

Eine europäische Perspektive auf die Langzeitarbeitslosigkeit

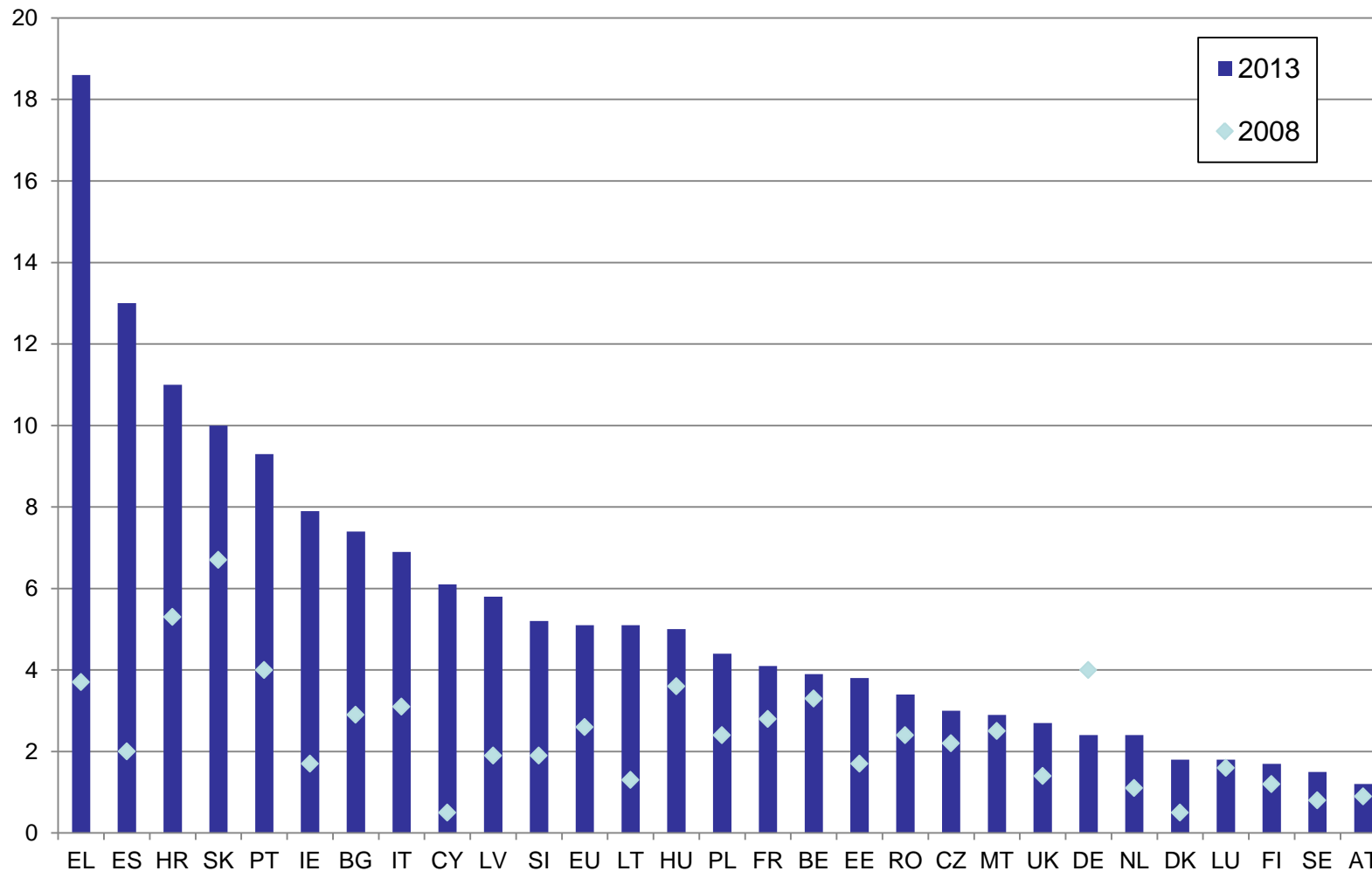
Werner Eichhorst, IZA

„Wissenschaft trifft Praxis“
Nürnberg, 24. Juni 2015

Überblick

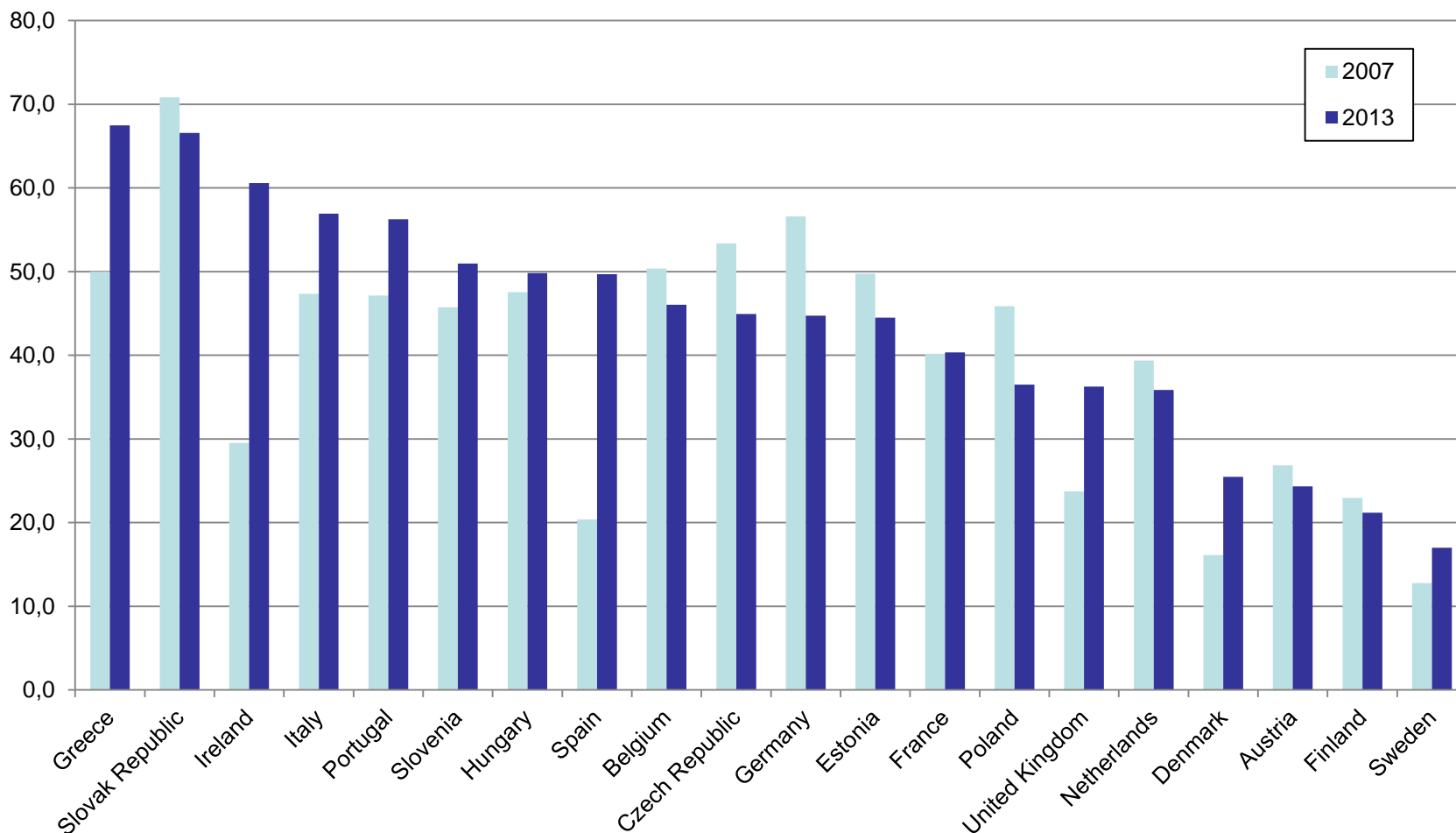
1. **Konzeption der Langzeitarbeitslosigkeit**
2. **Wirksamkeit der Politik – was wissen wir? Gibt es eine Reihe von effektiven Maßnahmen?**
3. **Politische Schlussfolgerungen (mit speziellem Fokus auf die EU)**

Langzeitarbeitslosigkeit in Europa in % der Erwerbspersonen



Source: European Commission ESDE Report 2014.

Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen



Source: OECD Employment Outlook 2014.

Einige Einschränkungen

- Standardzahlen spiegeln nicht die gesamte Realität wider
 - a) Alternative Möglichkeiten des Leistungsbezugs ohne als arbeitsuchend eingestuft zu werden
 - 1) Erwerbsminderungsrenten
 - 2) Krankengeld
 - 3) Vorruhestand
 - 4) Langfristige Teilnahme an ALMP, subventionierte Beschäftigung
 - b) Nicht-Erwerbstätigkeit von Erwerbsfähigen ohne Leistungsbezug --- demotivierte oder inaktive Erwerbspersonen --- insbesondere wenn Sozialleistungssysteme nicht vorhanden sind oder unattraktiv/ unzugänglich

komplementäre Indikatoren: Langzeit-Nichtbeschäftigung, 25-64 J., 2008 und 2012



Quelle: ELFS, Konle-Seidl, Rhein, Trübswetter, 2014.

