

# IAB-Kurzbericht

1/2016

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## In aller Kürze

■ Der Anteil der Langzeiterwerbslosen an allen Erwerbslosen ist als Indikator unzureichend, wenn man Personengruppen, die als schwer vermittelbar oder arbeitsmarktfern gelten, länderübergreifend vergleichen will.

■ In Deutschland wird beispielsweise Erwerbsfähigkeit sehr weit definiert. Dadurch zählen mehr Menschen mit sozialen und gesundheitlichen Einschränkungen zu den Langzeiterwerbslosen als in vergleichbaren EU-Ländern. Dort werden erst allmählich wieder Personengruppen, die zuvor ausgesteuert waren, aktiviert.

■ Während in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten stärker ausgebaut wurden, setzt Großbritannien auf eine intensive Betreuung von schwer vermittelbaren Leistungsbeziehern durch private Dienstleister. Bislang findet sich allerdings kein Patentrezept.

■ Zur besseren Integration des „harten Kerns“ von Langzeiterwerbslosen in Deutschland wäre vor allem zu überlegen, ob Instrumente des Sozialgesetzbuches IX – das die Rehabilitation und die Teilhabe behinderter Menschen regelt – auch für gesundheitlich eingeschränkte Langzeitarbeitslose stärker eingesetzt werden sollten.

## Integration arbeitsmarktferner Personen im Ländervergleich

# Kein Patentrezept in Sicht

von Regina Konle-Seidl

Der Anteil der Langzeiterwerbslosen an allen Erwerbslosen wird oft als Indikator für die Verfestigung von Erwerbslosigkeit herangezogen. Für einen länderübergreifenden Vergleich von schwer vermittelbaren oder arbeitsmarktfernen Personen ist dieser Indikator aber unzureichend. Neben einer Bestandsaufnahme von Personengruppen, die in der jeweiligen nationalen Abgrenzung als arbeitsmarktfern gelten, werden in diesem Kurzbericht Strategien zu ihrer Integration in ausgewählten EU-Ländern vorgestellt und vor dem Hintergrund aktueller Vorschläge in Deutschland diskutiert.

Entgegen dem europäischen Trend ist in Deutschland die Zahl der Langzeiterwerbslosen verglichen mit 2006 deutlich zurückgegangen. Nach der international harmonisierten Erwerbslosenstatistik (vgl. Infokasten auf Seite 7) waren 2006 fast 2,4 Mio. Personen ein Jahr oder länger erwerbslos; 2014 waren es noch gut 900.000. Seit 2011 verändert sich die Zahl der Langzeiterwerbslosen aber kaum noch. Auffällig ist, dass fast die Hälfte aller Langzeiterwerbslosen seit mindestens zwei Jahren

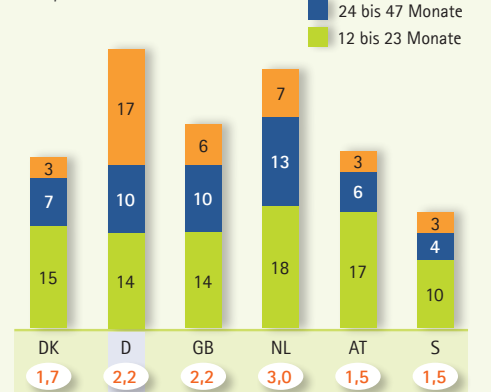
erwerbslos ist, ein Sechstel sogar schon vier Jahre oder länger (vgl. Abbildung 1). Das ist eine deutlich größere Gruppe als etwa in den Niederlanden, Österreich, Großbritannien, Dänemark oder Schweden, die in diesem Bericht als Vergleichsländer herangezogen werden.

Der vergleichsweise hohe Anteil langer Arbeitslosigkeitsphasen wurde oft mit einer

Abbildung 1

### Dauerverteilung der Langzeiterwerbslosigkeit im Ländervergleich

2014, in Prozent aller Erwerbslosen



○ Langzeiterwerbslosenquote in % aller Erwerbspersonen

Nur Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre).  
Fehlende Werte bis 100 % sind Dauern bis zu einem Jahr.  
Quelle: Eurostat, EU-LFS.

geringeren Aufnahmefähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes erklärt. Berechnungen auf Basis der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (EU-LFS) zeigen aber, dass das Risiko, langzeiterwerbslos zu werden, hierzulande gesunken ist. Die Übertrittsquoten in Langzeiterwerbslosigkeit waren im Gegensatz zu allen anderen Ländern in Deutschland im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 niedriger als im Fünfjahreszeitraum davor (vgl. **Abbildung 2**). Aktuell ist das Risiko, langzeiterwerbslos zu werden, hierzulande kaum höher als beispielsweise in Großbritannien und sogar niedriger als in den Niederlanden.

