

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

2/2017

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit

Jonas Beste

Kerstin Bruckmeier

Isabell Klingert

Peter Kupka

Torsten Lietzmann

Andreas Moczall

Christopher Osiander

Philipp vom Berge

Joachim Wolff

ISSN 2195-5980

Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit

Jonas Beste

Kerstin Bruckmeier

Isabell Klingert

Peter Kupka

Torsten Lietzmann

Andreas Moczall

Christopher Osiander

Philipp vom Berge

Joachim Wolff

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 Vorbemerkung	5
2 Möglichkeiten zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit	5
3 Verbesserungspotenziale für die aktive Arbeitsmarktpolitik	10
4 Die Rolle des Niedriglohnssektors für Langzeitarbeitslose	17
5 Der Einfluss des Anspruchslohns auf den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ...	19
6 Die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn	20
Literatur	22

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2016/2017 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zur stark verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit gebeten. Langzeitarbeitslose konnten in der letzten Dekade zwar durchaus von der Zunahme der Beschäftigung in Deutschland profitieren. Parallel zur Arbeitslosigkeit insgesamt ist seit 2012 allerdings kein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit mehr zu verzeichnen, ihr Ausmaß liegt relativ stabil bei etwas über einer Million Personen.

Im Herbst 2016 äußerte sich das IAB zu den Möglichkeiten der Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit durch Beratung und Vermittlung sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik und ging dabei auf mögliche Ursachen für die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit, auf eine bessere finanzielle Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, auf spezifische Qualifizierungsbedarfe wie auch auf Instrumente wie öffentlich geförderte Beschäftigung und einen sozialen Arbeitsmarkt ein. Das IAB äußerte sich außerdem zur Rolle des Niedriglohnssektors für Langzeitarbeitslose, zum Einfluss des Anspruchslohns auf den Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und zu den bisherigen Forschungsergebnissen zur Wirkung der Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose. Die Erkenntnisse hierzu werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

In preparation for the Annual Report 2016/2017 of the German Council of Economic Experts, the IAB was asked to provide its expertise on strongly persistent long-term unemployment. Indeed, the long-term unemployed benefited from the increase in employment in Germany over the last decade. Since 2012, however, in line with the overall development of unemployment, there has been no further reduction in the number of long-term unemployed. Since then, the level of long-term unemployment has remained relatively stable at somewhat over a million persons.

In autumn 2016, the IAB commented on the possibilities for reducing long-term unemployment by means of counselling and placement as well as active labour market policy. In doing so, it elaborated on possible reasons why long-term unemployment is so entrenched; on how active labour market policy financing could be improved; on specific qualification requirements; and also on instruments such as publicly subsidised employment and a social labour market. Moreover, the IAB commented on the role of the low-wage sector for the long-term unemployed, on the influence of the reservation wage in reducing long-term unemployment, and on research results dealing with the effect of exemption from the minimum wage for the long-term unemployed. The findings are summarised in this current statement.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise zu verschiedenen Aspekten des Arbeitsmarktes gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2016/17 betraf einer dieser Aspekte die stark verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit.

Im Herbst 2016 äußerte sich das IAB zu den Möglichkeiten der Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit durch Beratung und Vermittlung sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik und ging dabei auf mögliche Ursachen für die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit, auf eine bessere finanzielle Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, auf spezifische Qualifizierungsbedarfe wie auch auf Instrumente wie öffentlich geförderte Beschäftigung und einen sozialen Arbeitsmarkt ein. Das IAB äußerte sich außerdem zur Rolle des Niedriglohnssektors für Langzeitarbeitslose, zum Einfluss des Anspruchslohns auf den Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und zu den bisherigen Forschungsergebnissen zur Wirkung der Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose. Die Erkenntnisse hierzu werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

2 Möglichkeiten zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Im Jahresdurchschnitt 2014 gab es in Deutschland etwas mehr als eine Million Personen, die seit mindestens zwölf Monaten arbeitslos waren. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat in der letzten Dekade, vor allem im Zeitraum zwischen 2006 und 2010, stark abgenommen (Klinger/Rothe 2010). Die Langzeitarbeitslosen konnten also in diesem Zeitraum durchaus von der Zunahme der Beschäftigung in Deutschland profitieren. Seit dem Jahr 2012 ist kein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit mehr zu verzeichnen, ihr Ausmaß liegt relativ stabil bei etwas über einer Million Personen (Bruckmeier et al. 2015).

Neben der Langzeitarbeitslosigkeit, die in knapp 90 Prozent der Fälle im Rechtskreis SGB II angesiedelt ist, gibt es gleichzeitig eine anhaltend hohe Zahl an Empfängern von Leistungen der Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter (4,4 Millionen), von denen im Jahr 2013 rund 3,1 Millionen Langzeitleistungsbezieher waren (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015). Nur knapp die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsbezieher ist tatsächlich auch als arbeitslos registriert (1,97 Millionen), wovon wiederum nur knapp die Hälfte (951.000) zu den Langzeitarbeitslosen gehört (Bruckmeier et al. 2015).

Dass es zuletzt nicht mehr zu einem Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit gekommen ist, könnte darin begründet sein, dass unter den Langzeitarbeitslosen vermehrt Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen verblieben sind. Die Anteile von geringqualifizierten wie auch von älteren Langzeitarbeitslosen sind von 2010 bis 2014 leicht gestiegen. Zudem erhöhte sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die bereits seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind (siehe Tabelle 1, Bruckmeier et al. 2015).

Ein höheres Alter und ein geringes Qualifikationsniveau gehören aus Sicht des IAB zu einer Reihe von Merkmalen, die die Chancen von Arbeitslosen auf Integration in den Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Achatz und Trappmann (2011) sowie Beste und Trappmann (2016) legen eine Liste solcher sogenannten Vermittlungshemmnisse vor. Diese verringern die Wahrscheinlichkeit, den Bezug von Arbeitslosengeld II in eine Erwerbstätigkeit mit einem Erwerbseinkommen von mehr als 400 Euro zu verlassen – verglichen mit einer Referenzgruppe, die solche Hemmnisse nicht aufweist.

Tabelle 1: Ausgewählte Strukturmerkmale von Langzeitarbeitslosen im Zeitvergleich Juni 2010 und Juni 2014, Anteile in %

	Juni 2010	Juni 2014
Berufsausbildung		
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	46,9	50,6
Betriebliche/schulische Ausbildung	42,2	42,2
Akademische Ausbildung	3,8	4,6
Anforderungsniveau		
Helfer	42,3	51,8
Fachkraft	40,4	37,1
Spezialist	3,7	3,5
Experte	3,2	3,3
Alter		
15-24 Jahre	2,4	2,5
25-34 Jahre	19,7	18,4
35-44 Jahre	26,0	22,6
45-54 Jahre	30,6	29,8
55-64 Jahre	21,3	26,4
Dauer der Arbeitslosigkeit		
1 bis unter 2 Jahre	50,3	45,7
2 Jahre und länger	49,7	54,3

Quelle: Bruckmeier et al. (2015), Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Zu den Vermittlungshemmnissen gehören ein höheres Alter, niedrige Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen, Migrationshintergrund bzw. mangelnde Sprachkenntnisse sowie für Frauen das Zusammenleben mit Kindern im Haushalt. Allerdings können nicht alle diese Hemmnisse primär als „in der Person liegend“ betrachtet werden: Die Tatsache, dass Frauen mit Kindern unter drei Jahren geringere Chancen haben, die Grundsicherung mit einer Erwerbstätigkeit zu verlassen, weist beispielsweise auf Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (zum Beispiel fehlende Kinderbetreuung) oder auf eine häusliche Arbeitsteilung, die zu Lasten der Frau geht, hin – und nicht zwingend auf fehlende Arbeitsmarktchancen der Mutter selbst.