komplementäre Indikatoren: langfristiger Sozialleistungsbezug nach Typ, 2011

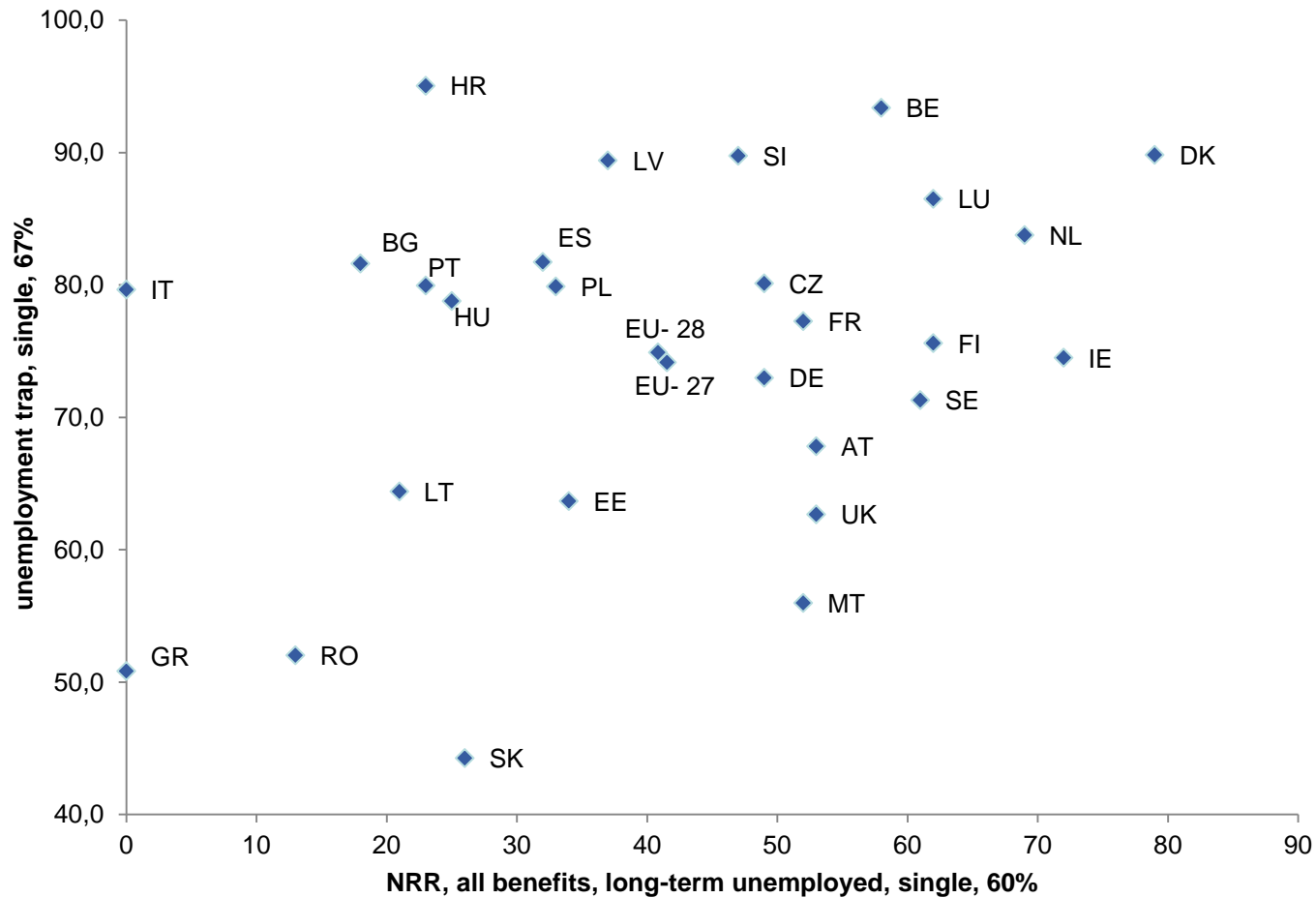
	Arbeitslosengeld	Arbeits- unfähigkeit und Krankheit	(Früh-)Rente	Sozialhilfe inkl. Wohngeld	Keine Leistungen
Dänemark	45,4	57,8	-	30,5	4,7
Deutschland	27,1	16,1	19,3	30,3	16,8
Vereinigtes Königreich	6,6	27,2	26,6	44	13,1
Niederlande	5,8	25,7	34,2	34,4	17,5
Schweden	17,9	47,1	34,1	30,6	7,7
Spanien	20,8	10,4	11,1	7,7	48,2

Quelle: EU SILC, Konle-Seidl, Rhein, Trübswetter, 2014.

