

## Aktuelle Berichte

# Langzeitleistungsbezug und -arbeitslosigkeit: Struktur, Entwicklung und Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

8/2016

## In aller Kürze

- Die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland ist seit ihrem Höchststand von 2006 bis 2011 um etwa 40 Prozent deutlich zurückgegangen. Seitdem liegt die Anzahl der Langzeitarbeitslosen relativ konstant bei gut einer Million. Die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsbezieher in der Grundsicherung nach SGB II liegt mit 4,4 Millionen im Jahr 2014 deutlich höher – ca. 3,1 Millionen von ihnen sind Langzeitleistungsbezieher.
- Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit sind keinesfalls deckungsgleich. Nur knapp die Hälfte der SGB-II-Leistungsbezieher ist arbeitslos, nur gut 20 Prozent sind langzeitarbeitslos. Umgekehrt aber gilt, dass von den insgesamt 1,1 Millionen Langzeitarbeitslosen 88 Prozent (rund 951.000 Personen) SGB-II-Leistungen beziehen. Im Jahr 2014 waren rund 777.000 Personen sowohl langzeitarbeitslos als auch Langzeitleistungsbezieher.
- Ansatzpunkte zur Verringerung von Langzeitleistungsbezug beziehen sich zum einen über die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Erhöhung der Arbeitsmarktchancen auf die Überwindung der individuellen Arbeitslosigkeit. Sowohl Qualifizierungsmaßnahmen als auch öffentlich geförderte Beschäftigung können die Beschäftigungschancen von Langzeiterwerbslosen erhöhen. Für eine begrenzte Zahl besonders arbeitsmarktferner Personen kämen auch längerfristig geförderte Beschäftigungsverhältnisse (sozialer Arbeitsmarkt) in Frage.
- Zum anderen tritt – insbesondere bei Familien – auch langer bzw. wiederkehrender Leistungsbezug trotz (vorübergehender) Erwerbsintegration auf. Hier sind die Rahmenbedingungen, vor allem in Bezug auf Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Beschäftigungsstabilität und -qualität zu verbessern.

# 1 Struktur von Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit

## 1.1 Bestand und Dynamik im SGB II und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit

Im Jahresdurchschnitt 2014 befanden sich 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften und 6,1 Millionen Personen im SGB-II-Leistungsbezug. Darunter waren 4,4 Millionen Erwerbsfähige, von denen knapp 2 Millionen oder 45 Prozent auch arbeitslos waren. Daneben sind 1,3 Millionen bzw. 29 Prozent gleichzeitig erwerbstätig.

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) klassifiziert 3,1 Millionen (71 %) der Erwerbsfähigen als Langzeitbezieher, d. h. sie bezogen in 21 der letzten 24 Monate SGB-II-Leistungen. Auf der anderen Seite gab es 2014 rund 1,1 Millionen Langzeitarbeitslose (d. h. Personen, die ein Jahr oder länger arbeitslos waren), davon rund 950.000 im SGB II und rund 130.000 im SGB III (Statistik der BA 2015). Nach dem Administrativen Panel SGB II des IAB waren 1,35 Millionen Personen von Januar 2005 bis Dezember 2012 dauerhaft im Leistungsbezug (Koller-Bösel et al. 2014). Vom Bestand an Leistungsbeziehenden von Dezember 2014 bezogen etwas über drei Viertel (ca. 3,4 Mio. bzw. 78 %) aktuell seit mindestens einem Jahr Leistungen und 2,1 Millionen bzw. 49 Prozent länger als vier Jahre (Statistik der BA 2014). Bei einer solchen Bestandsbetrachtung sind langfristige Leistungsbezieher jedoch überrepräsentiert und die Bezugsdauern werden daher überschätzt. Für eine realistischere Einschätzung der Verbleibsdauern aus der Perspektive der Betroffenen sollten die Verweildauern von Zugängen in den Leistungsbezug betrachtet werden. Entsprechende Analysen haben ergeben, dass die Verweildauern im SGB-II-Bezug nur in ca. der Hälfte der Fälle ein Jahr übersteigen (Graf/Rudolph 2009).