Ein höheres Alter und gesundheitliche Einschränkungen sind zwei Hemmnisse, die miteinander zusammenhängen. Ältere Grundsicherungsempfänger schätzen ihre körperliche Gesundheit besonders schlecht ein (Eggs et al. 2014). Bei älteren Personen ab 55 Jahren, die insgesamt ungefähr ein Viertel der Langzeitarbeitslosen ausmachen, können sich sowohl gesundheitliche Einschränkungen als auch nicht mehr

verwertbare Qualifikationen nachteilig auf die Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt auswirken.

Neben einem höheren Alter und möglichen gesundheitlichen Einschränkungen stellt insbesondere das eher schwache Qualifikationsniveau von Langzeitarbeitslosen ein bedeutendes Vermittlungshemmnis dar. So hatte im Jahr 2014 etwas mehr als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dem gegenüber sind jedoch die meisten offenen Stellen im mittleren Qualifikationssegment angesiedelt (siehe Tabelle 2):

Tabelle 2: Offene Stellen am 1. Arbeitsmarkt nach Qualifikationsniveau, Anteil in Prozent

Jahr	Ohne Berufsabschluss/ Ungelernt	Gewerblicher, kaufmännischer oder sonstiger Ausbildungsabschluss inklusive Fachschulabschluss	Fachhochschul/ Hochschulabschluss
2010	21	57	22
2011	17	66	17
2012	19	62	19
2013	20	58	22
2014	18	62	20
2015	19	65	16

Quelle: IAB-Stellenerhebung, <http://www.iab.de/de/daten/arbeitsmarktentwicklung.aspx>: „Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot“.

Die geringen Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen sind demnach auch Folge eines Missverhältnisses zwischen den Qualifikationsanforderungen der offenen Stellen und den Qualifikationsvoraussetzungen der Langzeitarbeitslosen.

Für die Verbesserung der Situation der Langzeitarbeitslosen, wie auch der größeren Gruppe der Langzeitleistungsbezieher, sehen wir mehrere Ansatzpunkte (Hohmeyer et al. 2015). Zum einen muss der Heterogenität der betroffenen Gruppe und den mitunter komplexen Problemlagen bei der Beratung und Vermittlung Rechnung getragen werden. Zum zweiten sind Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – insbesondere durch nachhaltige, berufliche Qualifizierung – dazu in der Lage, Vermittlungshemmnisse abzubauen. Für einen begrenzten Personenkreis, der mittelfristig geringe Chancen auf eine ungeforderte Beschäftigung hat, wäre ein sozialer Arbeitsmarkt zur Sicherung sozialer Teilhabe sinnvoll.

Für die Beendigung des Grundsicherungsbezugs ist bei den Betroffenen allerdings die Überwindung der individuellen (Langzeit-)Arbeitslosigkeit nicht hinreichend. Da es unter den SGB-II-Leistungsbeziehern insbesondere in Familienhaushalten einen überdurchschnittlichen Anteil an Aufstockern gibt, sollte hier der Blick auf das Erwerbstätigkeitspotenzial der Familie, die Höhe der Entlohnung und die Beschäftigungsstabilität gerichtet werden. Ansatzpunkte liegen dabei zum einen in einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zum anderen in der Förderung abschlussorientierter Formen der Qualifizierung.

Beratung und Vermittlung

Beratung und Vermittlung bilden die Basisdienstleistung der Jobcenter für Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher im SGB II (vgl. im Folgenden Hohmeyer et al. 2015). Dabei kommen dem Kontakt zu den Integrationsfachkräften zwei eigenständige Funktionen zu. Die genuine Funktion besteht darin, zusammen mit den Arbeitslosen Suchstrategien zu entwickeln und diese nachzuhalten, Stellensuchläufe durchzuführen und die Betroffenen bei Misserfolgen zu unterstützen und weiter zu motivieren. Darüber hinaus haben die Gespräche auch eine unterstützende Funktion für weitere arbeitsmarktpolitische Aktivitäten: Hier wird der Handlungsbedarf ermittelt, Chancen und Risiken unterschiedlicher Fördermöglichkeiten können abgeschätzt werden, und die Gespräche leisten einen Beitrag dazu, die Voraussetzungen und die Motivation zur Teilnahme an Maßnahmen abzuklären.

Verschiedene Studien kommen unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit zu dem Ergebnis, dass eine intensivere Beratung mit einem besseren Betreuungsschlüssel zu mehr Vermittlungen führt (Kruppe et al. 2008, Hofmann et al. 2010). International findet sich ebenfalls Unterstützung für die These eines positiven Einflusses häufiger Beratungsgespräche auf die Integrationswahrscheinlichkeit (vgl. Hofmann et al. 2014, siehe auch Rosholm 2014). Gleichzeitig finden sich Hinweise auf qualitative Probleme der Beratung und Vermittlung, insbesondere im SGB II. Manche Fachkräfte sind überfordert von der Komplexität der Probleme, tun sich schwer damit, Arbeitslosen eine ehrliche Rückmeldung zu geben, lassen ressourcenorientierte Strategien vermissen oder sie unterlassen es, wichtige Sachverhalte, zum Beispiel zu gesundheitlichen Problemen, zu klären (Schütz et al. 2011a, Oschmiansky et al. 2014).

Neuere Studien aus dem Bereich des SGB II unterstützen die Bedeutung intensiver Betreuung auch für Langzeitarbeitslose. Die Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ zeigt, dass die Programmteilnahme eine deutliche Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeit um circa zehn Prozentpunkte mit sich brachte. Welchen Anteil Beratungsgespräche daran hatten, ist unklar, weil es regional unterschiedliche Konzepte der Umsetzung des Bundesprogramms gab (IAQ/IAW 2012). Außerdem ging eine Arbeitsaufnahme bei der überwiegend arbeitsmarktfernen Klientel von „Perspektive 50plus“ relativ selten mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug einher, weil die Betroffenen häufig nicht Vollzeit arbeiten können.

Eindeutiger auf eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels war das Modellprojekt „Berliner Joboffensive“ (BJO) ausgerichtet. 600 zusätzliche Vermittler in den zwölf Berliner Jobcentern sollten die Integrationszahlen bei Arbeitslosen mit marktnahen Profilen verbessern. Hier ergab die Evaluation positive Wirkungen im Sinne einer zehnprozentigen Steigerung der individuellen Beschäftigungswahrscheinlichkeit (das entspricht anderthalb Prozentpunkten pro Monat). Auch die Stabilität sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entwickelte sich positiv. Außerdem führte das Projekt in großem Umfang zu einer Beendigung des Leistungsbezugs und zu einem geringe-

ren Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die positiven Effekte werden dabei nicht mit schlechteren Ergebnissen bei den marktfernen Berliner Kunden erkauft; im Gegenteil deutet die Evaluation auch hier auf einen leicht positiven Effekt hin (Fertig 2015).