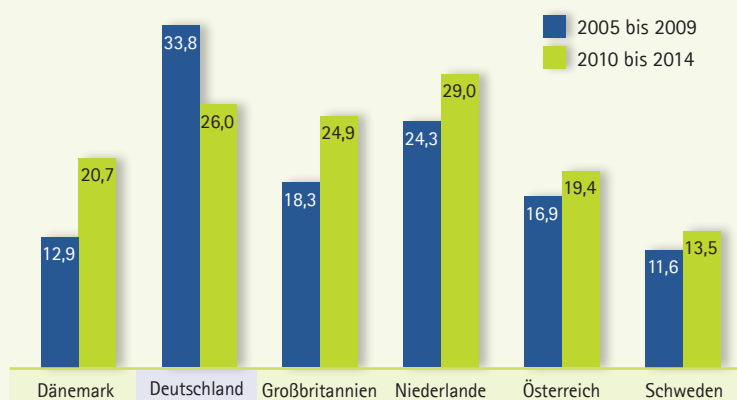
Sind Erwerbslose in Deutschland aber erstmal länger als zwölf Monate erwerbslos, verbleiben sie offensichtlich sehr lange in diesem Status. Risiko-

merkmale wie geringe Qualifikation, ein hohes Alter sowie gesundheitliche Einschränkungen haben länderübergreifend einen wichtigen Einfluss auf Langzeiterwerbslosigkeit. Langzeiterwerbslose in Deutschland unterscheiden sich von Langzeiterwerbslosen in anderen Ländern vor allem im Hinblick auf das Merkmal „dauerhaft gesundheitliche Einschränkungen“. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein gesundheitlich Beeinträchtigter zu den Langzeiterwerbslosen zählt, ist in Deutschland höher als in den Vergleichsländern<sup>1</sup> (vgl. **Tabelle 1**).

Dies mag mit der Definition von Erwerbsfähigkeit<sup>2</sup> zusammenhängen, die hierzulande besonders weit gefasst ist. Alle Bezieher von Arbeitslosengeld II, darunter auch Personen mit gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen, sind hierzulande per Definition grundsätzlich erwerbsfähig, stehen also dem Arbeitsmarkt prinzipiell zur Verfügung. In den Vergleichsländern werden diese Personengruppen eher als erwerbsgemindert oder gar erwerbsunfähig eingestuft und müssen dem Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht bzw. nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Trotz Reformen im Zugang zu Erwerbsminderungs- und gesundheitsbedingten

Abbildung 2  
Übertrittsquoten<sup>1)</sup> in Langzeiterwerbslosigkeit

in Prozent



<sup>1)</sup> Die Übertrittsquote gibt den Anteil der Personen an, die zwölf Monate nach dem Zugang in Erwerbslosigkeit langzeiterwerbslos werden. Dazu werden auf Basis von Querschnittsdaten die Übertritte in Langzeiterwerbslosigkeit auf die Zugänge von Erwerbslosen bezogen, die zwölf Monate zurückliegen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (EU-LFS). © IAB

<sup>1</sup> Daten aus dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) untermauern diesen Befund. Demnach haben 45 % der Männer und 38 % der Frauen im SGB II einen amtlich anerkannten Behindertenstatus bzw. einen Antrag auf Anerkennung eines solchen gestellt, oder haben nach eigener Einschätzung eine sonstige schwerwiegende gesundheitliche Einschränkung (Eggs et al. 2014).

<sup>2</sup> Nach § 8 SGB II ist erwerbsfähig, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Eine temporäre Einschränkung der Verfügbarkeit z. B. wegen Betreuung von Angehörigen, Ausbildung oder Krankheit, unterbricht zwar die Arbeitslosigkeit, hat aber keine Auswirkungen auf die Erwerbsfähigkeit.

Tabelle 1

### Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit, langzeiterwerbslos zu sein, bei 25- bis 64-jährigen Personen

2013, Abweichung von der durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit, langzeiterwerbslos zu sein, in Prozent (Simulationen basierend auf Probit-Schätzungen)

	Nationalität		Qualifikation			Altersgruppen in Jahren			Gesundheitliche Beeinträchtigung <sup>1)</sup>
	Ausländer	Inländer	niedrig	mittel	hoch	25 bis 34	35 bis 49	50 bis 64	
Dänemark	+ 110	- 5	+ 150	- 7	- 50	- 4	- 16	+ 24	+ 19
Deutschland	+ 10	- 1	+ 168	- 2	- 60	- 36	- 23	+ 58	+ 60
Großbritannien	- 1	0	+ 126	- 10	- 57	- 22	- 13	+ 40	+ 20
Niederlande	+ 114	- 3	+ 99	- 4	- 53	- 24	- 18	+ 37	+ 42
Österreich	+ 13	- 2	+ 129	- 12	- 60	- 50	- 42	+ 96	+ 47
Schweden	+ 114	- 7	+ 163	- 4	- 55	- 13	- 14	+ 35	k. A.

<sup>1)</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der Zusatz-Erhebung zum EU-LFS 2011; die Daten für Schweden wurden wegen zu starker Stichprobenverzerrung nicht berücksichtigt; anders als bei den anderen Merkmalen wurde nicht für den Einfluss anderer Faktoren kontrolliert.

Lesehilfe: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein/e Ausländer/in in Deutschland zu den Langzeiterwerbslosen gehört, ist im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um 10 % höher.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (EU-LFS).

