bildung, Aus- und Weiterbildung auf der einen Seite sowie gesundheitliche Vorsorge auf der anderen Seite. Insbesondere kommt es darauf an, Bildungsarmut möglichst schon im frühkindlichen Bereich soweit wie möglich zu begrenzen. Folgeprobleme am Arbeits-

19 J. Möller, U. Walwei: Konsequenzen des demografischen Wandels für die Arbeitswelt: Ende der Arbeitslosigkeit nicht in Sicht?, in: H. Hinte, K. Zimmermann (Hrsg.): Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt: wie der demographische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2013, S. 114-141.

20 U. Walwei: Konsequenzen der Digitalisierung für strukturelle Arbeitsmarktprobleme. Chancen und Risiken, in: Zeitschrift für Sozialreform, 62. Jg. (2016), H. 4, S. 357-382.

21 K. Dengler, B. Matthes: Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt: In kaum einem Beruf ist der Mensch vollständig ersetzbar, IAB-Kurzbericht, Nr. 24/2015, Nürnberg 2015.

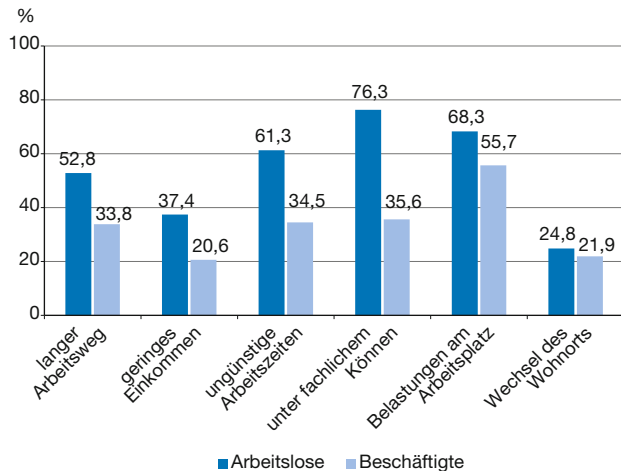
22 U. Walwei: Konsequenzen der Digitalisierung, a.a.O.

23 J. F. Kennedy: Remarks in Heber Springs, Arkansas, at the Dedication of Greers Ferry Dam, 3.10.1963.

24 U. Walwei: Von der Deregulierung zur Re-Regulierung. Trendwende im Arbeitsrecht und ihre Konsequenzen für den Arbeitsmarkt?, in: Industrielle Beziehungen, 22. Jg. (2015), H. 1, S. 13-32.

Abbildung 5 Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen und Beschäftigten

Anteile der Personen, die Konzessionen zustimmen würden



Quelle: IAB-Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS), 2014 bis 2015 (8. bis 9. Welle), Berechnungen: J. Beste.

markt könnten so vermieden werden.²⁵ Körperlich und mental stark belastende Tätigkeiten dürfen angesichts einer stetigen Verlängerung des Erwerbslebens nicht zu lange ausgeübt werden.²⁶ Die fortschreitende Digitalisierung könnte hier teilweise helfen, aber auch neue Probleme generieren. Während schwere und gefährliche Arbeiten zunehmend durch intelligente Roboter erledigt werden könnten, drohen durch Entgrenzungstendenzen zwischen Arbeit und Freizeit jedoch Gefahren für die somatische und psychische Gesundheit.²⁷

4. Zwar hat sich durch die Agenda 2010 der Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert. Ein längerfristiger Verbleib der (Wieder-)Einsteiger in Beschäftigung und deren Aufstieg im Arbeitsmarkt sind damit aber noch nicht gewährleistet. So ist es von ganz entscheidender Bedeutung, ob Möglichkeiten bestehen, aus unsicheren oder schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen in besser bezahlte und stabilere Stellen wechseln zu können. Dies könnte noch häufiger geschehen.²⁸ Der Vorteil einer stärkeren Aufwärtsmobilität liegt in deren doppel-

ter Rendite. Zum einen profitieren die Aufsteiger selbst, zum anderen finden Nachrücker mit einem ungünstigeren Arbeitsmarktprofil aufgrund des „Schornstein-effekts“ leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt. Ansatzpunkte für Aufwärtsmobilität sind das Nachholen einer Vollqualifizierung, berufsbegleitende Formen der Teilqualifizierung sowie die Unterstützung von Tätigkeitswechseln durch gezielte Angebote zu einer lebenslangen Beratung.