Nach der Kosten-Nutzen-Rechnung der Evaluation belaufen sich allein die Einsparungen an SGB-II-Leistungen durch den höheren Vermittlereinsatz auf mehr als 100 Millionen Euro im Verlauf von 19 Monaten. Rechnet man die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge hinzu, die durch zusätzliche Beschäftigung entstanden sein könnten, ergibt sich ein positiver fiskalischer Effekt von 150 Millionen Euro. Allerdings ist eine Übertragung des Modells auf andere Regionen wegen der besonderen Situation in Berlin nur bedingt möglich.

Die Implementationsstudie der BJO (Egenolf et al. 2014) verweist darüber hinaus auf weitere Vorteile. Die Befunde der Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass das Projekt zu einer intensiveren und individuelleren Betreuung der Klientel geführt hat. Wichtige Elemente lassen sich an individuellen Stärken- und Schwächenanalysen, an der Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses zwischen Integrationsfachkräften und Kundinnen und Kunden, am Aufbau eines stärkeren Vertrauensverhältnisses, an der Erarbeitung und Umsetzung adäquater individueller Integrationsstrategien sowie an der regelmäßigen Nachhaltung von Vereinbarungen und Bewerbungsbemühungen festmachen. Die Autoren der Studie schreiben die Wirkungen zwei wesentlichen Faktoren zu: Einerseits einem „Mentalitätswandel“ in den Berliner Jobcentern hin zu einer „Vermittlungsmentalität“ (bei einer geringeren Konzentration auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen), andererseits Spezialisierungseffekten durch die getrennte Betreuung von marktnahen und marktfernen Kundinnen und Kunden.

Zur Bedeutung von Beratung und Betreuung für besonders arbeitsmarktferne Arbeitslose gibt es bislang keine belastbaren Ergebnisse. Die Struktur der Klientel legt jedoch nahe, dass Kooperationen zwischen verschiedenen Trägern – zum Beispiel im Rahmen der kommunalen Eingliederungsleistungen – zu intensivieren sind. Die vielfach komplexen Probleme der Betroffenen lassen eine rein vermittlungsorientierte Beratung als nicht vielversprechend erscheinen. Daher wird es zunehmend wichtig, rechtskreisübergreifende Aktivitäten zu stärken, um soziale, gesundheitliche und familiäre Probleme gemeinsam mit Arbeitsmarktproblemen bearbeiten zu können. Gestärkt werden sollten in diesem Zusammenhang intensivere und komplexe Betreuungsansätze wie das beschäftigungsorientierte Fallmanagement in den Jobcentern. Ein gutes Beispiel für komplexe Betreuung sind weiterhin die auf junge Menschen spezialisierten Jugendberufsagenturen, die eine hohe präventive Bedeutung haben.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann einen maßgeblichen Beitrag zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und der Eröffnung von Teilhabechancen leisten. Dazu müssten aber zunächst mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. In den vergangenen Jahren kam es zu einer massiven Reduktion der Zugänge in viele, als erfolgreich

evaluierte, arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen. Hier wäre ein deutlicher Richtungswechsel angezeigt, der sowohl bei Maßnahmen zur Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit als auch bei der direkten Förderung von Langzeitarbeitslosen ansetzt. Dadurch könnte in vielen Fällen Beratung und Vermittlung die Perspektiven für Personen schaffen, die sich im Wettbewerb erst wieder durchsetzen können werden, wenn ihnen durch Fördermaßnahmen geholfen werden kann, die an ihren Problemlage ansetzen. Des Weiteren existieren Ansätze, wie die Förderung von Langzeitarbeitslosen erfolgreicher gestaltet werden könnte und Perspektiven eröffnet werden können. Die Ausführungen im nächsten Abschnitt gehen auf diese Aspekte im Detail ein.

3 Verbesserungspotenziale für die aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit beitragen, indem sie in den Personen liegende Vermittlungshemmnisse abbauen, damit Wettbewerbsnachteile der Arbeitslosen ausgleichen und arbeitgeberseitige Unsicherheiten kompensieren.

Wenn mangelnde Kompetenzen, Ausbildungsdefizite oder veraltete Qualifikationen einer Person die Aufnahme einer Arbeit erschweren, können Qualifizierungsmaßnahmen dem entgegen wirken. Allgemeine Lohnkostenzuschüsse sollen fehlendes betriebs- und branchenspezifisches Humankapital sowie die Unsicherheit von Arbeitgebern über die Arbeitsproduktivität und Eignung von Bewerbern kompensieren – eine Unsicherheit, die insbesondere bei Langzeitarbeitslosen besteht, da diese Eigenschaft selbst als Signal für geringe Produktivität wahrgenommen wird.

Gründungsförderung soll Personen unterstützen, für die die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit eine geeignete Alternative zur Suche nach einer abhängigen Beschäftigung darstellt. Sie trägt zur Überbrückung anfänglicher finanzieller Engpässe im Rahmen der Neugründung ebenso bei wie zur Gründungsvorbereitung anhand der für die Gewährung der Förderung erforderlichen Unterlagen (Businessplan, Tragfähigkeitsbescheinigung).

Öffentlich geförderte Beschäftigung richtet sich an stark eingeschränkt beschäftigungsfähige Arbeitslose, die unter Umständen infolge einer langen erfolglosen Arbeitssuche nicht mehr motiviert sind, eine Stelle zu suchen. Die Teilnahme an Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung soll diese Personen wieder an das Erwerbsleben gewöhnen, das Fehlen geregelter Tagesabläufe als Vermittlungshemmnis beseitigen und regulären Arbeitgebern die Arbeitsbereitschaft der Teilnehmenden signalisieren. Für dauerhaft nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigungsfähige Personen könnte ein sozialer Arbeitsmarkt, ein Teilbereich der öffentlich geförderten Beschäftigung, soziale Teilhabe ermöglichen. Im Folgenden gehen wir im Zusammenhang mit Erkenntnissen zum bisherigen Erfolg der Fördermaßnahmen auf Verbesserungspotenziale ein.

Bessere finanzielle Ausstattung

Zunächst ist festzustellen, dass der Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen seit 2010 deutlich, der der öffentlich geförderten Beschäftigung und der Gründungsförderung sogar massiv (um mehr als 80 Prozent) zurückgefahren wurde, wie Tabelle 3 auf Seite 12 zeigt. Dies ist nicht dadurch zu erklären, dass öffentlich geförderte Beschäftigung durch Qualifizierungsmaßnahmen oder die Förderung der Aufnahme regulärer abhängiger Beschäftigungsverhältnisse ersetzt worden wäre, da auch deren Einsatz stark rückläufig war. Der besonders starke Rückgang der öffentlich geförderten Beschäftigung erklärt sich nicht durch einen starken Abbau der Zahl der für diese Förderart in Frage kommenden Langzeitarbeitslosen. Der Langzeitarbeitslosenbestand stagnierte vielmehr¹: Er lag im Jahr 2010 bei durchschnittlich 1,14 Millionen Personen und im Jahr 2015 bei durchschnittlich 1,04 Millionen Personen.