© IAB

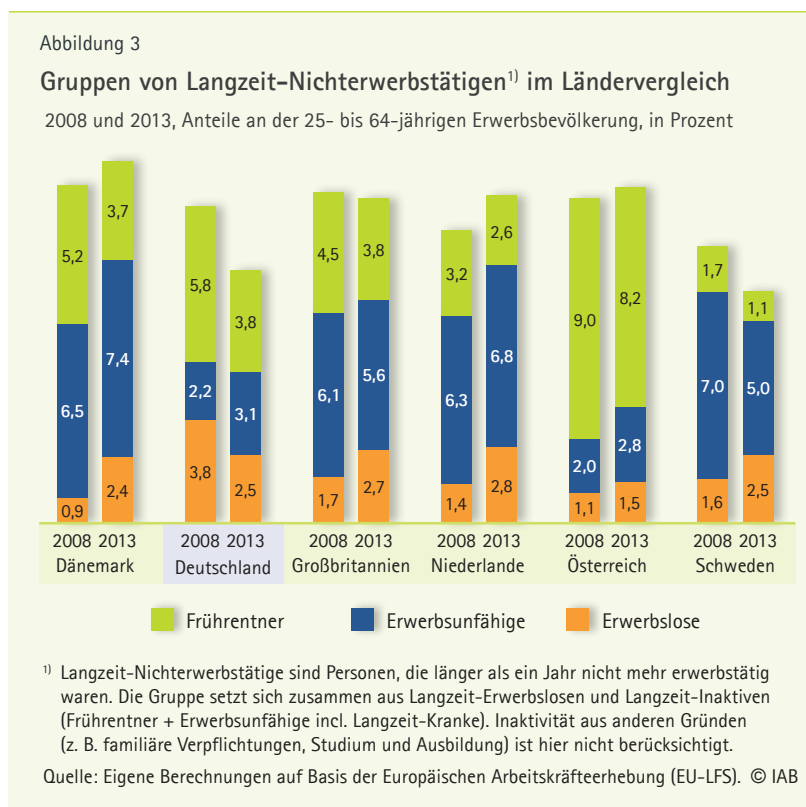
Frührenten ist der Anteil erwerbsinaktiver Personen an der Gesamtbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren in diesen Ländern immer noch deutlich höher als in Deutschland (vgl. **Abbildung 3**). So waren 2013 beispielsweise mehr als 7 Prozent der 25- bis 64-Jährigen in Dänemark erwerbsunfähig und mehr als 8 Prozent befanden sich in Österreich bereits in Frührente. In Deutschland waren dagegen lediglich rund 3 Prozent erwerbsunfähig und knapp 4 Prozent im Vorruhestand.

Hierzulande wurde mit der Einführung des Prinzips „Reha vor Rente“ bereits 1957 der Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen Vorrang vor einer Ausgliederung aus dem Erwerbsleben eingeräumt. Die Idee war, behinderte Menschen zu befähigen, ihren Arbeitsplatz zu behalten oder wieder eine Arbeit aufzunehmen, also Teilhabe und Inklusion zu sichern. Dagegen wird das Prinzip „arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen vor Rente“ in den Vergleichsländern erst allmählich umgesetzt. Aufgrund hoher fiskalischer Kosten der Erwerbsunfähigkeit sowie der Notwendigkeit einer Erhöhung des Arbeitskräfteangebots infolge des demografischen Wandels wurde dort in den letzten Jahren der Zugang zu Erwerbsminderungsrenten bzw. gesundheitsbedingten Frühpensionen beschränkt. Integrationsmaßnahmen werden zunehmend auf vormals erwerbsinaktive Personengruppen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen, ausgeweitet.

### ■ Abgrenzung von arbeitsmarktfernen Personengruppen im Ländervergleich

Neben Merkmalen wie einem fehlenden Schul- oder Berufsabschluss hat die individuelle Arbeitsmarkthistorie, insbesondere lange Zeiten von Nichterwerbstätigkeit, einen negativen Einfluss auf die individuelle Vermittlungs- und Beschäftigungsfähigkeit. Lange Zeiten der Nichterwerbstätigkeit können sowohl Zeiten der Arbeitslosigkeit als auch Phasen außerhalb des Arbeitsmarktes (Inaktivität) sein.

Personengruppen mit zwei und mehr Jahren der Nichterwerbstätigkeit werden oft als „arbeitsmarktfern“ eingestuft. Dabei handelt es sich allerdings nicht um ein international standardisiertes Konzept und dementsprechend liegen auch keine international harmonisierten Daten vor. Deshalb ist die Frage, wer in den einzelnen Ländern tatsächlich als arbeitsmarktfern gilt, von nationalen Abgrenzungskriterien abhängig. In vielen Ländern gibt es über die offizielle Langzeitarbeitslosenquote hinaus alternative Abgrenzungskriterien zur Erfassung von Perso-



nengruppen, die längerfristig keinen oder nur sehr schwer Zugang zum regulären Arbeitsmarkt finden.

In **Deutschland** wird „arbeitsmarktfern“ in erster Linie auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen bezogen. Es wird als entscheidendes Kriterium zur Abgrenzung der Zielgruppe verwendet, die nur mit massiver Unterstützung Teilhabe und Integration am Arbeitsmarkt findet. Verschiedene Schätzungen<sup>3</sup>, die Arbeitsmarktferne anhand von Langzeitarbeitslosigkeit in Kombination mit weiteren Vermittlungshemmnissen wie einem fehlenden Berufsabschluss oder gesundheitlichen Einschränkungen operationalisieren, bewegen sich zwischen 100.000 bis knapp 500.000 Personen. Demnach sind 0,2 bis maximal 1 Prozent der Erwerbspersonen als arbeitsmarktfern einzustufen.

Neun von zehn Langzeitarbeitslosen beziehen hierzulande Arbeitslosengeld II (ALG II). Langzeitleistungsbezug ist aber nicht gleichzusetzen mit Langzeitarbeitslosigkeit. Die Gruppe der erwerbsfähigen Langzeitleistungsbezieher ist deutlich größer als die der Langzeitarbeitslosen. Nach der in der amtlichen Statistik verwendeten Abgrenzung (mindestens 21 Monate Leistungsbezug in den letzten

<sup>3</sup> Während Kupka/Wolff (2013) auf Basis von verschiedenen Datenquellen die Zielgruppe auf 100.000 bis 200.000 Personen schätzen, kommen Obermeier et al. (2014) auf Basis der 6. Welle des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) auf eine Größenordnung von 480.000 Personen.