Langzeitarbeitslosigkeit ist gegenüber einem langen Grundsicherungsbezug das quantitativ geringere Phänomen. Trotz des anhaltenden Beschäftigungswachstums in Deutschland sind seit 2011 im Jahresdurchschnitt knapp über eine Millionen Personen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Während in den Jahren 2006 bis 2010 die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich – und im Vergleich zur Kurzeitarbeitslosigkeit sogar leicht überdurchschnittlich – um gut 40 Prozent gesunken ist (Klinger/Rothe 2010), geht sie seit 2011 nicht mehr zurück. Dieser Trend der Stagnation der Langzeitarbeitslosigkeit liegt auch darin begründet, dass innerhalb der Gruppe der Langzeitarbeitslosen vermehrt Arbeitslose mit ungünstigen Voraussetzungen zu finden sind. Im Vergleich zwischen 2010 und 2014 hat der Anteil an Langzeitarbeitslosen mit niedriger Qualifikation, einem höheren Alter und einer längeren Arbeitslosigkeitsdauer zugenommen (Bruckmeier et al. 2015).

## 1.2 Verhältnis zwischen (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und Grundsicherungsbezug

Aus den oben genannten Bestandsdaten zu Leistungsbezug, Arbeitslosigkeit und Erwerbsstatus geht hervor, dass Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug keinesfalls immer miteinander einhergehen. Gut einer Million Langzeitarbeitslosen stehen 4,4 Millionen erwerbsfähige Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II gegenüber. Ein wesentlicher Grund für diesen Unterschied liegt in den offiziellen Definitionen von Langzeitarbeitslosigkeit und Leistungsbezug und wesentlich an der Konstruktion der Grundsicherung für Arbeitsuchende als eine haushaltsbezogene, bedarfsgeprüfte Mindestsicherungsleistung für die erwerbsfähige Bevölkerung.

Arbeitslosigkeit ist nur einer von mehreren Gründen für den Leistungsbezug. Solange das Einkommen aller Mitglieder nicht ausreicht um den Bedarf der gesamten Bedarfsgemeinschaft zu decken, besteht Anspruch auf Grundsicherungsleistungen. Das bedeutet, dass neben Arbeitslosen auch Erwerbstätige mit geringem Erwerbseinkommen, Personen in Ausbildung oder in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder solche, die im Haushalt Kinder erziehen oder Angehörige pflegen, zu den erwerbsfähigen Leistungsbeziehern zählen. Dementsprechend zählt laut der offiziellen Definition nur knapp die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsbezieher im SGB II als arbeitslos (45 %) und 22 Prozent als langzeitarbeitslos. Umgekehrt aber gilt, dass von den insgesamt 1,1 Millionen Langzeitarbeitslosen 88 Prozent (rund 951.000 Personen) SGB-II-Leistungen beziehen.

Auf Seiten der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit ist zu beachten, dass Arbeitslosigkeit gemäß der statistischen Definition nicht ausschließt, dass ein Beschäftigungsverhältnis von bis zu 15 Stunden pro Woche besteht. Leistungsbezieher mit einer geringfügigen Beschäftigung können also als arbeitslos gelten. Dagegen gelten Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen häufig nicht als arbeitslos, obwohl sie keine reguläre Beschäftigung ausüben. Ein weiterer Punkt betrifft die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit. Eine Arbeitslosigkeitsphase wird auch durch kurze Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterbrochen. Dies führt tendenziell zu einer Untererfassung langfristiger Erwerbslosigkeit.

Eine erweiterte Konzeption von Erwerbslosigkeit im Sinne einer Abwesenheit von Beschäftigung würde den Bezug zur Lebenssituation der Betroffenen, ihre materielle Lage und die arbeitsmarktbezogenen sozialen Teilhabechancen klarer herstellen. Diese erweiterte Betrachtung wird – wo möglich – im weiteren Verlauf dieses Berichts eingenommen.