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die jährlich in Maßnahmen zugehen, ist in Relation zum durchschnittlichen Bestand der Langzeitarbeitslosen in diesem Zeitraum ebenfalls stark gesunken, wie Tabelle 4 auf Seite 13 zeigt. Auch wird der Rückgang der Eintritte in Fördermaßnahmen nicht durch die in diesem Zeitraum eingeführte Beschränkung von Ein-Euro-Jobs auf wettbewerbsneutrale Tätigkeiten erklärt, da deren Rückgang von 2010 auf 2015 mit 58 Prozent schwächer ausfällt als der Rückgang der anderen, versicherungspflichtigen Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung mit 84 Prozent (vgl. Tabelle 4).

¹ Die Stagnation ist allerdings zumindest teilweise buchhalterisch auf den Rückgang der Förderzugänge selbst zurückzuführen: Erstens zählen Langzeitarbeitslose während einer Förderung nicht zum Langzeitarbeitslosenbestand. Zweitens werden infolge der Teilnahme an Maßnahmen vor der Teilnahme langzeitarbeitslose Personen im Anschluss an die Förderung wieder als Neuzutritte in die Arbeitslosigkeit gerechnet und sind daher erst einmal für zwölf Monate nicht langzeitarbeitslos. Ein Rückgang der Förderfälle führt daher zeitweise dazu, dass eine buchhalterische Reduktion des Langzeitarbeitslosenbestandes durch Fördermaßnahmen geringer ausfällt. Ohne die sehr starken Rückgänge der Maßnahmezugänge wäre der statistisch erfasste Langzeitarbeitslosenbestand daher weiter sichtbar zurückgegangen.

Tabelle 3: Zugänge in ausgewählte Maßnahmen im Vergleich der Jahre 2010 und 2015

	Maßnahmezugänge (in Tsd.)		Veränderungsrate 2015 gegen 2010
	2010	2015	(in %)
Qualifizierungsmaßnahmen¹, darunter:	2.119,1	1.541,8	-27,2
Förderung der beruflichen Weiterbildung	498,5	305,8	-38,6
Beschäftigungsaufnahme am 1. Arbeitsmarkt²	279,9	192,6	-31,2
Öffentlich geförderte Beschäftigung, darunter:	751,3	236,4	-68,5
sozialversicherungspflichtig ³	90,9	10,4	-88,6
versicherungsfrei ⁴	660,4	226,1	-65,8
Gründungsförderung⁵	163,3	33,3	-79,6

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit – Förderstatistik.

¹ Qualifizierungsmaßnahmen: Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (hierunter fällt auch die Einschaltung privater Vermittlungsdienstleister), Förderung beruflicher Weiterbildung

² Beschäftigungsaufnahme am 1. Arbeitsmarkt: Eingliederungszuschuss, auch für Schwerbehinderte, Einstiegsgeld zur Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung

³ Öffentlich geförderte Beschäftigung (sozialversicherungspflichtig): Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit, Beschäftigungszuschuss, Förderung von Arbeitsverhältnissen, ESF-Bundesprogramm Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter, Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

⁴ Öffentlich geförderte Beschäftigung (versicherungsfrei): Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante

⁵ Gründungsförderung: Gründungszuschuss, Einstiegsgeld bei Selbständigkeit

Tabelle 4: Jährliche Anzahl der Zugänge von Langzeitarbeitslosen in ausgewählte Maßnahmen relativ zum durchschnittlichen monatlichen Bestand an Langzeitarbeitslosen

	Maßnahmenzugänge von Langzeitarbeitslosen (in Tsd.)		Veränderungsrate 2015 gegen 2010 (in %)	Maßnahmenzugänge von Langzeitarbeitslosen pro 1.000 Langzeitarbeitslose im Arbeitslosenbestand		Veränderungsrate 2015 gegen 2010 (in %)
	2010	2015		2010	2015	
Qualifizierungsmaßnahmen¹ , darunter:	322,0	250,0	-22,4	282,4	240,6	-14,8
Förderung der beruflichen Weiterbildung	62,3	44,3	-28,9	54,6	42,6	-22,0
Beschäftigungsaufnahme am 1. Arbeitsmarkt²	42,9	28,1	-34,5	37,6	27,0	-28,2
Öffentlich geförderte Beschäftigung , darunter:	169,7	60,2	-64,5	148,8	58,0	-61,0
sozialversicherungspflichtig ³	20,2	3,0	-85,4	17,7	2,9	-83,9
versicherungsfrei ⁴	149,4	57,3	-61,7	131,0	55,1	-57,9
Gründungsförderung⁵	7,8	1,4	-81,9	6,8	1,3	-80,2

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit – Förderstatistik und Arbeitsmarktstatistik.

¹ Qualifizierungsmaßnahmen: Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (hierunter fällt auch die Einschaltung privater Vermittlungsdienstleister), Förderung beruflicher Weiterbildung

² Beschäftigungsaufnahme am 1. Arbeitsmarkt: Eingliederungszuschuss, auch für Schwerbehinderte, Einstiegsgeld zur Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung

³ Öffentlich geförderte Beschäftigung (sozialversicherungspflichtig): Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit, Beschäftigungszuschuss, Förderung von Arbeitsverhältnissen, ESF-Bundesprogramm Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter, Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

⁴ Öffentlich geförderte Beschäftigung (versicherungsfrei): Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante

⁵ Gründungsförderung: Gründungszuschuss, Einstiegsgeld bei Selbständigkeit

Der erhebliche Rückgang der Eintritte in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist nicht durch eine fehlende Effektivität der Instrumente gerechtfertigt. In der Vergangenheit wurden die Wirkungen auf die Integrationschancen der Teilnehmenden für viele Förderinstrumente untersucht (für einen Überblick über die Ergebnisse der Evaluationsstudien siehe zum Beispiel Hohmeyer/Moczall 2016; Heyer et al. 2012 und speziell für Zuschüsse an Arbeitgeber und öffentlich geförderte Beschäftigung Wolff/Stephan 2013). Die Evaluationen haben gezeigt, dass zumindest für Teilgruppen die meisten betrachteten Maßnahmen die Eingliederungschancen erhöhen. Hierzu gehören insbesondere diejenigen Langzeiterwerbslosen, bei denen die Wirkungen von Maßnahmen die bei Kurzzeiterwerbslosen in der Tendenz erreichen oder übertreffen (siehe auch Hohmeyer et al. 2015).

Besonders erwähnenswert ist, dass die Gründungsförderung stark zurückgeführt wurde, obwohl ihre hohe Effektivität durch viele Evaluationsstudien bescheinigt wurde (zum Beispiel Caliendo/Künn 2011, Wolff et al. 2016). Ebenso bemerkenswert ist, dass die Eintritte in versicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung extrem reduziert wurden, obwohl sich im Rechtskreis SGB II (und damit vor allem für schwer vermittelbare Arbeitslose), in dem sie hauptsächlich eingesetzt wird und wurde, gezeigt hat, dass die versicherungspflichtigen Maßnahmen deutlich die Chancen der Geförderten auf eine Eingliederung in ungeforderte Erwerbsarbeit erhöhen (Hohmeyer/Wolff 2010a).

Langzeiterwerbslose verlassen durch Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt die Arbeitslosigkeit deutlich seltener als kurzzeitig Erwerbslose und bedürfen somit besonders der Unterstützung durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (siehe auch Hohmeyer et al. 2015; Bruckmeier et al. 2015).