Bewertung

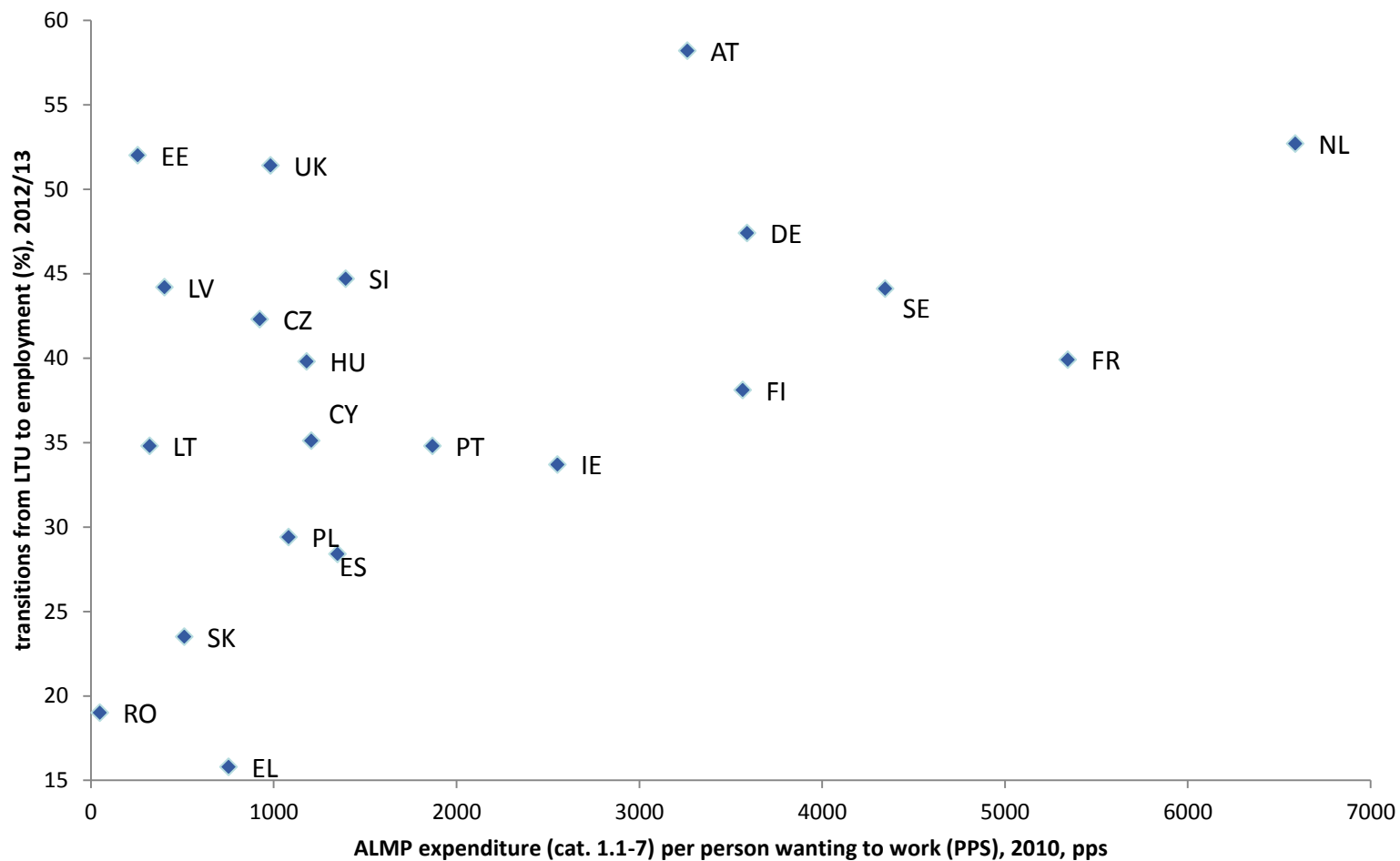
- Der Zugang zu Sozialleistungen bietet auch die Möglichkeit zu aktivieren und zu unterstützen, finanzielle Unterstützung zu leisten und gleichzeitig negative Arbeitsanreize abzubauen – dies ist jedoch abhängig von genügend Kapazitäten für ALMPs und Aktivierung
- Langzeitarbeitslosigkeit bedeutet zumindest, dass Personen in einem potentiell aktivierenden Sozialleistungssystem aufgenommen sind (abhängig von Aktivierung und ALMPs)
- Hohe Langzeitarbeitslosenzahlen sind nicht zwingend schlechter als versteckte Arbeitslosigkeit/Nichtbeschäftigung
- Zur Beurteilung des Erfolgs einzelner Länder muss man die gesamten institutionellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf Sozialleistungen, ALMPs, Arbeitsmarktregulierungen etc. und auch Aspekte der Arbeitskräftenachfrage/wirtschaftlichen Schocks berücksichtigen

Nettolohnersatzrate und Arbeitslosigkeitsfalle



Quelle: EC Steuernd und Zuschüsse Datenbank

ALMP-Ausgaben und Übergänge in Beschäftigung



Quelle: ESDE 2014, Tabellen 16 und 19

Politikmaßnahmen und deren Ziele

- Fokus: Maßnahmen zielgerichtet auf Langzeitarbeitslose und andere Arten von Langzeit-Sozialleistungsempfängern
- Ziele: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, gesellschaftliche Partizipation und/ oder Arbeitsmarktintegration? Prioritäten sind entscheidend...
- Was wissen wir über die Wirksamkeit von zielgerichteten politischen Maßnahmen und die notwendigen Kapazitäten um diese umzusetzen?

Welche ALMPs helfen Langzeitarbeitslosen?

- ALMP für Langzeitarbeitslose: Ergebnisse unterscheiden sich nicht maßgeblich von den Evaluierungsstudien über allgemeine ALMP

- **Trainingsmaßnahmen**
 - Positive mittel- und langfristige Ergebnisse (Card et al. 2010)
 - Positive Auswirkungen vor allem bei
 - „On-the-job-training“ (Card et al. 2010, Kuddo 2009)
 - kleineren Programmen, die auf bestimmte benachteiligte Gruppen, bestimmte Berufe und Systeme ausgerichtet sind; tendenziell besser als große und allgemeine Maßnahmen
 - Maßnahmen, die zu einer formalen Berufsqualifikation führen
 - Maßnahmen, die auf Fähigkeiten und Kompetenzen vorbereiten, die von (lokalen) Arbeitgebern nachgefragt werden