24 Monaten) gab es im Jahresdurchschnitt 2014 3,1 Mio. Langzeitleistungsbezieher. 1,5 Mio. haben sogar vier Jahre und länger ununterbrochen ALG II bezogen, das entspricht knapp 3 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre). Nicht berücksichtigt sind hierbei diejenigen Langzeitleistungsbezieher, die mindestens 15 Wochenstunden erwerbstätig sind („Aufstocker“) und folglich nicht als arbeitsmarktfern gelten können.

In Dänemark wird der Anteil der arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbezieher wesentlich höher eingeschätzt. Man geht von einem Anteil von knapp 9 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) aus. Als arbeitsmarktfern im Sinne von „non-job ready“ gelten alle Langzeitleistungsbezieher, für die eine unmittelbare Beschäftigungsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt sehr schwierig ist. Nach Berechnungen der Koch-Kommission (2015) waren von den rund 500.000 Sozialleistungsbeziehern in den letzten fünf Jahren rund zwei Drittel mindestens 80 Prozent der Zeit im Leistungsbezug. Dieser Anteil ist ein Vielfaches der registrierten Langzeitarbeitslosen, die in der nationalen Statistik mit lediglich 26.500 ausgewiesen werden.

Auch in Großbritannien wird die Zielgruppe für eine intensive Betreuung und Vermittlung im Rahmen des „Work Programme“ nicht allein durch das Kriterium Langzeitarbeitslosigkeit, sondern durch die Art des Leistungsbezugs definiert. Zwischen Juni 2011 und März 2015 wurden 1,73 Mio. Bezieher unterschiedlicher Sozialleistungen im Rahmen dieses Programms betreut, darunter waren 40 Prozent Langzeitarbeitslose über 25 Jahre.

Aus den Niederlanden und Österreich sind keine offiziellen Schätzungen bekannt. Der politische Fokus richtet sich in den Niederlanden auf die Aktivierung von Personen mit Behinderungen, denen reduzierte Verdienstmöglichkeiten bescheinigt werden. Nach offiziellen Schätzungen können 65 Prozent der rund 300.000 als erwerbsunfähig eingestuften Personen reguläre Arbeit verrichten. Eingeschränkte Erwerbsfähigkeit wird dahingehend interpretiert, dass die Betroffenen mindestens 20 Prozent des Mindestlohns durch produktive Arbeit verdienen können. In Österreich wird ein Schwerpunkt der Aktivierung künftig auf älteren, gesundheitlich eingeschränkten Langzeitarbeitslosen liegen. Durch die 2014 in Kraft getretene Einschränkung des Zugangs zu gesundheitsbedingten Frühpensionen sind zunehmend ältere Arbeitnehmer von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.

## ■ Ansätze zur Integration von arbeitsmarktfernen Personengruppen

Alle Vergleichsländer haben das erklärte Ziel, auch arbeitsmarktferne Sozialleistungsbezieher mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit zu aktivieren. Allerdings unterscheiden sie sich im Hinblick auf die eingeschlagenen Wege, dieses Ziel zu erreichen. Während in Großbritannien private Dienstleister beauftragt werden, Problemgruppen des Arbeitsmarktes durch intensive Vermittlung und Betreuung zu integrieren, setzen die skandinavischen Länder sowie die Niederlande verstärkt auf öffentlich geförderte Beschäftigung. Diese verschiedenen Ansätze spiegeln sich in den Ausgabenkategorien aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wider.

In Dänemark entfallen 40 Prozent der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf die Kategorie „geschützte und unterstützte Beschäftigung und Rehabilitation“, was 0,6 Prozent des BIP entspricht (vgl. **Abbildung 4**). Ähnlich hoch waren die Ausgaben in den Niederlanden (0,45 % des BIP) und Schweden (0,3 % des BIP). In der Kategorie „Beschäftigungsanreize“ sind die Ausgaben in Schweden mit 0,67 Prozent des BIP sogar noch höher. Ein wesentlicher Teil davon entfällt auf die weiter unten beschriebene Job- und Entwicklungsgarantie für Langzeiterwerbslose.

In Deutschland und Österreich sind die Ausgaben in der Kategorie „geschützte und unterstützte Beschäftigung und Rehabilitation“ dagegen deutlich geringer, in Großbritannien quasi inexistent. In der internationalen LMP-Datenbank (zur Erfassung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) ist für Deutschland allerdings nur ein Teil der Leistungen zur Sicherung der Teilhabe von Schwerbehinderten am Arbeitsleben erfasst, da diese vorwiegend im neunten Sozialgesetzbuch (SGB IX) geregelt sind. Leistungen nach dem SGB IX haben grundsätzlich Vorrang vor Leistungen der Arbeitsförderung nach dem SGB III oder SGB II. So zählen beispielsweise die Ausgaben für die Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen in Integrationsunternehmen nicht zu den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

In der Kategorie „direkte Schaffung von Arbeitsplätzen“ verzeichnen die Vergleichsländer – mit Ausnahme von Österreich – dagegen keine Ausgaben (mehr). In Deutschland entfallen die Ausgaben von 0,02 Prozent des BIP überwiegend auf zeitlich befristete Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“). Das entspricht im Jahresdurchschnitt 2013 rund 0,4 Prozent der Erwerbspersonen. Auch in Österreich werden die Ausgaben in dieser Kategorie (rund 0,05 %

des BIP) vorwiegend für die Förderung von zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen für schwer vermittelbare Arbeitslose auf dem zweiten Arbeitsmarkt verwendet.