Auf Qualifizierung setzen

Studien zu Maßnahmewirkungen zeigen, dass Langzeiterwerbslose von der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen (Förderung der beruflichen Weiterbildungen, Trainingsmaßnahmen) profitieren können (Bernhard/Kruppe 2012, Jozwiak/Wolff 2007). Daher sollte insbesondere bei der Förderung von Langzeiterwerbslosen auch auf die Qualifizierung gesetzt werden. Bernhard (2016) und Bernhard/Kruppe (2012) haben die Wirkung der Förderung beruflicher Weiterbildung untersucht. Während der ersten Monate nach Beginn der beruflichen Weiterbildung haben die Teilnehmenden demnach signifikant geringere Beschäftigungschancen als die Vergleichsgruppe. Dieser Effekt ist auch plausibel, weil die Teilnehmenden sich auf die Weiterbildung konzentrieren und ihre Arbeitssuche einschränken. Einige Monate nach Beginn der Maßnahme verschwindet dieser Investitionseffekt, und es zeigt sich eine signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Je nach Zeitpunkt und Personengruppe beläuft sich der Nettoeffekt auf die Beschäftigtenquote der Teilnehmenden auf drei bis 17 Prozentpunkte (Bernhard 2016). Berufliche Weiterbildung erhöht die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden auch langfristig: Die positive Wirkung der beruflichen Weiterbildung bleibt auch über acht

Jahre nach Förderbeginn bestehen. Auffällig ist zudem, dass die Beschäftigungsgewinne tendenziell umso größer sind, je länger die Erwerbstätigkeit der betreffenden Personen zurückliegt.

Öffentlich geförderte Beschäftigung und sozialer Arbeitsmarkt

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist für schwer vermittelbare Personen und damit viele Langzeitarbeitslose, für die andere Instrumente der Arbeitsförderung kaum in Frage kommen, ein wichtiges Instrument. Ein-Euro-Jobs sollen arbeitsmarktferne Personen wieder an den Arbeitsmarkt heranführen und so deren Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt verbessern.

Wie Hohmeyer/Wolff (2010b) und Wolff/Hohmeyer (2008) zeigen, verbessern Ein-Euro-Jobs die Beschäftigungschancen von Männern und Frauen in Westdeutschland sowie von Frauen in Ostdeutschland etwa zwei Jahre nach Förderbeginn. Demgegenüber konnte für ostdeutsche Männer kein positiver Effekt ermittelt werden. Von Ein-Euro-Jobs profitieren diejenigen Personen am meisten, die schon seit mehreren Jahren nicht mehr erwerbstätig waren. So steigt die Wahrscheinlichkeit, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, für Personen, die vor drei bis zwölf Jahren zuletzt gearbeitet haben, 20 Monate nach Teilnahmebeginn um ein bis sechs Prozentpunkte (Wolff/Hohmeyer 2008). Hingegen erhöhen sich die Beschäftigungschancen von Personen, die im Jahr vor Beginn der Maßnahme noch erwerbstätig waren, nicht.

Eine wahrscheinliche Erklärung für diesen Unterschied ist, dass insbesondere Langzeiterwerbslose durch Ein-Euro-Jobs stabilisiert werden und sich an einen geregelten Tagesablauf gewöhnen. Höhere Beschäftigungseffekte für die Geförderten wurden im Rechtskreis SGB II durch die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante erzielt. Die Befunde der Untersuchung von Hohmeyer/Wolff (2010a) weisen je nach untersuchter Personengruppe auf einen mittelfristigen Nettoeffekt auf die Beschäftigtenquote der Geförderten von rund 4 bis 10 Prozentpunkten hin.

Da sich öffentlich geförderte Beschäftigung häufig an Personen richtet, die sich in der Arbeitswelt schwer zurecht finden, können krisenhafte Entwicklungen auftreten. Eine Unterstützung durch ein Jobcoaching könnte helfen, solche Entwicklungen zu vermeiden und die Integrationschancen der Geförderten zu erhöhen. In den „Modellprojekten öffentlich geförderte Beschäftigung“ in Nordrhein-Westfalen wurden beispielsweise Coaching-Ansätze erprobt. Bauer et al. (2016) kommen auf Basis ihrer Auswertungen zu dem Ergebnis, dass Schwierigkeiten in den betrieblichen Abläufen und in der Lebensführung der Geförderten häufige Anlässe für die Intervention von Jobcoaches darstellen: Knapp zwei Drittel der befragten Jobcoaches bestätigen demnach, dass ein erheblicher Bedarf an intensiver Unterstützung der Geförderten durch den Jobcoach vorliegt.

Zuletzt könnte das Maßnahmen-Portfolio zugunsten von Personen mit längerfristig geringen Vermittlungschancen um einen „sozialen Arbeitsmarkt“ erweitert werden,

ähnlich dem 2012 ausgelaufenen Instrument „Beschäftigungszuschuss“. Mit derartigen Maßnahmen könnte die soziale Teilhabe für eine eng abgegrenzte Zielgruppe mit erheblichen Vermittlungshemmnissen sichergestellt werden, auch durch Elemente von sozialpädagogischer Betreuung und Coaching (siehe hierzu Hohmeyer et al. 2015; Kupka/Wolff 2013, zur potenziellen Größenordnung eines sozialen Arbeitsmarkts siehe Koch/Kupka 2012).

Zwei derzeit laufende Programme setzen Elemente eines sozialen Arbeitsmarktes um, allerdings nur in sehr begrenzten Umfang. Erstens ist das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter zu nennen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales et al. 2014; Details siehe Knoop 2016). Dieses sah zunächst nur Zugänge von Personen vor, die mindestens zwei Jahre ununterbrochen arbeitslos waren, mindestens 35 Jahre alt sind und über keine verwertbare Ausbildung verfügen. Vor 2016 zählte auch eine geringfügige Beschäftigung von mehr als drei Monaten als Unterbrechung der Arbeitslosigkeit; Anfang 2016 wurden aufgrund sehr geringer Förderfallzahlen die Voraussetzungen dahingehend gelockert, dass eine geringfügige Beschäftigung nicht mehr aus dem Teilnehmerkreis ausschließt.

Eine intensivere Variante dieses Programms existiert für Personen mit weiteren Vermittlungshemmnissen und mindestens fünf Jahren Arbeitslosigkeit. Es werden Arbeitsverhältnisse im Umfang von mindestens 20 Wochenstunden von mindestens 24 Monaten Dauer gefördert. Teilnehmende Jobcenter sprechen potenzielle Arbeitgeber direkt an und bieten ihnen großzügige, zeitlich degressiv ausgestaltete Lohnkostenzuschüsse. Während der Beschäftigung erhalten die Geförderten ein Coaching, welches unter anderem die soziale Aktivierung (zum Beispiel pünktlicher Arbeitsbeginn, Vorbereitung auf die Erwartungen des Arbeitgebers) umfasst. Das Programm wird von einem Konsortium aus Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung sowie SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation von September 2015 bis September 2021 evaluiert; erste Ergebnisse liegen derzeit noch nicht öffentlich vor.²

Zweitens enthält das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ Elemente eines sozialen Arbeitsmarktes, soweit die Zielgruppe von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und nicht die Zielgruppe von Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern betrachtet wird (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015). Dieses Projekt wird von einem Forschungskonsortium unter Beteiligung des