## 1.3 Betroffenheit von Langzeitleistungsbezug und -arbeitslosigkeit und die Annäherung an einen „harten Kern“

Wenn Leistungsbezug nicht gleichbedeutend mit Erwerbslosigkeit ist und auch offiziell Arbeitslose zumindest einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen können,

sowie auch nicht-arbeitslose Personen ohne reguläre Beschäftigung sein können, sind zwei Fragen zu stellen: zum einen, wie groß der Personenkreis ist, der potentiell längerfristig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist und in materiell beschränkten Verhältnissen lebt und zum anderen, wieso der Zusammenhang zwischen Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit eher schwach ausgeprägt ist.

Aus der Statistik der BA ergibt sich im Jahresdurchschnitt 2014 ein Personenkreis von rund 777.000 Personen, die 12 Monate oder länger arbeitslos waren und auch gleichzeitig in mindestens 21 der letzten 24 Monate Leistungen bezogen haben (langzeitarbeitslose Langzeitleistungsbezieher; Statistik der BA 2015; Bruckmeier et al. 2015). Auf Basis von Individualdaten aus dem Administrativen Panel SGB II ist es möglich, die Arbeitsmarkt- und Leistungsbezugshistorie über einen längeren Zeitraum zu betrachten: Arbeitslosigkeit stellt für die meisten SGB-II-Leistungsbezieher nur eine von verschiedenen Phasen in ihrer Biografie dar. Dies zeigt ein Blick auf die Zeiten, die erwerbsfähige ALG-II-Empfänger vom Dezember 2010 in den letzten sechs Jahren (seit Anfang 2005) in Erwerbstätigkeit oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – jeweils mit und ohne Leistungsbezug – verbracht haben. Zwar überwiegt bei den untersuchten Leistungsempfängern der Anteil derjenigen, die lange Leistungen der Grundsicherung bezogen haben. Das heißt aber nicht, dass die Zeiten der Arbeits- oder Erwerbslosigkeit bzw. Inaktivität genauso lang waren. 30 Prozent der betrachteten Leistungsbezieher bezogen seit Einführung der Grundsicherung im Januar 2005 bis Dezember 2010 Leistungen aus diesem System. Bei weiteren knapp 30 Prozent sind es mindestens vier Jahre (Bruckmeier et al. 2015). Daneben weisen aber über zwei Drittel eine zumindest kurzfristige Phase der Erwerbstätigkeit in den letzten sechs Jahren auf – die Hälfte der Leistungsbezieher länger als ein Jahr.

Weitergehende Analysen ergeben, dass selbst unter denjenigen, die durchgehend im Leistungsbezug waren, die Hälfte in den letzten sechs Jahren eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat – ein knappes Drittel für mindestens ein Jahr. Ein großer Teil hat somit in den letzten Jahren durchaus Kontakt zum Arbeitsmarkt gehabt. Des Weiteren haben gut 60 Prozent aller betrachteten Leistungsempfänger an mindestens einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen. Für die Gruppe derjenigen, die in den letzten Jahren bereits erwerbstätig waren, sollten grundsätzlich durchaus Chancen auf eine zukünftige Erwerbstätigkeit vorhanden sein. Dies gilt mit Einschränkungen wohl auch für einen Teil der Personen, die an Maßnahmen teilgenommen haben.

Es verbleibt eine relativ kleine Gruppe von ca. 15 Prozent der betrachteten Leistungsbezieher, die durchgehend sechs Jahre Leistungen bezogen haben und in diesen sechs Jahren keine Beschäftigung ausgeübt haben. Eine Gruppe von sechs Prozent deutlich arbeitsmarktferner Personen hat während einer sechsjährigen Leistungsbezugsphase weder eine Erwerbstätigkeit ausgeübt noch an einer Maßnahme teilgenommen. Diese Gruppe zeichnet sich vor allem durch ein höheres Alter aus: knapp die Hälfte ist 55 Jahre oder älter.