### Erfahrungen mit öffentlich geförderter Beschäftigung

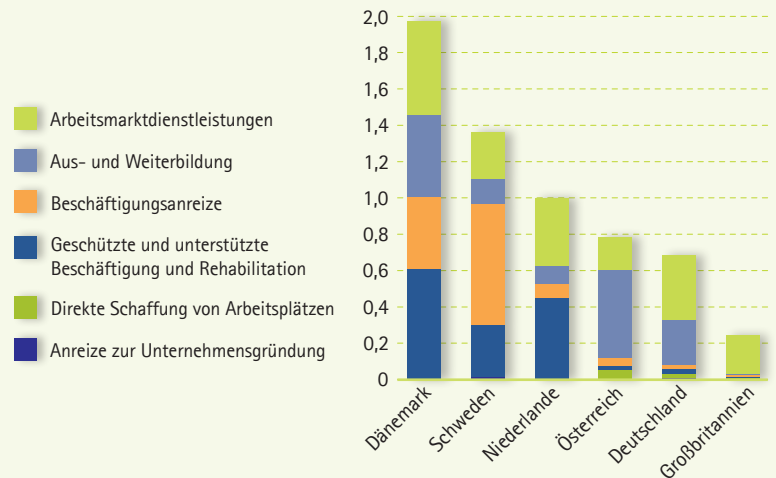
In Österreich können Arbeitsverhältnisse für schwer vermittelbare Personen bis maximal zwölf Monate gefördert werden. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2012 gab es jährlich 7.200 Teilnehmer mit rund 20.000 Förderepisoden von mehr als 31 Tagen. Eine mikro-ökonomische Wirkungsanalyse der Förderung dieser Transitarbeitsplätze in Sozioökonomischen Betrieben (SÖB) und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP) zeigt, dass die Teilnehmer deutlich länger in unselbstständiger Beschäftigung sind als vergleichbare Arbeitslose ohne Fördererteilnahme. Insgesamt ist also eine deutliche Steigerung der Erwerbsbeteiligung festzustellen. So sind zwar die Zeiten außerhalb des Arbeitsmarktes (Inaktivität) bei Transitarbeitskräften gesunken, aber gleichzeitig war auch eine Ausweitung in registrierter Arbeitslosigkeit festzustellen. Eine fiskalische Kosten-Nutzen-Rechnung zeigt, dass auch nach sieben Jahren die Förderkosten nur zum Teil kompensiert werden. Das liegt vor allem daran, dass der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt insgesamt gering ist. Ein wesentlicher Teil des Beschäftigungseffektes geht auf (Folge-)Förderungen im zweiten Arbeitsmarkt zurück (Eppel et al. 2014).

Dass arbeitsmarktferne Problemgruppen mittels hochsubventionierter Arbeitsplätze wieder näher an den Arbeitsmarkt rücken, zeigen auch Erfahrungen mit sogenannten Flex-Jobs in Dänemark. Die Arbeitsmarktpartizipation von zuvor erwerbsinaktiven Teilnehmern war 33 Prozent höher als bei Nichtteilnehmern (Datta Gupta et al. 2015). Allerdings tendiert die Übergangsrate in nicht subventionierte Beschäftigung gegen Null. Flex-Jobs waren 1998 als innovatives Instrument für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen geschaffen worden. Sie sind auf Dauer angelegte und großzügig geförderte Arbeitsverhältnisse bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern. Mit dem Instrument sollte die hohe Zahl an Zugängen in Erwerbsminderungsrenten verringert werden. Die Attraktivität des Instruments führte aber zu einer starken Expansion, ohne dass die Zahl der Invaliditätsrentner nennenswert gesunken wäre. 2012 waren 2,3 Prozent der Erwerbspersonen in Flex-Jobs, obwohl die am stärksten Eingeschränkten gar nicht erreicht wurden. Vielmehr gab es eine

Abbildung 4

### Ausgaben für verschiedene Arten aktiver Arbeitsmarktpolitik

2013, in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat, LMP-Datenbank; <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>.

© IAB

Verdrängung von regulären Jobs, die auf 20 Prozent geschätzt wird. Die Flex-Jobs wurden zunehmend zu einem ernsthaften finanziellen Problem für die öffentlichen Haushalte, weshalb das Programm 2013 reformiert wurde. Die Zielgruppe wurde enger gefasst, die Leistungen weniger großzügig ausgestaltet und die Förderung für unter 40-Jährige auf fünf Jahre befristet. Erste Ergebnisse zeigen, dass die Anträge auf Erwerbsminderungsrenten vor allem auch durch ein vorgeschaltetes Fallmanagement zurückgegangen sind, aber gleichzeitig die Teilnehmerzahlen im Flex-Job-Programm gestiegen sind. Interessant an den reformierten Flex-Jobs ist die Möglichkeit einer stufenweisen Ausdehnung der wöchentlichen Arbeitszeit ähnlich dem betrieblichen Eingliederungsmanagement des SGB IX zur Vermeidung von Erwerbsunfähigkeit oder Überwindung von Arbeitsunfähigkeit. Sogenannte Mini-Flex-Jobs mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von unter zehn Stunden wurden von den Arbeitgebern gut angenommen; 60 Prozent der seit 2013 bewilligten Flex-Jobs sind solche Mini-Flex-Jobs (Deloitte 2014). Ob allerdings die letztendliche Zielsetzung von mehr Übergängen in nicht geförderte Beschäftigung erreicht wird, bleibt abzuwarten.

