

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Position

Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig abbauen

Stand: März 2018
www.vbw-bayern.de

Vorwort

Langzeitarbeitslosigkeit abbauen und verhindern

Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit stellt bereits seit mehreren Jahrzehnten eines der größten strukturellen Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt dar. Nachdem die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen im Jahr 2006 mit 1,86 Millionen ihren Höchstwert erreichte, markierten die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 den entscheidenden Wendepunkt. Durch verbesserte Rahmenbedingungen, die konsequente Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“ und die gute Konjunktorentwicklung konnte die Langzeitarbeitslosigkeit bis 2017 um knapp eine Million Personen bzw. 52 Prozent auf insgesamt 901.000 Personen verringert werden.

Der Bestand ist allerdings weiterhin hoch und Langzeitarbeitslosigkeit ist sowohl für den Einzelnen als auch die Gesellschaft mit hohen Kosten verbunden. Die außerordentlich positive Arbeitsmarktlage muss daher noch viel entschiedener als bisher genutzt werden, um spürbare Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu erzielen und ihre Entstehung zu verhindern.

Langzeitarbeitslosigkeit ist ein komplexes und vielschichtiges Problem, das nicht kurzfristig und nicht einfach mit neuen Arbeitsmarktprogrammen und der Ausdehnung der öffentlichen geförderten Beschäftigung gelöst werden kann. Nötig sind vielmehr gute Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln, eine ganzheitliche Betrachtungsweise und eine langfristig ausgerichtete Strategie, die auf nachhaltige Erfolge setzt.

Unser Positionspapier enthält Zahlen, Daten und Fakten zur Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland und zeigt, welche Maßnahmen für ihren nachhaltigen Abbau aus Sicht der bayerischen Wirtschaft zu ergreifen sind.

Bertram Brossardt
15. März 2018

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Zahlen, Daten und Fakten zur Langzeitarbeitslosigkeit	3
1.1 Entwicklung.....	3
1.2 Dauer der Arbeitslosigkeit	5
1.3 Strukturmerkmale.....	6
1.4 Dynamik der Langzeitarbeitslosigkeit	7
1.5 Häufigkeit multipler Vermittlungshemmnisse.....	9
1.6 Zusammenfassung	11
2 Sechs Handlungsansätze für einen nachhaltigen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit	13
2.1 Langzeitarbeitslosigkeit ganzheitlich bekämpfen.....	13
2.2 Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	14
2.3 Langzeitarbeitslose individuell und passgenau unterstützen	15
2.4 Vermittlungshemmnisse gezielt abbauen.....	17
2.5 Öffentlich geförderte Beschäftigung als Ultima Ratio einsetzen	18
2.6 Keine weitere Regulierung des Arbeitsmarkts.....	19
Ansprechpartner / Impressum.....	21

Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Position auf einen Blick

Klare Botschaften für einen nachhaltigen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

- Die Langzeitarbeitslosigkeit stellt weiterhin das drängendste Problem der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar.
-
- Die außerordentlich positive Arbeitsmarktlage muss viel entschiedener als bislang für spürbare und nachhaltige Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit genutzt werden.
-
- Langzeitarbeitslosigkeit ist ein komplexes und vielschichtiges Problem, das nicht kurzfristig und nicht einfach mit neuen Arbeitsmarktprogrammen und der Ausdehnung der öffentlich geförderten Beschäftigung gelöst werden kann.
-
- Nötig ist eine langfristig ausgerichtete Strategie, die die richtigen Rahmenbedingungen und auf Erfolge von Dauer setzt.
-
- Konkret müssen sechs Handlungsansätze verfolgt werden:
 - Langzeitarbeitslosigkeit ist ganzheitlich und politikfeldübergreifend zu bekämpfen.
 - Um die Dynamik in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erhöhen, sind strukturelle Änderungen und verbesserte Rahmenbedingungen notwendig.
 - Langzeitarbeitslose Menschen sind individuell und passgenau zu unterstützen.
 - Vermittlungshemmnisse bei den Betroffenen müssen gezielt abgebaut werden.
 - Die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt muss jederzeit Priorität genießen. Öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen sind nur als Ultima Ratio im Einzelfall einzusetzen.
 - Der Arbeitsmarkt darf keinesfalls weiter reguliert werden. Weitere Erfolge beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sind nur über einen flexiblen Arbeitsmarkt mit niedrigen Einstiegshürden und leistungsgerechte Löhne zu erreichen.