## 1.4 Ausstiegchancen aus dem Leistungsbezug

Ein höheres Lebensalter gehört mit zu den Einflussfaktoren, die die Chancen beschränken, den Leistungsbezug zu verlassen und gleichzeitig eine (mehr als geringfügige) Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Achatz/Trappmann 2011). Außerdem zählen dazu zum einen individuelle Risikofaktoren, wie eine fehlende Ausbildung oder gesundheitliche Einschränkungen, zum anderen auch Haushaltsmerkmale (alleinerziehend, Kind unter 3 Jahren im Haushalt oder Pflege eines Angehörigen).

Dies führt auf der einen Seite zu Ansatzpunkten für die Arbeitsmarktpolitik bei Qualifizierung und Erhöhung bzw. Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit. Die Relevanz dieser Ansätze wird unterstrichen durch den oben skizzierten zunehmenden Anteil von Langzeitarbeitslosen mit niedriger Qualifikation und höherem Alter. Letzteres kann dabei sowohl mit gesundheitlichen Einschränkungen als auch mit nicht mehr verwertbaren Qualifikationen einhergehen. Auf der anderen Seite sind aufgenommene Beschäftigungen aus dem Leistungsbezug heraus nur in ca. der Hälfte der Fälle auch mit einem Ende des Leistungsbezugs verbunden. Zudem sind nur etwa 50 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse stabil, d. h. sie dauern mindestens sechs Monate an (Koller/Rudolph 2011). Ausstiege sind darüber hinaus nicht immer dauerhaft, so dass Grimm et al. (2013) auf eine „Zwischenzone“ verweisen, die von Phasen vorübergehender bedarfsdeckender Erwerbstätigkeit, geförderter Beschäftigung und Episoden im Leistungsbezug geprägt ist.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Leistungsbezug deutlich stärker von längeren Betroffenheitsdauern geprägt ist als Arbeitslosigkeit (Koller et al. 2014). Auch bei längerfristigen Leistungsbeziehern kommen immer wieder Phasen von Erwerbstätigkeit oder anderen Lebenslagen (z. B. Erziehungs- oder Qualifizierungszeiten) vor.

Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass Langzeitleistungsbezug stark von der Familienkonstellation, insbesondere vom Vorhandensein von Kindern geprägt ist. Bedarfsdeckende Arbeitsaufnahmen sind umso seltener, je mehr Personen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, da damit eine höhere Einkommensschwelle für das Verlassen der Grundsicherung verbunden ist. Zudem überwiegen bei Müttern, die aus dem Leistungsbezug heraus eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, Beschäftigungen mit geringer Arbeitszeit (insbesondere geringfügige Beschäftigung), die so nur eingeschränkt zur Überwindung des Leistungsbezugs beitragen können (Lietzmann 2016). Ein langjähriger Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt geht dagegen eher auf persönliche Merkmale wie ein höheres Alter und evtl. damit verbundene gesundheitliche Einschränkungen sowie nicht mehr verwertbare Qualifikationen zurück. Diese beiden Konstellationen legen jeweils andere Ansatzpunkte zur Verbesserung der Situation nahe.

## 2 Wirkungen von Maßnahmen für Langzeiterwerbslose

Für eine Einschätzung, welche Chancen auf Verbesserung ihrer Situation Leistungsbezieher nach dem SGB II und Langzeitarbeitslose haben und wie dabei unterstützend eingegriffen werden kann, müssen zwei Aspekte unterschieden werden: Die Überwindung von Langzeitarbeitslosigkeit setzt dabei an der Person an, mit dem Ziel, ihre Chancen auf Erwerbstätigkeit zu verbessern. Hier sind Maßnahmen zur Erhöhung oder Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit und zum Abbau von Vermittlungshemmnissen, insbesondere durch Qualifizierung, aber auch direkte Beschäftigungsförderung mögliche Ansatzpunkte.