Beispiel: Fit4Job in Luxemburg

- Luxemburg: **Fit4Job**: Arbeitslose und Langzeitarbeitslose
 - Beschränkt auf wirtschaftlich starke Sektoren, die Beschäftigungsmöglichkeiten auf Grund von Expansion (z.B. Handel) oder Wachstum (z.B. Finanzsektor) bieten. Nur eine beschränkte Anzahl von Teilnehmern
 - Bietet einerseits die Flexibilität von Umschulungsprogrammen durch maßgeschneiderte Trainingsmaßnahmen, die auf nachgefragte branchenspezifische Fähigkeiten zugeschnitten sind, und gleichzeitig die Bewertung der Kompetenzen der Teilnehmer
 - **Trainingsmaßnahmen sind erfolgreicher, wenn sie auf Fähigkeiten und Kompetenzen vorbereiten, die von (lokalen) Arbeitgebern nachgefragt werden**
 - Neue aufstrebende Schlüsselsektoren wie ICT haben wahrscheinlich langfristig gesehen nur eine geringe Auswirkung auf die Langzeitarbeitslosigkeit, **während andere Sektoren (z.B. die Logistikbranche), wenn vollständig entwickelt, aussichtsvoller für Geringqualifizierte sind**

Welche ALMPs helfen Langzeitarbeitslosen?

- **Beschäftigungsanreize und Lohnsubventionen**
 - Kostspielig, aber wirksam, wenn zielgerichtet und nicht zu umfangreich (Kluve 2006). Andernfalls Gefahr von Nettowohlfahrtsverlusten, Substitutions- und Verdrängungseffekten
 - Erfolg ist abhängig davon, in welchem Ausmaß sie mit anderen Maßnahmen (targeting, training, follow-up) kombiniert werden, um Wohlfahrtsverluste und Substitutionseffekte zu minimieren (Duell, Vogler-Ludwig 2011)
 - Beispiel: umfangreiche, langfristig subventionierte „Flexjobs“ mit speziellen Arbeitsbedingungen für langfristig (teilweise) eingeschränkte Personen in Dänemark (Datta Gupta, Larsen und Thomsen 2015, Datta Gupta und Larsen 2010): Positive Beschäftigungseffekte für die Zielgruppe (+33 pp), allerdings Schwierigkeiten, die am stärksten Eingeschränkten zu erreichen, Probleme mit Kosteneffizienz sowie Wohlfahrtsverluste, Substitutions- und Verdrängungseffekte.
 - Ungarn: START Extra: Lohnsubventionen für Langzeitarbeitslose über 50, Laufzeit: 2007 bis 2011. Cseres-Gergely et al. (2012) Einfluss des START Extra Programms auf die Beschäftigung und das Gehalt. Die Wahrscheinlichkeit einen Job zu finden hat sich signifikant für Männer mit Berufsabschluss erhöht.

Welche ALMPs helfen Langzeitarbeitslosen?

▪ **Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen/ABM**

- Generell weniger erfolgreich als andere Arten von ALMP‘ (Kluve und Schmidt 2002, Kluve 2010, Card et al. 2010, Duell 2012)
- Problematische Lock-in-Effekte und Nebenwirkungen auf andere Beschäftigungsformen, potentiell kostspielig, können aber auch benachteiligte Gruppen stabilisieren und motivieren
- Müssen gut durchdacht sein und mit Training kombiniert werden, um effektiv zu sein. Erfahrungen mit sozialen Unternehmen zeigen positive Ergebnisse für schwer vermittelbare Arbeitssuchende (Duell 2012)
- Ungarn: Pathways to Work programme, großes öffentliches Beschäftigungsprogramm im Jahr 2009 und 2010
 - Köllő and Scharle (2011): Programm erreichte zwar seine Zielgruppe, aber konnte deren Beschäftigungsmöglichkeiten nicht verbessern; nicht in der Lage die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren, konnte aber eine kurzfristige Entspannung für Arbeitslosen-Haushalte bringen und vielleicht die sozialen Spannungen auf kommunaler Ebene reduzieren (Köllő and Scharle 2012, Mýtna Kurekova et al. 2013); in einem größeren Umfang nicht nur ineffektiv, sondern verschlimmert evtl. sogar das Problem (Harvan 2011).

Die spezifische Funktion des PES

- **Beschäftigungsorientiertes Case Management**
- Qualität abhängig von
 - Konstanten persönlichen oder ständig wechselnden Berater (Belege aus Kopenhagen: derselbe Berater ist die beste Methode)
 - Caseload des Beraters
 - Anzahl der Treffen
 - Grad der individuellen Unterstützung - realisierbare, individuelle Aktionspläne
 - Monitoring und/oder Beratung
 - Integrierte Ansätze und institutionelle Kooperationen sind entscheidend für Personen mit mehrfachen Beschäftigungshemmnissen
 - Nachhaltigkeit der Vermittlung vs. Möglichst schnelle Beendigung des Leistungsbezugs
- Profiling durch statistische Methoden als erster Schritt, anschließend jedoch Case Management, erst über die Fähigkeiten und Erfahrungen des Beraters wird individuelle Unterstützung ermöglicht

Evaluation der Profiling-Methoden (Weber, 2011)