1 Zahlen, Daten und Fakten zur Langzeitarbeitslosigkeit

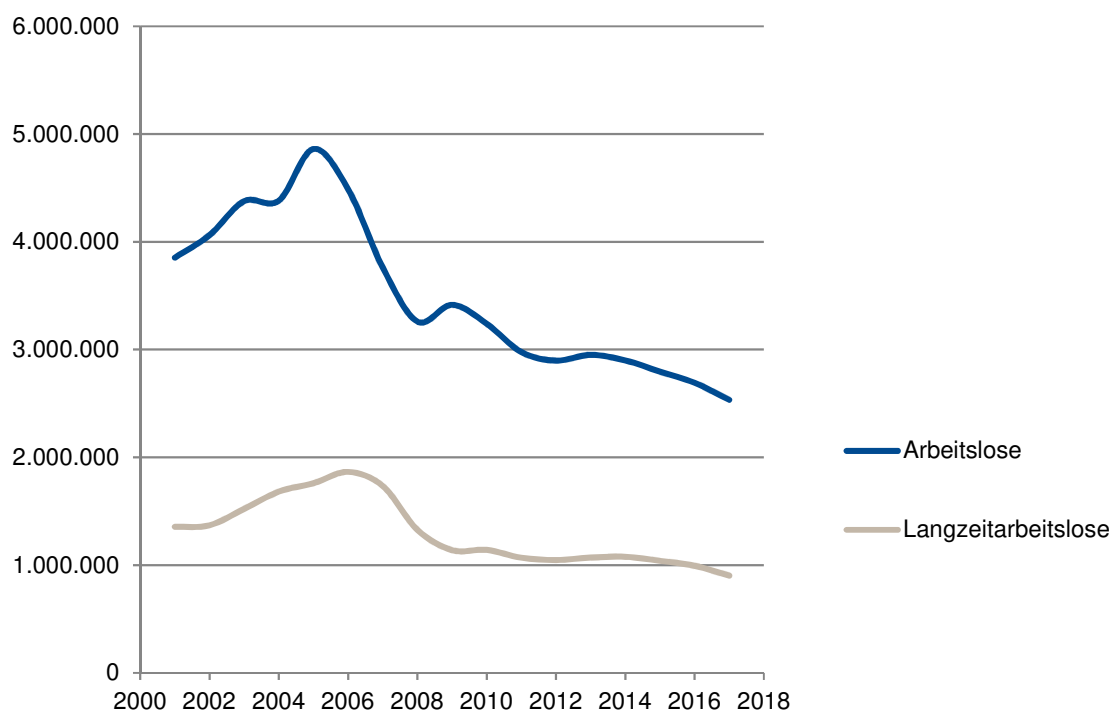
Langzeitarbeitslosigkeit ist ein strukturelles Problem und stellt in jedem Einzelfall eine komplexe sowie vielschichtige Herausforderung dar.

1.1 Entwicklung

Nach einem kontinuierlichen Anstieg seit der Jahrtausendwende erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland im Jahr 2005 ihren Rekordwert mit 4,86 Millionen Personen. Erst mit den Arbeitsmarktreformen der *Agenda 2010*, die seit 2006 von einer konjunkturellen Erholung begleitet wurden, konnte der Trend einer immer weiter steigenden Arbeitslosigkeit durchbrochen werden.

Abbildung 1

Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen und davon Langzeitarbeitslosen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2018

Allein zwischen 2005 und 2008 verringerte sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland um 1,6 Millionen Personen. Auch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise bremste ihren Abbau nur vorübergehend. Ab dem Jahr 2010 setzt sich der Rückgang fort und dauert bis heute an. Im Jahresdurchschnitt 2017 waren hierzulande rund 2,53 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet, was den niedrigsten Wert seit 1991 markiert. Die Arbeitslosenquote lag bei 5,7 Prozent und nahm im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Prozentpunkte ab.

Auch die Langzeitarbeitslosigkeit konnte seit 2006, als sie mit 1,86 Millionen Personen ihren Höchstwert erreichte, spürbar gesenkt werden. Bis 2011 verringerte sie sich um rund 800.000 Personen bzw. um 43 Prozent. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise kam es zu einem leichten Anstieg. In den Folgejahren verharrte die Langzeitarbeitslosigkeit weitgehend unverändert bei einem Bestand von rund einer Million Personen. Zwischen 2011 und 2016 konnte sie insgesamt nur noch um rund 75.000 bzw. sieben Prozent reduziert werden. Diese Phase der Stagnation wurde im Jahr 2017 vorerst beendet. Im Vorjahresvergleich sank die Zahl der Betroffenen um rund 92.000 Personen bzw. 9,3 Prozent auf einen Bestand von 901.000 Personen.