Die Überwindung individueller (Langzeit-) Arbeitslosigkeit ist aber für Leistungsbezieher in der Grundsicherung keine Garantie dafür, auch den Leitungsbezug zu verlassen. Hier spielen beispielsweise der Haushaltskontext und die Beschäftigungsqualität eine Rolle. Den Aspekt der Überwindung von Arbeitslosigkeit betreffend, haben verschiedene Evaluationsstudien untersucht, inwiefern Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungschancen von Arbeitslosengeld-II-Beziehern erhöhen können.

Einige Studien haben ein besonderes Augenmerk auf langzeiterwerbslose Arbeitslosengeld-II-Bezieher gerichtet – auf Personen also, die mehrere Jahre nicht mehr regulär beschäftigt waren. Die im Folgenden zitierten Studien beziehen sich größtenteils auf Maßnahmenzugänge im Jahr 2005.

### 2.1 Kurze schulische und betriebliche Trainingsmaßnahmen

Kurze schulische und betriebliche Trainingsmaßnahmen mit einer Dauer von bis zu acht Wochen sollen Arbeitslose schneller in eine höherwertigere und stabilere Beschäftigung integrieren. Betriebliche Maßnahmen sollen vor allem die Eignung für ein bestimmtes Tätigkeitsfeld feststellen, können aber auch der Vermittlung von Kenntnissen in einem Betrieb dienen. Schulische Maßnahmen umfassen z. B. Bewerbungstrainings, Sprach- oder EDV-Kurse und Kombinationen hieraus. Schulische Trainingsmaßnahmen verbessern auch die Beschäftigungschancen von Personen, die mehrere Jahre nicht erwerbstätig waren (Jozwiak/Wolff 2007). Teilnehmer an schulischen Trainingsmaßnahmen, deren letzte Erwerbstätigkeit ein bis drei Jahre zurück liegt, haben knapp zwei Jahre nach Förderbeginn eine um drei bis fünf Prozentpunkte höhere Beschäftigungschance als vergleichbare Nichtteilnehmer. Auch Teilnehmer, die länger als drei Jahre nicht oder noch nie in Beschäftigung standen, profitieren von schulischen Trainingsmaßnahmen; hier erhöht sich der Anteil der Beschäftigten um zwei bis drei Prozentpunkte. Auch der Inhalt der Trainingsmaßnahme ist von Bedeutung: Bewerbungstrainings weisen die geringsten Beschäftigungswirkungen auf, die Vermittlung von Kenntnissen die höchsten (Kopf/Wolff 2009).

Deutlich größere Effekte als schulische haben betriebliche Trainingsmaßnahmen: Zwanzig Monate nach Förderbeginn ist der Anteil der Teilnehmer in Beschäftigung zwischen 13 (westdeutsche Frauen) und 20 Prozentpunkten (ostdeutsche Frauen) höher als bei vergleichbaren Nichtteilnehmern (Jozwiak/Wolff 2007). Auch langzeiterwerbslose Teilnehmer, deren letzte Beschäftigung mehr als drei Jahre zurückliegt, gehen mit einer noch mindestens zehn Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung über.

Eine weitere Variante betrieblicher Maßnahmen ist der längere Eingliederungszuschuss mit ebenfalls hohen ermittelten Beschäftigungswirkungen. Für den Eingliederungszuschuss finden Bernhard et al. (2008) 20 Monate nach Förderbeginn sogar Beschäftigungseffekte von 30 bis 45 Prozentpunkten.

Die deutlichen Beschäftigungswirkungen beider Varianten von betrieblichen Maßnahmen werden häufig damit begründet, dass Teilnehmer vermehrt direkt in dem Betrieb, in dem sie die Maßnahme absolvieren, eine Beschäftigung aufnehmen (Klebeeffect). Nicht wünschenswert wäre allerdings, wenn Arbeitgeber die Maßnahme dazu nutzen würden, um die Kosten der Einarbeitung für Mitarbeiter, die sowieso eingestellt worden wären, auf die Gemeinschaft abzuwälzen (Mitnahmeeffekt). Die ermittelten Effekte stellen daher eine Obergrenze der Effekte betrieblicher Maßnahmen dar.