Das schwedische Beispiel wiederum zeigt, dass großflächig angelegte Programme für Langzeitarbeitslose oft wenig erfolgreich sind. Die 2007 eingeführte Job- und Entwicklungsgarantie sieht eine verpflichtende Teilnahme von Arbeitslosen bereits nach 60 Wochen Arbeitslosigkeit vor. Sie ist die aufwändigste arbeitsmarktpolitische Maßnahme in



Schweden. Mehr als die Hälfte aller Ausgaben für aktive Maßnahmen entfielen 2012 auf dieses Programm. Im April 2013 nahmen 2 Prozent der Erwerbspersonen daran teil. Das – ähnlich dem ausgelaufenen deutschen Beschäftigungszuschuss – in drei Phasen untergliederte Programm hat die erhofften Erwartungen allerdings nicht erfüllt. Angesichts der massiven Zuweisungen in die Maßnahme konnten viele Teilnehmer nicht adäquat aktiviert werden. Ein Drittel von ihnen erhielt beispielsweise keinerlei betriebliche Trainings- und Praktikumsangebote, die in Phase 2 vorgesehen sind. Insgesamt gab es in allen Phasen nur wenige Übergänge in reguläre Jobs (Harbo Hansen 2011). Insbesondere die dritte Phase des Programms steht unter scharfer Kritik. Die bisher überwiegend „künstlichen“ Arbeitsmöglichkeiten bei gemeinnützigen Trägern sollen deshalb abgeschafft und durch subventionierte Jobs auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ersetzt werden.

In den **Niederlanden** richten sich Reformvorhaben weniger auf Langzeitarbeitslose als vielmehr auf Menschen mit Behinderungen, die bislang in einem segregierten zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt waren. Ziel des im Januar 2015 in Kraft getretenen „Partizipationsgesetzes“ ist es, für diese Gruppe mehr subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Arbeitgeber bekommen entsprechend dem Grad der Minderleistungen – ähnlich den Regelungen im deutschen SGB IX – einen Ausgleich in Form eines Lohnkostenzuschusses, der je nach Steigerung des Arbeitsvermögens jährlich angepasst wird. Sollte das Ziel der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze nicht erreicht werden, wird die niederländische Regierung eine Ausgleichsabgabe ähnlich der deutschen Regelung für Schwerbehinderte einführen (Divosa 2014). In einem nationalen Abkommen mit der Regierung haben sich die niederländischen Arbeitgeber verpflichtet, bis zum Jahr 2026 125.000 subventionierte Arbeitsplätze in privaten und öffentlichen Unternehmen zu schaffen.

### **Der alternative Ansatz des britischen „Work Programme“**

Großbritannien hat alle früheren Aktivierungsprogramme (New Deal-Programme) durch das 2011 eingeführte „Work Programme“ (WP) ersetzt und verfolgt damit einen völlig anderen Weg zur Integration von arbeitsmarktfernen Leistungsbeziehern als die anderen Vergleichsländer. Langzeitarbeitslose und inaktive Leistungsbezieher werden auf dem Weg zu einer (nachhaltigen) Beschäftigung durch Dritte,

kommerziell arbeitende private oder gemeinnützige Anbieter, betreut. Das WP stellt das bislang umfangreichste Modell der Vermittlung arbeitsmarktferner Leistungsbezieher durch Dritte in Europa dar. Den privaten Anbietern wird ein weitgehender Freiraum im Integrationsprozess eingeräumt (sogenannter Black-Box-Ansatz). Die Teilnehmer werden maximal zwei Jahre lang im Work Programme betreut. Schätzungen des Arbeitsministeriums gehen von rund 3 Mio. Kundenzuweisungen und Gesamtkosten in Höhe von 3 bis 5 Mrd. Pfund bis 2017 aus, die in voller Höhe aus den eingesparten Ausgaben für Sozialleistungen bezahlt werden sollen. Da die Vergütung konsequent auf eine Erfolgsbasis gestellt wurde, müssen die privaten Anbieter in Vorleistung gehen und tragen ein hohes finanzielles Risiko. Zwischen Juni 2011 und März 2015 konnten rund 25 Prozent aller Teilnehmer in eine Beschäftigung von bis zu 6 Monaten (bzw. bis zu 3 Monaten für schwerere Fälle) vermittelt werden. Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen. Während für die Bezieher von Arbeitslosengeld die vom Ministerium festgelegten Mindesteingliederungsquoten (ca. 25 %) inzwischen erreicht wurden, konnten die angestrebten Eingliederungsquoten für gesundheitlich eingeschränkte Bezieher von „ESA“ (Employment und Support Allowance) auch im dritten Programmjahr nicht erreicht werden. Nach Befunden der Begleitforschung liegt dies auch daran, dass die Kosten für die schwierigen Kundengruppen höher sind als erwartet. Die Privaten setzen deshalb auf eine Mischkalkulation (House of Commons Library 2015).

### **Die aktuelle deutsche Diskussion**

Hierzulande richtet sich der arbeitsmarktpolitische Fokus weniger auf inaktive Langzeitleistungsbezieher als vielmehr auf arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose. Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose hat seit den 2000er Jahren stark an Bedeutung verloren. Die traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der 1980er und 1990er Jahre sind inzwischen ganz abgeschafft worden. Auch neuere Modelle der längerfristigen Förderung von Arbeitsverhältnissen wie Bürgerarbeit oder Beschäftigungszuschuss wurden aufgrund relativ geringer Beschäftigungsperspektiven für die Teilnehmer und hoher Kosten wieder eingestellt bzw. von dem quantitativ eher kleiner dimensionierten Programm „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ abgelöst.