Im europäischen Vergleich verzeichnet Deutschland mit einer Langzeiterwerbslosenquote von 2,0 Prozent einen der niedrigsten Werte (Durchschnitt EU-28: 4,5 Prozent). Auf der regionalen Ebene bestehen analog zur Kurzarbeitslosigkeit (Dauer von weniger als zwölf Monaten) erhebliche Unterschiede. Geringeren Werten in Süddeutschland steht eine vergleichsweise hohe Zahl an Langzeitarbeitslosen in den eher ländlichen Regionen Ostdeutschlands und Norddeutschlands sowie in den städtisch geprägten Regionen des Ruhrgebiets und des Rheinlands gegenüber.

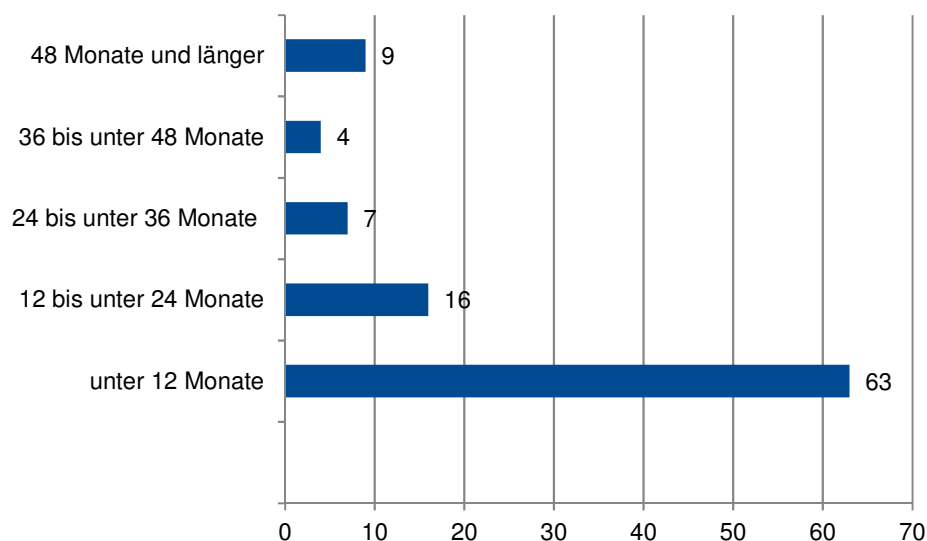
Bayern wies im Ländervergleich (Durchschnitt bei 2,3 Prozent) im Jahresdurchschnitt 2016 mit 0,9 Prozent den niedrigsten Wert auf. Im Freistaat sind lediglich 24 Prozent aller Arbeitslosen langzeitarbeitslos. Anders als in weiten Teilen der Bundesrepublik profitieren im Freistaat auch Langzeitarbeitslose von der sehr guten Verfassung des Arbeitsmarkts. Ihre Zahl nahm 2017 im Vorjahresvergleich um 10,1 Prozent auf 55.536 Personen ab.

1.2 Dauer der Arbeitslosigkeit

Im Jahr 2016 waren in Deutschland 63 Prozent der Arbeitslosen kurzzeit- und 37 Prozent langzeitarbeitslos. 21 Prozent aller Arbeitslosen sind bereits seit mindestens zwei Jahren auf der Suche nach einer Beschäftigung. Rund 236.000 Arbeitslose befanden sich sogar schon länger als vier Jahre auf Jobsuche.

Abbildung 2

Dauer der Arbeitslosigkeit (Jahresdurchschnitt 2016, Anteile in Prozent)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2017.