## 2.2 Förderung beruflicher Weiterbildung

Die Förderung beruflicher Weiterbildung soll die Qualifikation von Arbeitslosen an geänderte Anforderungen des Arbeitsmarkts anpassen und bietet die Möglichkeit zum Erwerb eines beruflichen Abschlusses.

Während der ersten Monate nach Beginn der beruflichen Weiterbildung haben die Teilnehmer signifikant geringere Beschäftigungschancen als die Vergleichsgruppe (Bernhard 2016). Dieser Effekt ergibt sich, weil sich die Teilnehmer auf die Weiterbildung konzentrieren und ihre Aktivitäten zur Arbeitsuche einschränken. Einige Monate nach Beginn der beruflichen Weiterbildung zeigt sich eine signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer von drei bis 14 Prozentpunkten für Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland je nach dem betrachteten Zeitpunkt.

Berufliche Weiterbildung erhöht die Beschäftigungschancen von Teilnehmern auch langfristig: Die positive Wirkung der beruflichen Weiterbildung bleibt auch über acht Jahre nach ihrem Beginn bestehen. Die Beschäftigungsgewinne sind tendenziell größer für Personen, die vor mehr als drei Jahren zuletzt sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, als für Personen, die kürzlich noch erwerbstätig waren.

### 2.3 Gründungsförderung

Gründungsförderung könnte ein weiterer möglicher Ansatzpunkt zur Reduzierung von Langzeiterwerbslosigkeit und eine Alternative zur Stellensuche sein. Zum einen weisen Bernhard und Pongratz (2014) auf die Bedeutung der Gründungsförderung in der Grundsicherung hin. Gerade Leistungsberechtigte des SGB II können die in den Anfangsmonaten anfallenden Aufgaben finanziell ohne Förderung nur schwer bewältigen und profitieren so von der Förderung. Daher messen sie dem Einstiegsgeld trotz der geringen Förderhöhe und der größtenteils nur wenige Monate langen Förderdauer eine große Bedeutung bei. Zum anderen weisen quantitative Studien auf positive Wirkungen des Einstiegsgelds für die Teilnehmenden mit überdurchschnittlichen Effekten für Langzeiterwerbslose und Migranten hin (Wolff et al. 2016; Wolff/Nivorozhkin 2012). Für einige Gruppen von Leistungsbeziehern könnte daher die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit eine Alternative zur weiteren Suche nach einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sein.

### 2.4 Öffentlich geförderte Beschäftigung

Arbeitsgelegenheiten – auch bekannt als Ein-Euro-Jobs – beinhalten zusätzliche Jobs im öffentlichen Interesse, die seit April 2012 auch wettbewerbsneutral sein müssen. Sie sollen arbeitsmarktferne Personen wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und so ihre Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt verbessern.

Ein-Euro-Jobs erhöhen die Beschäftigungschancen von westdeutschen Männern und Frauen und ostdeutschen Frauen um bis zu drei Prozentpunkte gut zwei Jahre nach Teilnahmebeginn (Hohmeyer/Wolff 2010). Dies trifft insbesondere auf Personen zu, die mehrere Jahre nicht erwerbstätig gewesen sind (Wolff/Hohmeyer 2008): Die Wahrscheinlichkeit, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, erhöht sich für Personen, die vor drei bis zwölf Jahren zuletzt gearbeitet haben, 20 Monate nach Teilnahmebeginn um ein bis sechs Prozentpunkte. Nicht hingegen erhöhen sich die Beschäftigungschancen von Personen, die im Jahr zuvor noch erwerbstätig gewesen sind. Offenbar können Langzeiterwerbslose am ehesten davon profitieren, was Ein-Euro-Jobs leisten können, nämlich eine Stabilisierung und eine Gewöhnung an einen geregelten Tagesablauf.