5. Mit Blick auf den notwendigen Abbau individueller Risikomerkmale stellt sich nicht nur die Frage nach der Prävention. Verlaufsanalysen zeigen, dass sich der Abbau von Risikomerkmale positiv auf die Beschäftigungschancen auswirken kann.²⁹ Dabei ist allerdings zu beachten, dass dies teilweise nur durch eine besondere Mitwirkung der Betroffenen (z.B. im Hinblick auf die oft freiwillige Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge) möglich ist. Die Relevanz von Risikomerkmale wird aber teilweise auch durch Marktprozesse und dem damit verbundenem Strukturwandel beeinflusst. So impliziert die Digitalisierung mit Blick auf Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt nicht nur Risiken, sondern eröffnet zumindest für einen Teil der Personen mit Vermittlungshemmnissen auch neue Chancen. Sofern insbesondere für Mütter und Väter mit kleinen Kindern häufiger Gelegenheiten zum mobilen Arbeiten bestehen werden, erleichtert dies die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zudem könnten Personen profitieren, für die bisher körperlich schwere Arbeiten (z.B. aufgrund ihres Alters oder ihres Gesundheitszustandes) nicht oder kaum in Frage kamen. Sie könnten von Robotern assistiert werden, die für sie die Schwerstarbeit verrichten.³⁰

6. Bei der Ausgestaltung effektiver Arbeitsmarktinstitutionen ist es auch in der absehbaren Zukunft wichtig, sich wie bisher nicht allein auf Alimentierung zu beschränken, sondern konsequent am Aktivierungsparadigma festzuhalten. Es gibt klare Hinweise, dass die klassischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auch bei Langzeitarbeitslosen wirken.³¹ Hieraus folgt unter anderem, dass es auch bei schwer vermittelbaren Personen Potenziale für wirksame Qualifizierungsmaßnahmen gibt, die auch und gerade den Erwerb von Teilqualifikationen einschließen. Eine nicht zu unterschätzende Rolle kommt schließlich den Arbeitsmarktdienstleistungen zu. Vorrangiges Ziel ist dabei die Stärkung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Hier

25 L. Wößmann, F. Kugler, M. Piopiunik: Einkommenserträge von Bildungsabschlüssen im Lebensverlauf: Aktuelle Berechnungen für Deutschland, in: ifo-Schnelldienst, 70. Jg. (2017), H. 7, S. 19-30.

26 I. Mühlbrock: Alters- und altersgerechte Arbeitsgestaltung. Grundlagen und Handlungsfelder für die Praxis, 1. Aufl., Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund 2016.

27 U. Walwei: Konsequenzen der Digitalisierung ..., a.a.O.

28 U. Walwei: Aufwärtsmobilität: Wenn nicht jetzt, wann dann?, IAB-Forum, im Erscheinen 2017, <https://www.iab-forum.de/autor/dr-ulrich-walwei/> (16.8.2017).