In der öffentlichen Diskussion werden Arbeitslosengeld II-Bezieher und Langzeitarbeitslose häufig gleichgesetzt. Langzeitarbeitslosigkeit und Leistungsbezug nach dem SGB II entsprechen sich jedoch nicht grundsätzlich. Dies lässt sich vor allem an zwei Faktoren verdeutlichen:

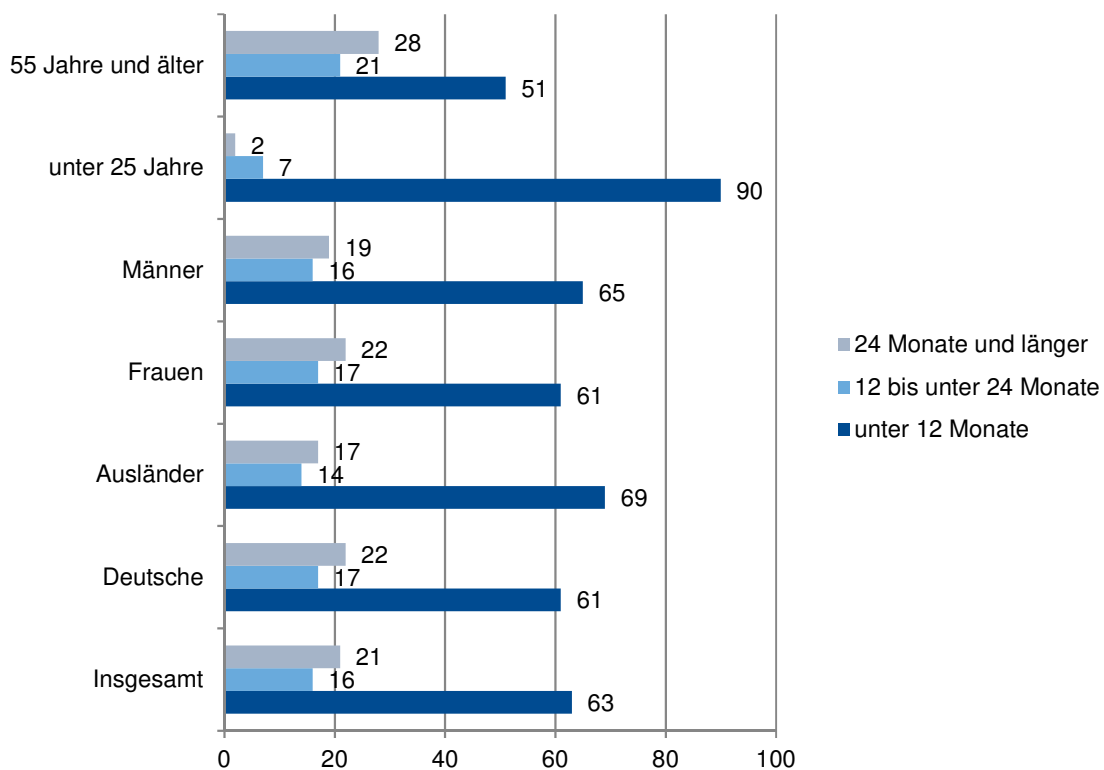
Zum einen ist der Bezug von Arbeitslosengeld II nicht unbedingt mit Arbeitslosigkeit verbunden, sondern kann in Verbindung mit einer Reihe anderer Umstände stehen. Dazu zählen zum Beispiel die Ausübung einer Erwerbstätigkeit von mindestens 15 Wochenstunden, ein Schulbesuch, die Betreuung von Kindern oder die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme. Weniger als die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsbezieher sind auch offiziell arbeitslos gemeldet (1,98 Millionen von 4,4 Millionen). Davon wiederum zählte nur knapp die Hälfte (921.000) zu den Langzeitarbeitslosen. Nur jeder fünfte erwerbsfähige Arbeitslosengeld II-Bezieher ist also langzeitarbeitslos. Umgekehrt beziehen jedoch knapp 90 Prozent der Langzeitarbeitslosen Arbeitslosengeld II. Zum anderen wird ein Teil der Langzeitarbeitslosen (zehn Prozent bzw. 97.000 im Jahr 2016) von den Agenturen für Arbeit im Versicherungsbereich des SGB III betreut.

1.3 Strukturmerkmale

Differenziert nach Altersgruppen weisen ältere Arbeitslose (55 Jahre und älter) ein überdurchschnittliches Risiko auf, langzeitarbeitslos zu sein. Von den 550.000 älteren Arbeitslosen im Jahr 2016 befanden sich 49 Prozent bzw. 272.000 bereits zwölf Monate oder länger auf Jobsuche. Unter allen Arbeitslosen waren es im gleichen Jahr 37 Prozent. Ältere tragen zwar im Vergleich zu jüngeren Menschen ein niedrigeres Arbeitslosigkeitsrisiko. Im Falle der Arbeitslosigkeit fällt es Ihnen jedoch deutlich schwerer, diesen Zustand durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wieder zu beenden.