Es gibt im SGB II einen Personenkreis, der aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse kaum Chancen hat, in absehbarer Zeit in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Abschätzungen des IAB kommen zu dem Ergebnis, dass dies im Jahr 2011 100.000 bis 200.000 Personen betroffen hat (Koch/Kupka 2012). Ein so genannter sozialer Arbeitsmarkt wäre eine Möglichkeit, für diesen Personenkreis mit nur marginalen Chancen auf ungeforderte Beschäftigung ein Angebot zu schaffen, dass auch ihnen eine Erwerbstätigkeit und damit einhergehende soziale Teilhabe ermöglicht (Kupka/Wolff 2013). Die Evaluation des Beschäftigungszuschusses hat gezeigt, dass eine solche öffentlich geförderte Beschäftigung ein gesteigertes Empfinden sozialer Teil-

haben zur Folge haben kann (Bauer et al. 2013; Christoph et al. 2015; Hirsland et al. 2012).

Die Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung mit dem Ziel der Teilhabesicherung sollte eng definiert sein: Nur Personen mit geringen Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt sollten diese Förderung erhalten. Zudem sollten die Beschäftigungsmöglichkeiten längerfristig, aber nicht unbefristet angelegt sein. So kann nach einer gewissen Förderdauer geprüft werden, ob nicht doch andere, dem Arbeitsmarkt nähere, Maßnahmen einzusetzen sind.

## 2.5 Wirkungen auf die Beendigung der Hilfebedürftigkeit

Neben den Wirkungen der Maßnahmen auf die Beschäftigung stellt sich die Frage, ob Maßnahmeteilnehmer es auch eher schaffen, ihre Hilfebedürftigkeit zu überwinden und ihren Arbeitslosengeld-II-Bezug zu beenden. Studien zeigen fast durchgängig, dass die Wirkungen der Maßnahmen auf die Beendigung der Hilfebedürftigkeit geringer sind als die Beschäftigungswirkungen. Ein Grund hierfür ist, dass Beschäftigte aufstockende Arbeitslosengeld-II-Leistungen beziehen können, wenn ihr Arbeitseinkommen nicht ausreichend ist, um den Lebensunterhalt davon bestreiten zu können. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Kinder oder sonstige nicht-erwerbstätige Personen im Haushalt leben. Ferner können gesundheitliche Einschränkungen eine bedarfsdeckende Vollzeitbeschäftigung unmöglich machen. Zudem könnte die geringere Wirksamkeit der Maßnahmen mit Hinblick auf die Beendigung der Hilfebedürftigkeit daran liegen, dass nicht-geförderte Personen den Leistungsbezug auf andere Art und Weise verlassen, in dem sie z. B. im Fall von älteren Leistungsbeziehern früher in Rente gehen.

## 3 Handlungsempfehlungen

Die Ausführungen unterstreichen einmal mehr, dass es sich bei Langzeitleistungsbezug und -arbeitslosigkeit um ein vielschichtiges soziales Phänomen handelt. Zwei problematische Konstellationen treten vor dem Hintergrund der vorliegenden Forschungsergebnisse jedoch deutlich zu Tage.

Auf der einen Seite existiert eine Gruppe von Personen, die trotz (vorübergehender) Erwerbstätigkeit langfristig auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen ist. Ausschlaggebend für die Bedürftigkeit ist dabei die Größe des Haushalts, dessen Bedarf mit dem verfügbaren Einkommen weder vollständig noch dauerhaft gedeckt werden kann. Die Überwindung des Leistungsbezugs ist in diesem Fall vor allem eine Frage verbesserter Rahmenbedingungen: Eine institutionell flankierte Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein zentraler Ansatzpunkt, um das Erwerbstätigkeitspotenzial in Familien zu erhöhen.