29 J. Beste, M. Trappmann, a.a.O.

30 U. Walwei: Konsequenzen der Digitalisierung ..., a.a.O.

31 K. Bruckmeier, T. Lietzmann, T. Rothe, A.-T. Saile, a.a.O.

kommt es darauf an, Fördermaßnahmen zielgerichtet und verstärkt ganzheitlich anzulegen.³² Flexible Kombinationen von Maßnahmen sind vorteilhaft, weil sie an individuellen Bedürfnissen und Problemlagen ausgerichtet werden können. Bei Hochrisikogruppen mit multiplen Beschäftigungshemmnissen bleibt keine Alternative zu einer kompetenten und intensiven Betreuung mit einem stärkeren Personaleinsatz im Vergleich zum Status quo. Für die Arbeitsmarktintegration sind ergänzende Maßnahmen zur Nachbetreuung durch Coaches und Mentoren unverzichtbar. Von Bedeutung ist auch die Stärkung von Netzwerken, z.B. durch die Nutzbarmachung bürgerschaftlichen Engagements (z.B. durch Vereine und ehrenamtliche Lotsen). Mit Blick auf den harten Kern der Arbeitslosen hat ein sogenannter „sozialer Arbeitsmarkt“ eine Berechtigung, ist aber als Ultima Ratio zu sehen und auf wirklich schwerstvermittelbare Personen mit dem vorrangigen Ziel der Teilhabe zu begrenzen. Durch eine entsprechende Fokussierung wären auch mögliche Verdrängungsrisiken öffentlicher Beschäftigung weitestgehend zu vermeiden. Zudem kann durch verschiedene Formen der sozialen Aktivierung (z.B. im Rahmen des Vereinssports oder durch kulturelles Engagement) die Heranführung schwer vermittelbarer Personen an den Arbeitsmarkt unterstützt werden.

Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass es für einen Abbau der verfestigten Arbeitslosigkeit keine Zaubерlösung gibt. Viel-

32 M. Dietz, P. Kupka, P. Ramos Lobato: Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen, IAB-Bibliothek, Nr. 347, Bielefeld 2013.

mehr wurde eine Vielzahl von Stellschrauben identifiziert, die jedoch einen mitunter langen Vorlauf haben und deren Wirkungen häufig erst mit Zeitverzug zu Tage treten werden. Ein Rückbau der Agenda 2010 würde ein hohes Risiko darstellen, da mit ihr erhebliche Beschäftigungserfolge verbunden sind. Dennoch gibt es mit Blick auf die früheren Reformen Weiterentwicklungsbedarf. Würde dies gelingen, könnte man dem Ziel „Vollbeschäftigung“ in absehbarer Zukunft noch näher kommen.³³ Um dies zu erreichen, käme es darauf an, insbesondere bei der Prävention noch größere und mutigere Schritte zu machen. Im Vordergrund steht dabei in naher Zukunft, Bildungsarmut soweit wie möglich und, falls erforderlich, auch mit deutlich höherem Mitteleinsatz zu vermeiden.

Darüber hinaus gilt es, Risikofaktoren beim Übergang in den Arbeitsmarkt, wie z.B. Kinderbetreuung oder Pflege, abzubauen. Auch die noch immer weit verbreitete Defizitorientierung bei der Betrachtung von Arbeitslosen sollte durch eine noch stärkere Umsteuerung auf individuelle Stärken zurückgedrängt werden. Schließlich ist die Betreuung individuell und ganzheitlich anzulegen und insgesamt zu intensivieren. Sie ist als sinnvolle Ergänzung oder auch als Alternative zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu sehen.

Generell wirkt Arbeitsmarktpolitik auch bei Langzeitarbeitslosen, wenn sie richtig eingesetzt wird. Unverzichtbar ist an dieser Stelle, dass für Maßnahmen und qualifiziertes Betreuungspersonal genügend Mittel bereitstehen. In der Grundsicherung war dies zuletzt nicht durchgehend gegeben.

33 Vgl. E. Weber: Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland: Fern, aber erreichbar, IAB-Kurzbericht, Nr. 15/2014, Nürnberg 2014.

Title: *Tackling Long-term Unemployment: The Path is Rocky and Strenuous*

Abstract: *The German labour market has recently performed well. But the persistence of unemployment is still considerable. The outflows from long-term unemployment into employment have not significantly increased in recent years. This is due to various individual risks of the long-term unemployed, such as low education, low qualification, old age and weak health. Analyses show that previous reductions in long-term unemployment levels were attained by lowering new inflows. These findings indicate that comprehensive early prevention measures are needed. In addition, more individualised and thorough employment services are required.*

JEL Classification: J64, J68