Abbildung 3

Arbeitslosigkeit nach Strukturmerkmalen und Dauer der Arbeitslosigkeit (Jahresdurchschnitt 2016, Anteile in Prozent)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2017.

Das gegenteilige Bild zeigt sich bei jungen Menschen unter 25 Jahren. Nach Eintritt der Arbeitslosigkeit gelingt ihnen eine wesentlich schnellere Beschäftigungsaufnahme. Der Anteil von langzeitarbeitslosen Jugendlichen an allen Arbeitslosen beträgt in diesem Alterssegment nur knapp zehn Prozent.

Frauen (39 Prozent) sind im Vergleich zu Männern (35 Prozent) insgesamt etwas stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Dieser Unterschied wird hauptsächlich auf die nach wie vor bestehenden Schwierigkeiten bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zurückgeführt.

Neben älteren Menschen tragen gerade auch Geringqualifizierte ein hohes Risiko, langzeitarbeitslos zu werden. Von den 1,26 Millionen Arbeitslosen ohne Berufsabschluss im Jahr 2016 waren 42 Prozent zwölf Monate oder länger arbeitslos. Zum Vergleich: Bei den Arbeitslosen mit Berufsabschluss sind es 33 Prozent. Von allen Langzeitarbeitslosen verfügen knapp 54 Prozent über keine abgeschlossene Berufsausbildung.

1.4 Dynamik der Langzeitarbeitslosigkeit

Analog zur Kurzarbeitslosigkeit ist auch die Langzeitarbeitslosigkeit kein fester Block, sondern von einer hohen Dynamik gekennzeichnet. So beendeten im Jahresverlauf 2016 1,43 Millionen Personen ihre langfristige Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig war ein Zugang von fast 1,36 Millionen Personen zu verzeichnen.

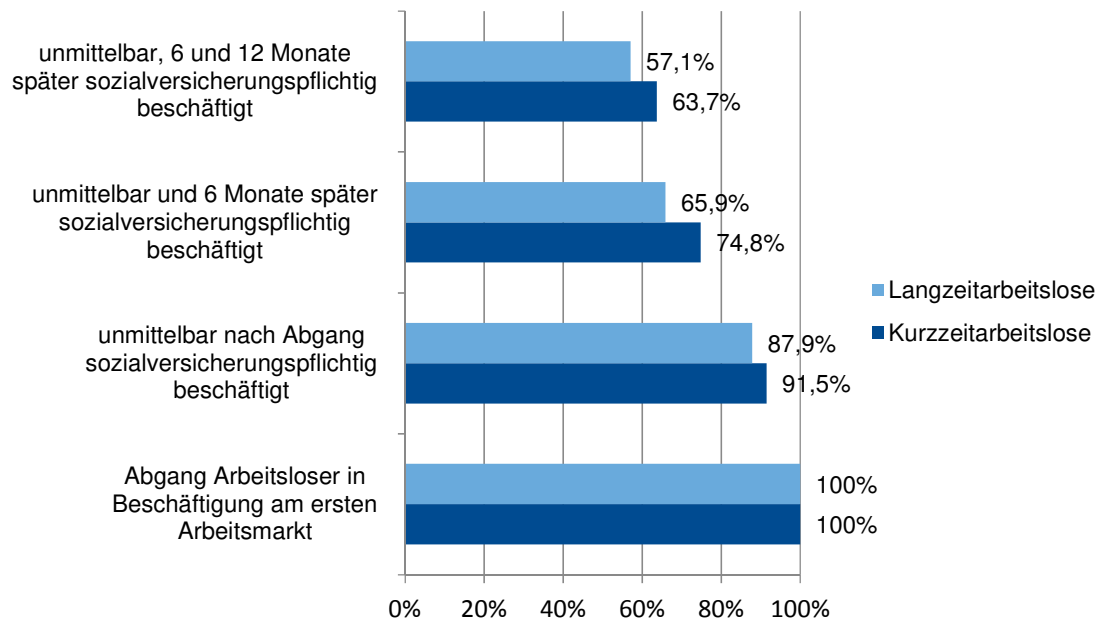
Im Vergleich zu Kurzarbeitslosen weisen langzeitarbeitslose Menschen jedoch eine deutlich niedrigere Chance auf, die Arbeitslosigkeit wieder zu beenden. Bei Personen, die bereits länger als zwölf Monate arbeitslos sind, betrug die monatsdurchschnittliche Abgangsrate in Beschäftigung im Jahr 2016 1,6 Prozent. Die Abgangsrate aller Arbeitslosen lag zum gleichen Zeitpunkt mit 10,2 Prozent mehr als sechs Mal so hoch.