- Unterschiedliche Ergebnisse (verschiedene Profiling-Methoden in den jeweiligen Ländern, unterschiedliche Erfolgsquoten)
- Methodik und die zugrundeliegenden Datenquellen müssen sehr zuverlässig sein
- Lektionen für die Zukunft:
 - Fortschritt in Richtung ganzheitlicher Profiling-Methoden
 - Erkenntnisse hinsichtlich der Abstimmung von der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik auf die Ausführungsbestimmungen
 - Mehrheit der Teilnehmer am Diskurs: „...right balance need to be found between man and machine in profiling and determining resulting resource allocation...“
 - Berater sollten an der Entwicklung (Planung, Gestaltung und Erprobung) von (statistischen) Profiling-Systemen und an der Entscheidungsfindung von Ressourcenverteilung beteiligt sein
 - Notwendigkeit von langfristigeren Tests und Evaluationen um Kosten, Nutzen und Zuverlässigkeit von Profiling-Instrumenten zu bestimmen

PES – Caseload

- Caseload (Klienten pro Jahr) (Manoudi et al., 2014)
 - Höchste Caseload-Ziffern in der Slowakei (928), niedrigste in Deutschland (135)
 - Belgien (Le Forem) und Schweden (170-180)
 - Finnland, Italien, Polen, Estland (210-250)
 - Tschechische Republik, Frankreich, Litauen, Malta (350-390)
 - Belgien (Actiris), Griechenland, Kroatien, Irland, Portugal (über 500)
 - In manchen Ländern haben Berater, die für arbeitsmarktfremere Gruppen zuständig sind, einen niedrigeren Caseload
 - Frankreich (1:70), Deutschland (1:75), Estland (100 bis 150), Finnland (114), Malta (214), Polen, Kroatien (geplant)
- Niedrigerer Caseload → intensivere (und bessere) Beratung → bessere Arbeitsplatzvermittlung
 - Deutschland: Kruppe (2008): „FAIR“, Hofmann et al. (2010): „1:70“, Fertig (2015): „Berliner Joboffensive“, Hofmann et al. (2014)

Die Rolle der Treffen mit den Case Managern (Rosholm, 2014)

- Von traditioneller Aktivierung zu einem Ansatz mit Case Managern
 - Beratung und Kontrolle durch regelmäßige Treffen mit dem Case Manager, Abweichungen bezüglich der Häufigkeit, dem Inhalt und der Art, indem die besonderen Kompetenzen der Case Manager genutzt werden
 - Prioritäten während der Treffen können variieren und angepasst werden: Unterstützung bei der Arbeitssuche, Realitätsscheck, moralischer Beistand, Auswahl eines passenden ALMP, Beschließen eines Aktionsplans, Überwachung etc.
 - **Kosten-effizientes** und **flexibles** Instrument, das die Arbeitssuche der **(arbeitsfähigen)** Arbeitslosen verbessern und intensivieren kann --- es kann jedoch nicht alleinig für die am meisten Benachteiligten genutzt werden
 - Viele Studien zeigen positive Auswirkung für die Aufnahme von Beschäftigung nach dem Treffen, aber auch vorher → daher: gleichzeitiger Rückgang von Arbeitslosigkeit und Abnahme der Kosten für aktive Arbeitsmarktpolitik
 - Siehe insbesondere die Experimente mit verschiedenen Interviewsequenzen in Dänemark: QBW1 und QBW2 (Graversen and Ours 2008, Rosholm 2008)
 - ABER: die Häufigkeit der Treffen zu erhöhen hilft nicht zwangsläufig den am wenigsten erwerbsfähigen Arbeitnehmern, sondern kann die Übergangsrate zu Invaliditätsleistungen erhöhen, wenn keine anderen, unterstützenden Maßnahmen ergänzend hinzugezogen werden.

Die „Berliner Job Offensive“ in Deutschland

- Allgemein positive Erfahrungen mit intensivierter Beratung z.B. im Rahmen der „Initiative 50+“ für ältere Langzeitarbeitslose in Deutschland – verbesserter Übergang zumindest in Teilzeitarbeit
 - „Berliner Job Offensive“: 600 zusätzliche Berufsberatern in Berliner Jobcentern um individuellere und intensivere Unterstützung zu ermöglichen: Individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit konnte um 10 Prozentpunkte erhöht werden, ebenso konnten stabilere Arbeitserfahrungen geschaffen werden, der Leistungsbezug beendet werden und die Abhängigkeit von ALMP-Programmen reduziert werden; positive Effekte sind sowohl bei Arbeitslosen mit großer als auch geringerer Arbeitsmarktnähe zu beobachten
- der Aufbau einer unmittelbaren, dauerhaften und vertrauensvollen Beziehung zwischen dem PES und den Klienten ist entscheidend (siehe z.B. Fertig 2015)