Diese Entwicklungen sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines aufnahmefähigeren Arbeitsmark-

tes zu sehen. Dieser hat dazu beigetragen, dass von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Risikogruppen, vor allem Geringqualifizierte, häufiger Beschäftigung finden. Zudem zeigen Evaluationsergebnisse, dass nicht alle schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen durch geförderte Beschäftigung erst an den Arbeitsmarkt herangeführt werden müssen. Nach zehn Jahren Aktivierungspolitik („Fördern und Fordern“) ist aber auch erkennbar geworden, dass ein ausschließlich aktivierender Ansatz die Probleme verfestigter Arbeitslosigkeit bzw. verfestigten Leistungsbezugs nicht lösen kann. Erkenntnisse aus Forschung und Praxis haben gezeigt, dass eine Integration in Erwerbsarbeit für den „harten Kern“ der Langzeitarbeitslosen – darunter viele Ältere mit gesundheitlichen Einschränkungen – ein weit entferntes Ziel ist.

Neben Forderungen zur Einschränkung des Aktivierungsanspruchs durch eine Öffnung von Erwerbsminderungsrenten für ältere, gesundheitlich eingeschränkte Langzeitarbeitslose hat der hohe Grad der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit eine rege Diskussion um öffentlich geförderte Beschäftigung entfacht. Die Vorschläge reichen von der Schaffung eines teilhabeorientierten „Sozialen Arbeitsmarktes“ als speziellem Zielgruppenprogramm bis zur Einrichtung eines großflächig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Kupka und Wolff (2013) sprechen sich beispielsweise für einen sozialen Arbeitsmarkt aus, der befristete Beschäftigungsmöglichkeiten schafft für Menschen mit nur marginalen Chancen auf eine ungeforderte Beschäftigung. Ziele wie die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Verbesserung der gesundheitlichen und psychosozialen Lage der Betroffenen stehen hierbei im Vordergrund, die Integration in den ersten Arbeitsmarkt rückt in den Hintergrund.

Mit dem im November 2014 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgelegten Maßnahmenpaket zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit wird erstmals auch das Konzept eines „sozialen Arbeitsmarktes“ in der Praxis erprobt. Das Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist auf maximal 10.000 besonders arbeitsmarktferne Personen ausgerichtet, die länger als vier Jahre SGB-II-Leistungen bezogen haben und keine unmittelbare Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt haben. Es sieht vor, betriebliche oder betriebsnahe Beschäftigungsmöglichkeiten voll zu subventionieren. Das Modellprogramm ist bis Ende 2018 befristet, eine Entscheidung über die Übernahme als Regelinstrument der Arbeitsförderung wird dann aufgrund der gemachten Erfahrungen gefällt.

## ■ Fazit und Schlussfolgerungen

Das Ziel der deutschen Gesetzgebung, auch solche Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die verminderte Zugangschancen haben, hat 2005 zu einer beträchtlichen Ausweitung der zu aktivierenden Personengruppen geführt. Dagegen weiten Länder wie Dänemark, Schweden, Großbritannien und Dänemark den Aktivierungsanspruch erst allmählich auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes aus. Mit der Umsetzung des Prinzips der „Arbeitsmarktintegration vor Erwerbsminderungsrente“ wurden in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten stark ausgebaut, um insbesondere Personen mit gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen den Weg in den Arbeitsmarkt zu ebnen. Das Ziel, einen Übergang in ungeforderte Beschäftigung zu schaffen, wurde aber (bislang) nicht erreicht. Die Erfah-

### i

#### Erfassung der Dauer von Langzeiterwerbslosigkeit (international)

Während „Langzeitarbeitslose“ sich auf die nach nationalen Regelungen erfassten Personen bezieht, wird von „Langzeiterwerbslosen“ dann gesprochen, wenn diese nach der internationalen Erwerbsstatistik ermittelt wurden. Nach dem internationalen ILO-Konzept sind Langzeiterwerbslose diejenigen, die zwölf Monate und länger Arbeit gesucht haben und in dieser Zeit keiner Erwerbstätigkeit (über einer Wochenstunde) nachgegangen sind. Wenn Personen nicht aktiv nach Arbeit suchen und/oder dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen (z. B. bei Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder bei längerer Krankheit), werden sie nicht als erwerbslos, sondern als inaktiv erfasst. Im Rahmen der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (EU-LFS, Labour Force Survey) werden die Dauer der Arbeitssuche und die letzte Erwerbstätigkeit über Befragungen von Personen ermittelt, die diese Ereignisse aus ihrer Erinnerung heraus rekonstruieren. Die Verfügbarkeit während der Arbeitssuche dürfte dabei nicht einheitlich beurteilt werden, sodass teilweise auch die Arbeitssuche während der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme, der Betreuung von Kindern oder einer längeren Krankheit als Phase der Erwerbslosigkeit berücksichtigt wird. Anders als in den amtlichen nationalen Statistiken sind solche Unterbrechungen der Arbeitssuche aber „unschädlich“, d. h. die Erwerbslosigkeitsdauer wird dadurch nicht unterbrochen.

Andererseits ist davon auszugehen, dass in der internationalen Erwerbsstatistik Personen in öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen als erwerbstätig erfasst werden, wenn sie angeben, dass sie in der Referenzwoche beschäftigt waren. Dadurch wird das Problem der Langzeiterwerbslosigkeit in Ländern mit einem hohen Anteil öffentlich geförderter Beschäftigung unterschätzt. In den skandinavischen Ländern ist die Diskrepanz zwischen der Zahl der Langzeiterwerbslosen auf Basis der Erwerbslosenstatistik und der Zahl der Personen mit Vermittlungsproblemen deshalb besonders groß.