Im Jahr 2016 nahmen rund 175.000 zuvor Langzeitarbeitslose eine Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt auf, wobei es sich in 88 Prozent der Fälle um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelt. Die dominierende Branche ist dabei die Erbringung wirtschaftlicher Dienstleistungen (ohne Arbeitnehmerüberlassung), die mit 18,5 Prozent die meisten Betroffenen in ein Beschäftigungsverhältnis bringt.

Wichtige Einsatzbranchen für Langzeitarbeitslose sind zudem die Arbeitnehmerüberlassung (18,2 Prozent), der Handel bzw. die Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (14,1 Prozent) und das Gesundheits- und Sozialwesen (9,6 Prozent). Im Vergleich zu den Kurzarbeitslosen spielen das Verarbeitende Gewerbe und das Baugewerbe bei der beruflichen Integration Langzeitarbeitsloser eine deutlich geringere Rolle.

Interessante Erkenntnisse liefert auch ein Vergleich der Integrationsquoten von Langzeit- und Kurzarbeitslosen.

Abbildung 4

**Verbleib von Arbeitslosen nach dem Abgang in Beschäftigung am ersten
Arbeitsmarkt**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2017.

Von den zuvor Langzeitarbeitslosen, die im Jahr 2016 eine Beschäftigung aufnahmen, befanden sich unmittelbar sowie sechs und zwölf Monate später noch 57 Prozent in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis. Bei den Kurzzeitarbeitslosen waren es mit rund 64 Prozent sieben Prozent mehr.

Deutlichere Unterschiede zwischen Kurzzeit- und Langzeitarbeitslosen zeigen sich bei den Integrationen nach der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (zum Beispiel Berufliche Weiterbildung oder Eingliederungszuschluss). Die Eingliederungsquote (gibt an, wie viele Maßnahmenteilnehmer sich sechs Monate nach Austritt in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis befinden) betrug für Langzeitarbeitslose im Jahr 2015 24,8 Prozent. Bei allen geförderten Personen war sie mit 44,3 Prozent fast doppelt so hoch.

1.5 Häufigkeit multipler Vermittlungshemmnisse

Besonders große Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik ergeben sich, wenn mehrere sog. vermittlungshemmende Merkmale (multiple Vermittlungshemmnisse) zusammenkommen. Dazu zählen unter anderem die Betreuung eines Kindes bzw. von Kindern, fehlende Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse, Langleistungsbezug (Bezug von Grundsicherungsleistungen von mindestens 21 Monaten in einem Zeitraum von 24 Monaten), sprachliche Defizite, gesundheitliche Einschränkungen und das Lebensalter (ab 51 Jahren).

Abbildung 5

Verteilung vermittlungshemmender Merkmale unter den Grundsicherungsempfängern (Angaben der Befragten, Anteile in Prozent)



Quelle: IAB, 2016.

Mit 95 Prozent weist die große Mehrheit der (maximal geringfügig beschäftigten) Grundsicherungsempfänger im erwerbsfähigen Alter mindestens ein vermittlungshemmendes Merkmal auf. Bei 78 Prozent der Personen im SGB II-Leistungsbezug liegen multiple Vermittlungshemmnisse vor und bei knapp der Hälfte (46 Prozent) sind sogar drei oder mehr parallele Hemmnisse zu verzeichnen. Fünf Hemmnisse sind bei fast vier Prozent und sechs bis acht Hemmnisse bei unter einem Prozent der Grundsicherungsempfänger festzustellen.