² <http://www.isg-institut.de/evaluation-des-esf-bundesprogramms-zur-eingliederung-langzeitarbeitsloser-leistungsberechtigter-nach-dem-sgb-ii-auf-dem-allgemeinen-arbeitsmarkt/> [12.09.2016]

Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, des Instituts für Arbeit und Qualifikation, der Gesellschaft für prospektive Entwicklungen und dem SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation von März 2016 bis Juni 2020 evaluiert.³

4 Die Rolle des Niedriglohnssektors für Langzeitarbeitslose

Eine Analyse anhand von Daten der Bundesagentur für Arbeit von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern, die im Jahr 2012 neu Grundsicherung bezogen, zeigt, dass gut 70 Prozent der Personen, die zuvor vollzeitbeschäftigt waren, aus dem Niedriglohnsektor kamen. Etwa drei Viertel der Personen, die in eine Vollzeiterwerbstätigkeit übergingen, nahmen einen Niedriglohnjob auf (Hofmann/Stephan 2016). Niedrig entlohnte Beschäftigung liegt definitionsgemäß vor, wenn der Lohn unterhalb von zwei Dritteln des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten liegt. Im Vergleich zum Rechtskreis SGB III spielt der Niedriglohnsektor für SGB-II-Bezieher eine deutlich größere Rolle. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Arbeitslose im Rechtskreis SGB II nicht zwangsläufig langzeitarbeitslos sind (Bruckmeier et al. 2015). Nur etwa die Hälfte ist bereits länger als ein Jahr arbeitslos, bei den anderen handelt es sich um Kurzarbeitslose, die noch keine (ausreichenden) Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben haben. Umgekehrt werden ca. 90 Prozent der Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis SGB II betreut. Die Niedriglohn Betroffenheit bei Langzeitarbeitslosen dürfte damit noch höher liegen als bei allen Arbeitslosengeld-II-Empfängern.

Vor diesem Hintergrund stellt die Beschäftigungsaufnahme im Niedriglohnbereich für häufig wettbewerbsschwache Langzeitarbeitslose einen relevanten Ansatz zur Integration in den Arbeitsmarkt dar. Allerdings sollte die Wirksamkeit dieser Strategie nicht überbewertet werden.

Zum einen hängt die Wirksamkeit der Vermittlung in niedrig entlohnte Beschäftigung von der Nachhaltigkeit der Beschäftigung und sich möglicherweise einstellenden Brückeneffekten in höherwertige Beschäftigung ab. So kann die Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung im Vergleich zu andauernder Arbeitslosigkeit zu einer nachhaltigen Überwindung von Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit beitragen, wenn während der Beschäftigung spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten erworben werden können. Zudem kann eine Niedriglohnbeschäftigung im Vergleich zu andauernder Arbeitslosigkeit eine höhere Arbeitsmotivation und das Vorhandensein von arbeitsrelevanten sozialen Fähigkeiten signalisieren. Insbesondere für Langzeitarbeitslose ist dieser Aspekt relevant, da der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit bei der Stellenbesetzung eine hohe Bedeutung zukommt. So zeigen Ergebnisse aus der IAB-Stellenerhebung, dass Arbeitgeber langzeitarbeitslosen Bewerbern häufig mit starken Vorbehalten begegnen. Im Jahr 2015 gaben etwa 42 Prozent aller befragten Betriebe

³ <http://www.zew.de/forschung/evaluation-des-bundesprogramms-soziale-teilhabe-am-arbeitsmarkt/> [12.09.2016]

an, dass sie langzeitarbeitslose Bewerber beim Einstellungsprozess nicht berücksichtigen würden (Rebien 2016).

Bisherige Erkenntnisse zu den Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsbeziehern lassen nicht den Schluss zu, dass neu aufgenommene (niedrig entlohnte) Beschäftigungsverhältnisse in großem Umfang einen nachhaltigen Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit und dem Leistungsbezug begründen. Im Jahr 2008 dauerten von allen neu aus dem SGB II heraus aufgenommen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nur 55 Prozent länger als sechs Monate (Koller und Rudolph 2011). Auch war die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse nicht bedarfsdeckend, so dass die SGB-II-Bedürftigkeit nicht überwunden werden konnte. Bei Menschen, die sowohl Leistungen beziehen und dabei gleichzeitig einer (zumeist) niedrig entlohnten Tätigkeit nachgehen, zeigt sich ebenfalls keine ausgeprägte Aufwärtsmobilität aus dem Leistungsbezug: Nur etwa jeder fünfte Aufstocker des Jahres 2010 war im Folgejahr nicht mehr auf Leistungen angewiesen, ebenso viele hatten ihre Erwerbstätigkeit im Folgejahr verloren (Bruckmeier et al. 2013).

Hinsichtlich der Lohnmobilität zeigen Mosthaf et al. 2011, dass vor allem für Geringqualifizierte die Aufstiegsmobilität aus dem Niedriglohnsektor in Deutschland gering ist. Eine hohe Bedeutung für die Aufstiegsmobilität haben insbesondere die Art der Beschäftigung sowie Merkmale des Betriebes. Für Frauen, insbesondere wenn diese in Teilzeit arbeiten, wird dieser Befund von Mosthaf et al. 2014 bestätigt. Allerdings zeigen die Autoren auch, dass Frauen, die einer niedrig entlohnten Beschäftigung nachgehen, deutlich höhere Aussichten auf eine besser bezahlte Tätigkeit haben als arbeitslose Frauen. Dieser Sprungbretteffekt im Vergleich zur Arbeitslosigkeit findet sich auch für Männer, wobei sich vor allem für Personen, die bereits länger arbeitslos und geringqualifiziert sind, im Vergleich zur Arbeitslosigkeit mit dem Ausüben eine niedrig entlohnte Beschäftigung deutlich bessere Chancen auf eine höher entlohnte Beschäftigung ergeben (Knabe und Plum 2013).

Ein weiterer Aspekt, der bei der Frage der Rolle des Niedriglohnsektors für den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit berücksichtigt werden muss, ist die Arbeitsmarktnähe der Langzeitarbeitslosen. Für einen Teil der Langzeitarbeitslosen kann aufgrund der vorhandenen Vermittlungshemmnisse und der Arbeitsmarktferne die Integration in den Arbeitsmarkt nur ein höchstens mittelfristiges Ziel darstellen. Vor der Vermittlung in Beschäftigung stehen hier Maßnahmen zur Erhöhung oder Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit. Für die Gruppe mit multiplen Vermittlungshemmnissen steht zunächst die Förderung der sozialen Teilhabe und Stabilisierung im Vordergrund (siehe Abschnitt 3). Dabei handelt es sich um Personen, die auf absehbare Zeit kaum Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration haben. Im Rechtskreis SGB II waren im Jahr 2011 circa 100.000 bis 200.000 Personen dieser Gruppe zuzuordnen (Koch und Kupka 2011).