Festzuhalten bleibt, dass es – trotz der Intention des standardisierten ILO-Konzepts – nicht gelungen ist, eine international vergleichbare Arbeitsmarktstatistik zu schaffen, die unabhängig von länderspezifischen institutionellen und sozialrechtlichen Regelungen ist. Letztere haben einen erheblichen Einfluss auf das Antwortverhalten in Befragungen. In Ländern, in denen „Erwerbsunfähigkeit“ ein sozial anerkannter und gleichzeitig mit Sozialleistungen verbundener Sozialrechtsstatus ist, werden Personen mit Problemen bei der Arbeitsmarktintegration eher als „erwerbsunfähig“ denn als „erwerbslos“ eingestuft.



Regina Konle-Seidl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ im IAB. [regina.konle-seidl@iab.de](mailto:regina.konle-seidl@iab.de)

rungen in Dänemark und Schweden verdeutlichen vielmehr die großen Risiken und hohen Kosten, die mit langfristig angelegten und großzügig ausgestalteten Förderprogrammen ohne enge Zielgruppendefinition verbunden sind. Als Strategien zum Abbau verfestigter Langzeiterwerbslosigkeit sind sie nicht zu empfehlen.

Großbritannien setzt mit dem „Work Programme“ auf eine an Wirtschaftlichkeitskriterien ausgerichtete intensive Betreuung und Vermittlung durch Dritte. Ob der im Vergleich zu den skandinavischen Ländern völlig andere und wesentlich kostengünstigere britische Ansatz tatsächlich die Erwartungen im Hinblick auf die Integration von arbeitsmarktfernen Personengruppen erfüllen kann, wird sich frühestens 2018 zeigen. Bislang liegen die Eingliederungsquoten für die Gruppen mit den größten Vermittlungsproblemen, vor allem mit gesundheitlichen Einschränkungen, unter den Erwartungen.

Für die aktuelle deutsche Diskussion um die Integration des „harten Kerns“ von Langzeitarbeitslosen lenken die Länderbeispiele den Blick auf das SGB-IX-Förderinstrumentarium, das hierzulande außerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die Förderung der Teilhabe von Rehabilitanden und behinderten Menschen am Arbeitsleben eingesetzt wird. Seine Öffnung für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose wäre überlegenswert. So könnten beispielsweise Beschäftigungsmöglichkeiten in Integrationsbetrieben stärker auch für gesundheitlich eingeschränkte Langzeitarbeitslose angeboten werden. Für die Gruppe der schwerbehinderten Langzeitarbeitslosen ist bereits vorgesehen, mehr Plätze in diesen Betrieben bereit zu stellen.

Die intensivere Nutzung von ausgewählten Förderinstrumenten des SGB IX wäre Ansätzen vorzuziehen, die mit erheblichen Risiken verbunden sind. Dazu gehören etwa die Öffnung von Erwerbsminderungsrenten oder der großflächige Ausbau eines zweiten Arbeitsmarktes speziell für Langzeitarbeitslose. Zudem wäre ein „Nationaler Pakt für Langzeitarbeitslose“ analog dem niederländischen Beispiel überlegenswert. Erfahrungen zeigen, dass Arbeitgeber trotz hoher Lohnkostenzuschüsse bislang oft wenig Interesse haben, arbeitsmarktferne Personen

einzustellen. Der Erfolg der Förderung jeglicher Form von betriebsnahen Beschäftigungsverhältnissen steht und fällt letztlich mit der Bereitschaft von Arbeitgebern, Personen mit Vermittlungshemmnissen eine Beschäftigungschance zu geben.

## Literatur

- Datta Gupta, N.; Larsen, M.; Stage Thomsen, L. (2015): Do wage subsidies for disabled workers reduce their non-employment? Evidence from the Danish Flexjob Scheme. In: IZA Journal of Labor Policy, 4:10.
- Deloitte (2014): Fleksjob født med progression. Analyse af drivere og barrierer for progression i små fleksjob December 2014, Analyserapport.
- Divosa (2014): Participatiewet (<http://www.divosa.nl/onderwerpen/participatiewet>).
- Eggs, J; Trappmann, M.; Unger, S. (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht Nr. 23, Nürnberg.
- Eppel, R.; Horvath, T.; Mahringer, H. (2014): [Die Wirkung von geförderter Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen. Ergebnisse einer mikroökonomischen Evaluierung](#). In: WIFO Monatsberichte, 87(11), S. 783-794.
- Harbo Hansen, N.-J. (2011): Limiting Long-Term Unemployment and Non-Participation in Sweden, OECD Economics Department Working Papers, No. 842, (<http://www.oecd-ilibrary.org/content/workingpaper/5kghxkjj1s6l-en>).
- House of Commons Library (2015): Work Programme: Background and statistics. Briefing Paper N° 6340, 26 June 2015 (<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06340/SN06340.pdf>).
- Koch-Kommission (Expertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats): Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Marts 2015 (<http://star.dk/da/Om-STAR/Publikationer/2015/03/Nye-veje-mod-job-for-borgere-i-udkanten-af-arbejds-markedet.aspx>).
- Kupka, P.; Wolff, J. (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen. Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. IAB-Stellungnahme Nr. 2 (<http://doku.iab.de/stellungnahme/2013/sn0213.pdf>).
- Obermeier, T.; Sell, S.; Tiedemann, B. (2014): Es werden mehr. Aktualisierte Abschätzung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung aus der sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 15-2014.