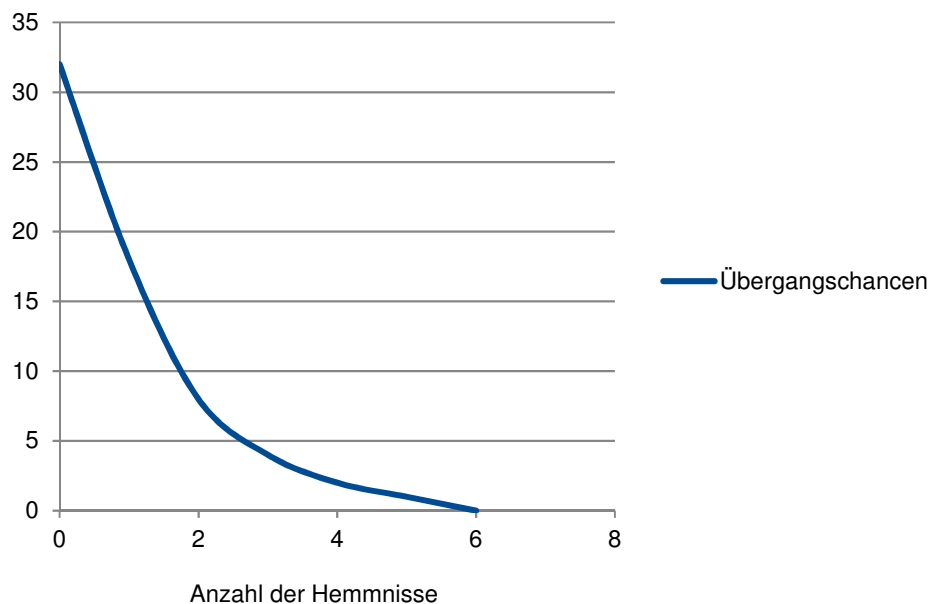
Im Rahmen des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ wurde im Zeitraum 2012 bis 2014 auch die Häufigkeit der einzelnen Vermittlungshemmnisse ermittelt. Gemäß den Angaben der Befragten (Mehrfachnennungen möglich) kommt dem Langleistungsbezug mit 71 Prozent die größte Bedeutung zu. Danach folgen mit 45 bzw. 40 Prozent

ein schlechter Gesundheitszustand und ein fehlender Berufsabschluss. Mütter mit Kindern unter 18 Jahren und die Altersgruppe 51 bis 64 Jahre repräsentieren 30 bzw. 27 Prozent der Grundsicherungsempfänger. Die am seltensten vorkommenden Hemmnisse sind ein fehlender Schulabschluss (17 Prozent), sprachliche Defizite (sechs Prozent) und Pflegetätigkeiten (vier Prozent).

Mit zunehmender Anzahl der Vermittlungshemmnisse geht eine erhebliche Verschlechterung der Abgangsrate in Beschäftigung her. Als Faustregel gilt dabei: Mit jedem Hemmnis halbieren sich die Abgangschancen.

Abbildung 6

Übergangschancen der Grundsicherungsempfänger in eine Beschäftigung unterteilt nach Anzahl der Hemmnisse (in Prozent)



Quelle: IAB, 2016.

Ohne Hemmnis liegt die Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Jahres den Leistungsbezug durch die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung zu verlassen, bei 32 Prozent. Bei einem Hemmnis sinkt sie bereits auf 18 Prozent und bei zwei auf weniger als acht Prozent. Personen mit vier oder mehr Hemmnissen haben kaum noch die Chance, eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

1.6 Zusammenfassung

Beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit wurden durch die Reformen der Agenda 2010 und die gute Konjunkturentwicklung große Erfolge erzielt. Der Bestand war mit 901.000 Personen im Jahr 2017 allerdings weiterhin hoch. Viele Langzeitarbeitslose profitieren nicht bzw. kaum von der überaus positiven Arbeitsmarktlage in Deutschland.

Besorgniserregend ist, dass knapp 555.000 Personen bereits seit mindestens zwei Jahren und rund 236.000 Personen sogar schon seit über vier Jahren eine Beschäftigung suchen. Im Vergleich zu allen Arbeitslosen weisen Langzeitarbeitslose eine deutlich niedrigere Chance auf, ihre Arbeitslosigkeit wieder zu beenden. Wenn langzeitarbeitslose Menschen jedoch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben, liegt ihre Wahrscheinlichkeit, dieser auch noch nach einem Jahr nachzugehen, nur leicht unter der von Kurzarbeitslosen.

Die Hürde einer Beschäftigungsaufnahme liegt jedoch gerade für Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen sehr hoch. Bei knapp der Hälfte der Langzeitarbeitslosen liegen drei oder mehr parallele Hemmnisse vor, die eine Integration in den Arbeitsmarkt wesentlich erschweren.

2 Sechs Handlungsansätze für einen nachhaltigen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Nachhaltige Erfolge bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit erfordern die richtigen Weichenstellungen sowie eine langfristig orientierte Strategie.