Ein Fokus sowohl auf Beschäftigungsqualität hinsichtlich Umfang und Entlohnung als auch auf Beschäftigungsstabilität kann nachhaltigere Ausstiege aus Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug unterstützen. Dies wäre durch eine Betonung von langfristiger Qualifizierung erreichbar.

Daneben könnte verstärkt um die betriebliche Berücksichtigung von Langzeitarbeitslosen bei der Stellenbesetzung geworben werden. Zu Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit können hierbei Qualifizierungsmaßnahmen sinnvoll sein. Solche Maßnahmen helfen auch oder gerade langzeiterwerbslosen Leistungsbeziehern. Sowohl Qualifizierungsmaßnahmen als auch öffentlich geförderte Beschäftigung können die Beschäftigungschancen von Erwerbslosen erhöhen.

Daneben gibt es eine Gruppe von langzeitarbeitslosen Leistungsbeziehern, die aufgrund unterschiedlicher Einschränkungen ihrer Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit nur über geringe Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt verfügt. Für einen begrenzten Personenkreis bietet sich der Einsatz längerfristiger Formen öffentlich geförderter Beschäftigung an, um zumindest mittelfristig ihre Beschäftigungschancen zu erhöhen und auch die soziale und kulturelle Teilhabe der Betroffenen zu verbessern.

## Literatur

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper, 02/2011.
- Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2013): Bewältigungs- und Aneignungsmuster staatlich geförderter Beschäftigung bei ehemaligen Langzeitarbeitslosen. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 38: 277-295..
- Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen, Sozialer Fortschritt, im Erscheinen.
- Bernhard, Sarah; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms. IAB-Discussion Paper 21/2008, Nürnberg.
- Bernhard, Stefan; Pongratz, Hans J. (2014): Routinen der Gründungsförderung in der Grundsicherung. In: WSI-Mitteilungen 67: 218-226.
- Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht 20/2015, Nürnberg.
- Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirsland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht 03/2015, Nürnberg.
- Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2009): Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht, 05/2009.
- Grimm, Natalie; Hirsland, Andreas; Vogel, Berthold (2013): Die Ausweitung der Zwischenzone. Erwerbsarbeit im Zeichen der neuen Arbeitsmarktpolitik. In: Soziale Welt 64: 249-268.

- Hirsland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen 65: 94-102.
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher: Macht die Dosierung einen Unterschied? IAB-Kurzbericht, 04/2010, Nürnberg.
- Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2007): Wirkungsanalyse: Kurz und bündig - Trainingsmaßnahmen im SGB II. IAB-Kurzbericht 24/2007, Nürnberg.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2010): Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise. In: Wirtschaftsdienst 9/2010: 632-634.
- 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 14/2011, Nürnberg.
- Koller-Bösel, Lena; Lietzmann, Torsten; Rudolph, Helmut (2014): Bestand und Turnover in der Grundsicherung. In: WSI-Mitteilungen 67: 450-458.
- Kopf, Eva; Wolff, Joachim (2009): Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher. Auf den Inhalt kommt es an. IAB-Kurzbericht 23/2009, Nürnberg.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme, 02/2013
- Lietzmann, Torsten (2016): Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit im Bereich prekärer Einkommen. IAB-Bibliothek 357, Bielefeld: Bertelsmann.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2014): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Verweildauern SGB II, Nürnberg, November 2014.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht 02/2008, Nürnberg.
- Wolff, Joachim; Nivorozhkin, Anton (2012): Start me up: The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany. In: Journal of small business and entrepreneurship 25: 499-518.
- 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, International Journal of Social Welfare 25: 136-148.

# Impressum

## Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,  
Regensburger Straße 104,  
90478 Nürnberg

## Autoren

- Katrin Hohmeyer
- Torsten Lietzmann

## Veröffentlicht am

19. April 2016

## Technische Herstellung

Christine Weidmann

## Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

## Website

[www.iab.de](http://www.iab.de)

## Bezugsmöglichkeit

[http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller\\_bericht\\_1608.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1608.pdf)