Insgesamt legen die bisherigen Befunde nahe, dass die Vermittlung in niedrigentlohnte Beschäftigung entsprechend der Heterogenität der Langzeitarbeitslosen nur

eine von mehreren Strategien zur Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit sein kann. Für arbeitsmarktferne Personen kann eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor eine Aufwärtsmobilität in Gang setzen, wobei vor allem die Art der Beschäftigung und des Betriebes zu beachten sind. Da sich eine niedrig entlohnte Beschäftigung unter Umständen auch negativ auf den weiteren Arbeitsmarkterfolg auswirken kann, beispielsweise wenn keine spezifischen Fähigkeiten während der Beschäftigung erworben werden, steht die Vermittlung in niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse im Spannungsfeld mit möglichen Qualifikationsangeboten an Langzeitarbeitslose seitens der Arbeitsmarktpolitik. Dies spricht insgesamt für eine differenzierte Bewertung der Rolle des Niedriglohnsektors für die Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit, die zudem innerhalb einer Gesamtstrategie, unter anderem im Rahmen einer Weiterbetreuung nach der Beschäftigungsaufnahme zur Stabilisierung der Erwerbstätigkeit, gesehen werden sollte.

5 Der Einfluss des Anspruchslohns auf den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Hohe Lohnansprüche können den Einstieg in Erwerbstätigkeit erschweren, da sich hierdurch die Anzahl an potenziellen Stellen, die ein Arbeitsuchender bereit ist anzunehmen, verringert. Zugleich gehen Stellen mit höherer Entlohnung häufig mit höheren Anforderungen seitens des Arbeitsgebers einher. Die Frage, welche Ansprüche gerechtfertigt sind, ist normativer Natur und lässt sich empirisch nicht klären. Allerdings gibt ein nicht unerheblicher Teil der nach Arbeit suchenden Personen an, dass sie für eine neue Tätigkeit auch ein geringes Einkommen in Kauf nehmen würden. Immerhin 43 Prozent der arbeitsuchenden Arbeitslosengeld-II-Empfänger (diese Gruppe beinhaltet Arbeitslose sowie Aufstocker) und 54 Prozent der Arbeitslosen ohne Arbeitslosengeld-II-Bezug gaben dies im Jahr 2008 im Rahmen des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) an (Beste/Bethmann/Trappmann 2010).

Bender et al. (2009) untersuchten als zusätzlichen Aspekt der Konzessionsbereitschaft die Höhe des Lohns, den Arbeitsuchende bereit sind zu akzeptieren. Hierbei spricht man von Reservationslohn. Für das Jahr 2007 lag der durchschnittliche Reservationslohn von Arbeitslosengeld-II-Empfänger bei 6,29 Euro netto; mehr als zwei Drittel (70%) nennen einen Wert von maximal 8,30 Euro. Die genannten Löhne scheinen sich damit größtenteils in einem realistischen Rahmen zu bewegen. Osiander (2010) kommt zu ähnlichen Befunden. Er nutzt Daten des PASS und kommt auf einen Nettoreservationslohn von 6,17 Euro bei Arbeitslosen, der durch einen zurückhaltenden pauschalen Aufschlag von 25 Prozent für Sozialabgaben einem Bruttoreservationslohn von 7,71 Euro entspricht. Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen fordert einen Bruttostundenlohn zwischen sechs und neun Euro. Dabei spielt vor allem der Haushaltskontext eine Rolle für den Reservationslohn, insbesondere Verheiratete mit einem Kind geben deutlich höhere Reservationslöhne an.

Eine Studie von Hohmeyer/Wolff (2016) befasst sich mit Effekten der Ankündigung von Ein-Euro-Jobs auf das Arbeitssuchverhalten und die Reservationslöhne von Arbeitslosengeld-II-Beziehern. Diese Maßnahmen richten sich an schwer vermittelbare Arbeitslose, so dass die Studie Hinweise liefern kann, inwiefern deren Reservationslöhne bereits so niedrig sind, dass sie auf eine Intervention kaum mit einer Reservationslohn Anpassung nach unten reagieren würden. Die Ankündigung einer Teilnahme könnte dazu führen, dass die Arbeitssuchintensität eines Arbeitslosengeld-II-Beziehers zurückgeht und sein Anspruchslohn höher ausfällt, wenn sich die Person von der angekündigten Teilnahme beispielsweise eine erhöhte Beschäftigungsfähigkeit und verbesserte Teilhabechancen verspricht; für solche Personen wäre die Teilnahme attraktiv. Andere Personen mögen aber der Teilnahme eher skeptisch gegenüber stehen und sehen darin die Gefahr, von der Aufnahme einer Erwerbsarbeit abgehalten zu werden, ohne durch eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit von der Teilnahme zu profitieren; für sie geht von der Ankündigung ein Droheffekt aus. Sie würden auf die Ankündigung einer Ein-Euro-Job-Teilnahme tendenziell mit einer erhöhten Arbeitssuchintensität und einem verringerten Anspruchslohn reagieren.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, Arbeit zu suchen, aufgrund der Ankündigung statistisch signifikant steigt (von einem Durchschnittswert von 53,7% auf etwa 59%). Diese zehnpromtente Zunahme spricht für eine Dominanz der Droheffekte. Dennoch nehmen die Reservationsstundenlöhne ausgehend von einem Niveau von 6,80 Euro im Schnitt um rund 2,3 Prozent und nicht statistisch signifikant ab. Das spricht dafür, dass für diesen Personenkreis die Reservationslöhne schon recht niedrig sind, weshalb er vor allem mit einer Anpassung der Arbeitssuchintensität auf die Ankündigung der Ein-Euro-Job-Teilnahme reagiert.

6 Die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn

Die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn wurde vor ihrer Einführung kontrovers diskutiert. Einerseits wurde mit ihr die Hoffnung verbunden, bestehende Hürden der Arbeitsmarktintegration durch die Einführung des Mindestlohns nicht noch weiter zu erhöhen. Andererseits wurde bemängelt, sie könnte eine Diskriminierung von Langzeitarbeitslosen darstellen, demotivierend wirken und die Beschäftigungsstabilität von Langzeitarbeitslosen weiter verschlechtern.

Vom Berge et al. (2016) zeigen, dass die Ausnahmeregelung derzeit nur in sehr wenigen Fällen angewandt wird, und kommen zu dem Schluss, dass sie bisher keine relevanten Lohn- oder Beschäftigungseffekte entfaltet.

Zunächst ist der geringe Informationsstand der Betroffenen zu beachten: Viele Langzeitarbeitslose kennen die Regelung nicht. Unklar bleibt, ob sich bei besserer Kenntnis der Ausnahmeregelung eine stärkere Inanspruchnahme ergeben hätte.

Eine Befragung der Mitarbeiter in sechs Jobcentern zeigt außerdem, dass die Ausnahmeregelung nicht als mögliche Vermittlungsstrategie wahrgenommen wird. Sie ginge an den wahren Herausforderungen bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen

vorbei, so die Befragten. Einige Arbeitgeber hätten generelle Vorbehalte gegenüber Langzeitarbeitslosen bzw. könnten diese für Stellen, bei denen von Beginn an eine hohe Produktivität gefordert ist, nicht einsetzen. Vielmehr legten die Arbeitgeber – unabhängig vom Status der Langzeitarbeitslosigkeit – Wert auf die Qualifikation und persönliche Eignung ihrer zukünftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Befragten sehen zudem andere, bereits bestehende Instrumente für eine Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt als geeigneter an. Dazu zählen insbesondere Eingliederungszuschüsse, die von den Jobcentern immer wieder als individuelleres und pass-genauerer Förderinstrument für Langzeitarbeitslose genannt werden. Außerdem sehen die Jobcenter bisher wenig Anlass, ihren Kunden zu einer Bescheinigung ihrer Langzeitarbeitslosigkeit zu raten.