Die Reformsequenz des Vereinigten Königreichs

- **New Deal for Young People (NDYP)**, startet mit der sogenannten **Gateway** Phase (bis zu vier Monate) intensive und individuelle Hilfe und Unterstützung, um eine nicht-subventionierte Beschäftigung zu finden
 - Verbesserte nicht nur die Verfügbarkeit von Arbeitssuchenden, sondern auch die Einbeziehung von privaten Arbeitgebern (Martyn 2007), positive Auswirkungen auf die Motivation der Teilnehmer
- **Employment Retention and Advancement (ERA)**: zur Verbesserung der Arbeitsplatzsicherheit und Förderung von Niedriglohnempfänger (Arbeitslose/ Erwerbstätige Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose), Unterstützung bei der Arbeitssuche und auch danach, arbeitsbezogene Dienstleistungen und finanzielle Anreize, drei Hauptprogrammphasen: „Gateway“, „Intensive Activity Period“ (IAP) und „Fellow Through“
 - ERA hat Langzeitarbeitslosen dazu verholfen, schneller eine Anstellung zu finden und diese länger beizubehalten als ihre Kontrollgruppe; die Ergebnisse der Langzeitarbeitslosen sind die signifikantesten (Arbeitslose und erwerbstätige Alleinerziehende)

Die Reformsequenz des Vereinigten Königreichs

- **Work Programme** (2011 eingeführt) für Langzeitarbeitslose, maßgeschneiderte Unterstützung durch den privaten und freiwilligen Sektor, Externalisierung von Dienstleistungen, zwei Jahre lange Unterstützung um eine nachhaltige Anstellung zu finden, umgesetzt durch ein Netzwerk von Primär- und Subauftragnehmern, Bezahlung nach Leistung, erhöhter Freiraum bei der Gestaltung der Angebote für die unterstützten Personen
 - Erfolg des Work Programmes ist vergleichbar mit vorherigen Programmen, Probleme die Situation der schwer vermittelbaren Gruppen zu verbessern (National Audit Office 2014)
- **Help to Work** (April 2014): unterstützt die am schwersten zu vermittelnden Leistungsbezieher dabei unabhängig von staatlichen Leistungen zu werden und eine Anstellung zu finden, maßgeschneiderte Wiedereingliederungspläne, intensives Coaching, **tägliche** Treffen mit Jobcenter Plus Beratern oder Teilnahme an einem Praktikum für bis zu 6 Monaten, potentielle Sanktionen: Streichung der staatlichen Leistungen für einen befristeten Zeitraum

Kranken- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung

- Wechselwirkung zwischen Langzeitarbeitslosigkeit mit alternativen Sozialleistungssystemen wie Berufsunfähigkeit, Krankheit, (Vor)Ruhestand
- Strengere Aktivierung in einem der Sozialleistungsregime führt in der Regel zum Ausweichen in andere, großzügigere und weniger fordernden Leistungen
 - Petrongolo (2009): UK JSA Reform von 1996:
 - Verschärfung der Suchanforderungen erhöht die Wahrscheinlichkeit um 2,5–3% zu Erwerbsunfähigkeitsleistungen zu wechseln
 - Lammers et al. (2012): Nach einer Reform in den Niederlanden im Jahre 2004, auch strengere Suchanforderungen für Ältere (57,5+)
 - Hat die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit signifikant erhöht (+6/11% Männer/Frauen) aber auch die Zugänge in Erwerbsunfähigkeitsversicherungen (+4/9 Männer/Frauen)

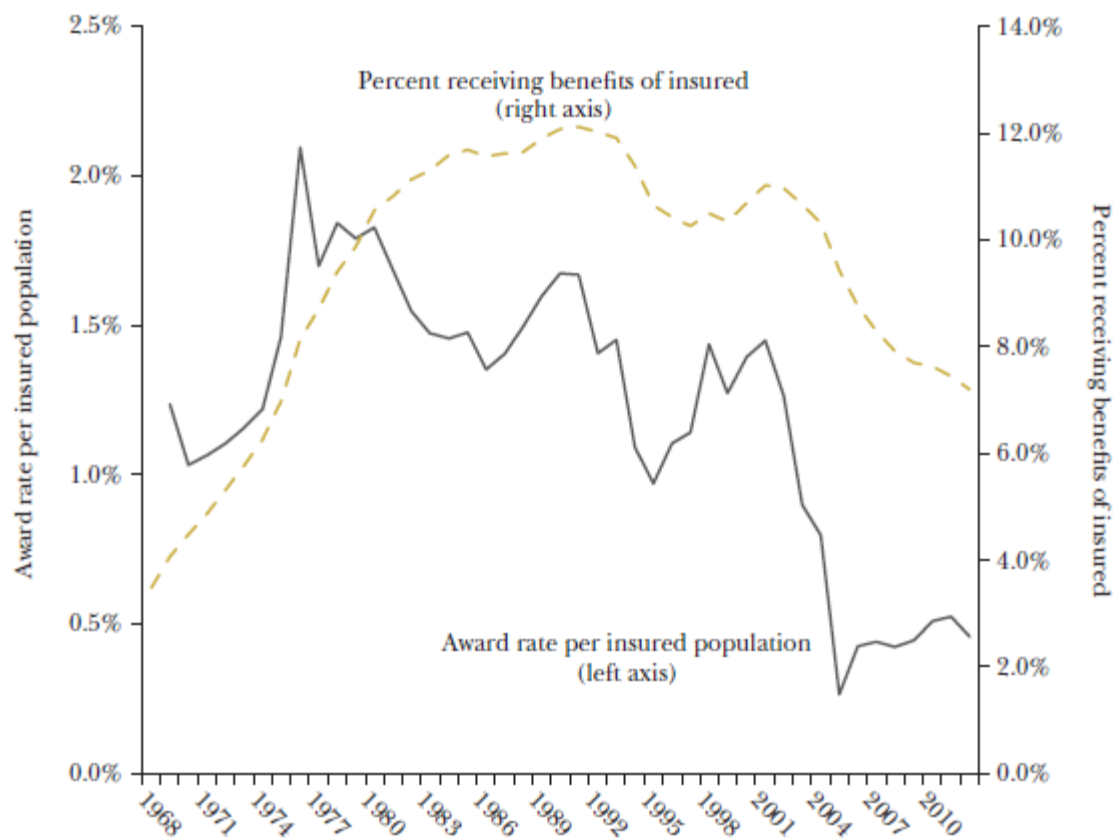
Kranken- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung

- Folgen: stärkere Aktivierung und verschärfte Zugangskriterien für Krankheits- und Arbeitsunfähigkeitsleistungen
 - Koning und Lindeboom (2015): Reformen in den Invaliditätsleistungen in den Niederlanden, da bis Mitte 2000 Invaliditätsrenten verstärkt genutzt wurden um Arbeitskräfte „sozialverträglich“ abzubauen; als Alternative zu teuren Kündigungen und weniger großzügigen/mehr fordernden Arbeitslosenunterstützungen – ca. 25-50% des Zugang in Arbeitsunfähigkeit war versteckte Arbeitslosigkeit
 - Schrittweise Politikumkehrung:
 - 1) Abbau der Anreize für Arbeitgeber, Arbeitnehmer in die Arbeitsunfähigkeit zu verschieben, ab sofort müssen Arbeitgeber bis zu 2 Jahre lang Krankengeld zahlen, und durch „experience rating“ bei bis zu 10 Jahren Invaliditätsleistungen

Kranken- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung

- 2) Verstärktes Gatekeeping durch ein Protokoll zur Festlegung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranforderungen bezüglich eines Wiedereinstiegsplans am Anfang der Krankheitsperiode
- 3) Striktere Kriterien für die Arbeitsunfähigkeit, Lohnergänzung für arbeitende, teilweise arbeitsunfähige Erwerbspersonen
 - Signifikante Veränderung des Arbeitgeberverhalten aufgrund neuer Anreize
 - Erheblicher Rückgang im Gebrauch von Arbeitsunfähigkeitsversicherung und ähnlichen Ausgaben
 - Nebenwirkungen: Tendenz zum Ausweichen auf befristete Verträge; einige arbeitsunfähige Personen bleiben ohne Leistungen

Figure 1
Disability Insurance Award and Enrollment Rates per Insured Worker in the Netherlands, 1968–2012



Source: UWV (2012).

Note: The Disability Insurance award rate is the share of the insured population that started to receive disability payments in a given year.

Source: Koning and Lindeboom 2015.

Politische Schlussfolgerungen

- Aktivierung für Langzeitarbeitslose ist zu spät – aber Aktivierungsintensität sollte, wenn nötig, über längere Zeit aufrechterhalten werden und an individuelle Schwierigkeiten angepasst werden (eine Frage der Ressourcen)
- Regelmäßige Treffen und individuelle Aktionspläne, um einen individualisierten Integrationsweg entwickeln...
- ... dabei passende, zielorientierte Aktivierungsmaßnahmen nutzen – basierend auf wissenschaftlichen Befunden gibt es keine a priori Präferenz für einen bestimmten Typ der ALMP– zielgerichtete und maßgeschneiderte Maßnahmen sind wichtig, aber auch Bemühungen um Beschäftigung zu stabilisieren, insbesondere durch sinnvolle Trainingsmaßnahmen
- Aktivierungsmaßnahmen müssen systematisch auch in Sozialleistungssysteme außerhalb der Arbeitslosenunterstützung eingeführt werden (z.B. Arbeitsunfähigkeit, Krankheit) -> in DE weniger von Bedeutung
- Nachhaltigkeit von Beschäftigung ist wichtig – Qualität von Jobs und Fertigkeiten/Beschäftigungsfähigkeit
- Zugänglicher Arbeitsmarkt – Regulierung, Mindestlohn, atypische Beschäftigung ...

Was kann die EU tun?

- Förderung von Experimentieren durch ESF und Peer Review, gegenseitigen Lernen (existierend)
- Garantie für eine (frühe) Aktivierung + angemessene Abschätzung am Anfang durch regelmäßige Treffen und systematische Nachbereitung mit starker Gewichtung von Beratung und Identifizierung von individuellen Beschäftigungshemmnissen
- Empfehlungen bezüglich der Gestaltung von ALMPs, Sozialleistungssystemen und Administration
- Aufbau von Kapazitäten: Geldmittel und das Training für PES und eine angemessene Anzahl an qualifizierte Case workers – Caseload reduzieren, Qualität und die Häufigkeit von Treffen erhöhen

Werner Eichhorst
IZA

IZA, P.O. Box 7240
53072 Bonn, Germany
Phone: +49 (0) 228 - 38 94 – 531
Fax: +49 (0) 228 - 38 94 - 510
E-mail: eichhorst@iza.org

<http://www.iza.org>