Vor diesem Hintergrund lässt sich schlussfolgern, dass die Ausnahmeregelung in ihrer jetzigen Form für die beteiligten Akteure nicht attraktiv ist, um ernsthaft in Betracht gezogen zu werden. Ob eine Ausweitung des Geltungszeitraums, zum Beispiel auf zwölf Monate, hier eine deutliche Veränderung bewirkt, ist zu bezweifeln.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper Nr. 2.

Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Bender, Stefan; Koch, Susanne; Mosthaf, Alexander; Walwei, Ulrich (2009): Erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II: Aktivierung ist auch in der Krise sinnvoll. IAB-Kurzbericht Nr. 19.

vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016): Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). IAB-Forschungsbericht Nr. 8.

Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen. In: Sozialer Fortschritt 65(7): S. 153-161.

Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2012): Effectiveness of further vocational training in Germany. Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefits. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 132(4), S. 501-526.

Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekitchen. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Bruckmeier, Kerstin; Eggs, Johannes; Himsel, Carina; Trappmann, Mark; Walwei, Ulrich (2013): Aufstocker im SGB II: Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug. IAB-Kurzbericht Nr. 14.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Bekanntmachung Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, BANz AT 07.05.2015 B2 (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/foerderrichtlinie-soziale-teilhabe-arbeitsmarkt.pdf?__blob=publication-File).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Europäischer Sozialfonds für Deutschland; Europäische Union (2014): Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, 19. November 2014 (http://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Richtlinien/fr-lza.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Caliendo, Marco; Künn, Steffen (2011): Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity. Journal of Public Economics 95(3/4), S. 311-331.

Egenolf, Dennis; Fertig, Michael; Puxi, Marco; Rosemann, Martin; Weimann, Marian (2014): Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 31. Juli 2013. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht Nr. 1.

Fertig, Michael (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 5. Mai 2015. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht Nr. 6.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. Journal for Labour Market Research 45(1), S. 41-62.

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2010): Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. IAB-Kurzbericht Nr. 9.

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Osiander, Christopher; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Wolff, Joachim (2014): Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen. Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 63, H. 11, S. 276-285.

Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine (2016): Arbeitslose Neuzugänge in den ALG-II-Bezug: Ausgewählte Befunde nach Herkunfts- und Zielbranchen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte Nr. 18.

Hohmeyer, Katrin; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2015): Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 18. Mai 2015. IAB-Stellungnahme Nr. 1.

Hohmeyer, Katrin; Moczall, Andreas (2016): Wirkung von Maßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen von Langzeiterwerbslosen. Oft ein Schritt in die richtige Richtung. IAB-Forum 1/2016, S. 40-47.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2016): Of carrots and sticks: The effect of welfare announcements on the job search behaviour and reservation wage of welfare recipients. LASER discussion papers 99.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010a): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? IAB-Discussion Paper Nr. 21.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010b): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher: Macht die Dosierung einen Unterschied? IAB-Kurzbericht Nr. 4.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2015): Antworten auf die Frage 6b: „Wie kann die aktive Arbeitsmarktpolitik noch verbessert werden? Hat der Mindestlohn Einfluss auf die aktive Arbeitsmarktpolitik?“ des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an das IAB.

IAQ/IAW (2012): Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008–2010). Abschlussbericht Hauptband.

Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2007): Wirkungsanalyse: Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II. IAB-Kurzbericht Nr. 24.

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2010): Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 90, H. 9, S. 632-634.

Knabe, Andreas; Plum, Alexander (2013): Low Wage Jobs – Springboard to High-paid Ones? Labour Vol. 27. S. 310-330.

Knoop, Verena Andrea (2016): ESF-Programm für Langzeitarbeitslose im Praxisbericht. Jobcenter leistet umfassende Hilfestellung zur Rückkehr in Beschäftigung. IAB-Forum 1/2016, S. 62-69.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs, Bonn.

Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. IAB-Kurzbericht Nr. 14

Kruppe, Thomas (Hrsg.); Schiel, Stefan; Schröder, Helmut; Gilberg, Reiner (2008): Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs „Förderung der Arbeitsaufnahme“ (FAIR). IAB-Bibliothek 312, Bielefeld: Bertelsmann.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? IAB-Forum Nr. 2, S. 70-75.

Mosthaf, Alexander; Schank, Thorsten; Schnabel, Claus (2014): Low-wage employment: Which one provides better prospects for women? IZA Journal of European Labor Studies, 3:21.

Mosthaf, Alexander; Schnabel, Claus; Stephani, Jens (2011): Low-wage careers: Are there dead-end firms and dead-end jobs? Journal for Labour Market Research, Vol. 43, S. 231-249.

Oschmiansky, Frank; Grebe, Tim; Popp, Sandra; Otto, Kristin; Sommer, Jörg; Wiehlage, Nina (2014): Kompetenzdienstleistungen im Vermittlungs- und Integrationsprozess. Eine qualitative Studie. IAB-Forschungsbericht Nr. 7.

Osiander, Christopher (2010): Anspruchslöhne bei Empfängern des Arbeitslosengeldes II. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 90, H. 4, S. 235-239.

Rebien, Martina (2016): Langzeitarbeitslose aus Sicht der Betriebe: Fit genug für den Arbeitsmarkt? In: IAB-Forum Nr. 1, S. 18-25.

Rosholm, Michael (2014) Do case workers help the unemployed? IZA World of Labor 2014:72.

Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011a): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht Nr. 18.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nürnberg, April 2015.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Wolff, Joachim; Nivorozhkin, Anton; Bernhard, Stefan (2016): You can go your own way! The long-term effectiveness of a self-employment programme for welfare recipients in Germany. In: International Journal of Social Welfare 25(2), S. 136-148.

Wolff, Joachim; Stephan, Gesine (2013): Subsidized work before and after the German Hartz reforms. Design of major schemes, evaluation results and lessons learnt. IZA Journal of Labor Policy 2, Art. 16.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
3/2015	Susanne Wanger, Frank Bauer	Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Paarbeziehungen	8/15
4/2015	Frank Bauer	Sozialer Arbeitsmarkt	8/15
5/2015	Herbert Brücker	Zur Integration von Flüchtlingen	8/15
6/2015	Judith Czepek, Enzo Weber	Die Flexi-Rente als Instrument zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung	12/15
1/2016	Sarah Bernhard, Christine Dauth, Barbara Hofmann, Katrin Hohmeyer, Elke Jahn, Thomas Kruppe, Michael Oberfichtner, Frank Sowa, Gesine Stephan, Simon Trenkle, Enzo Weber, Joachim Wolff	Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung	4/16
2/2016	Tanja Buch, Stefan Fuchs, Annekatrien Niebuhr, Cornelius Peters, Andrea Stöckmann	Zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt in Schleswig-Holstein	4/16
3/2014	Philipp vom Berge, Mario Bossler, Joachim Möller	Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung des IAB	4/16
4/2016	Herbert Brücker, Joachim Möller, Joachim Wolff	Integration von Geflüchteten	6/16
1/2017	Britta Matthes, Enzo Weber	Veränderungen der Arbeitswelt	2/17

Stand: 23.3.2017

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

Impressum

IAB-Stellungnahme 2/2017

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/2017/sn0217.pdf>