2.1 Langzeitarbeitslosigkeit ganzheitlich bekämpfen

Die vorangegangenen Zahlen, Daten und Fakten verdeutlichen, dass Langzeitarbeitslosigkeit ein komplexes und vielschichtiges Problem darstellt, das nicht einfach mit neuen Arbeitsmarktprogrammen oder der Ausdehnung der öffentlich geförderten Beschäftigung gelöst werden kann. Gerade das häufige Auftreten von multiplen Vermittlungshemmnissen bei den betroffenen Personen führt dazu, dass der Langzeitarbeitslosigkeit nicht allein mit den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik beizukommen ist. Notwendig ist vielmehr ein ganzheitlicher und langfristig ausgerichteter Handlungsansatz, der zugleich an der individuellen Situation der langzeitarbeitslosen Menschen orientiert sein muss. Für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit gibt es weder ein Allheilmittel, noch sind angesichts der unterschiedlich gelagerten Einzelfälle Einheitslösungen angebracht.

Ein wichtiger Bestandteil eines ganzheitlichen Ansatzes zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sind rechtskreisübergreifende Kooperationen und Netzwerke. Denn in vielen Fällen benötigen die Betroffenen neben den Angeboten der Arbeitsverwaltung auch Leistungen anderer Träger. Dazu zählen beispielsweise sozialintegrative Leistungen der Kommunen, wie die Suchthilfe und die Schuldnerberatung. Ein erfolgversprechender Ansatz sind die Jugendberufsagenturen. Hier arbeiten die Agenturen für Arbeit, Jobcenter, die Träger der Jugendhilfe und weitere Partner (wie zum Beispiel Schulen) ausgerichtet an den jeweiligen regionalen Bedürfnissen eng zusammen, um jungen Menschen nach der Schule den direkten Übergang in Ausbildung und Beschäftigung zu ermöglichen.

Weitere positive Ansätze für ein ganzheitliches Vorgehen enthalten auch die mittlerweile ausgelaufenen Modellprojekte *Perspektiven für Familien* in Nürnberg und *Tandem* in Fürth. Langzeitarbeitslose Elternpaare und Alleinerziehende im SGB II-Bezug erfahren in beiden Projekten durch eine Tandem-Betreuung von Jobcentern und Jugendhilfe sowie infolge der Verknüpfung von Instrumenten des SGB II und SGB VIII eine umfassende Unterstützung. Dabei werden auch die anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (vor allem Ehepartner, Kinder) in die Förderung einbezogen und intensiv betreut sowie begleitet.

Dieses rechtskreisübergreifende Zusammenwirken ist ein wichtiger Beitrag, um zu verhindern, dass sich (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und die Abhängigkeit von der Grundsicherung über Generationen vererben.

Darüber hinaus sind für den zielgerichteten Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit auch regionalisierte Strategien erforderlich. Denn wie unter 1.1 beschrieben, bestehen teilweise große regionale Unterschiede (zum Beispiel hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur und der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit), die zu abweichenden Problemlagen und Herausforderungen vor Ort führen.

2.2 Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Jede erfolgreiche Strategie zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit muss ihren Fokus auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende setzen. Denn 90 Prozent der aktuell knapp 901.000 Langzeitarbeitslosen werden im Rechtskreis SGB II betreut. Aufgrund der geringen Dynamik in der Grundsicherung sind strukturelle Änderungen und verbesserte Rahmenbedingungen notwendig. Konkret müssen die nachfolgend genannten Maßnahmen ergriffen werden:

- Das Zielsystem im SGB II ist nach dem Vorbild der Arbeitslosenversicherung weiterzuentwickeln. Auch in den Jobcentern muss verstärkt nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit gesteuert werden.
- Zwischen 2012 und 2016 wurden 2,8 Milliarden Euro aus dem Eingliederungsbudget in das Verwaltungskostenbudget umgeschichtet. Für 2018 droht diese Umschichtungssumme, die dann nicht für die Eingliederung der Arbeitslosen zur Verfügung steht, auf eine Milliarde Euro anzuwachsen. Diese Umschichtungen müssen durch eine bessere und bedarfsgerechte Mittelausstattung der Jobcenter und entsprechende Vorgaben beendet werden.
- Um ihre anspruchsvollen Aufgaben wahrnehmen zu können, benötigen die Jobcenter zudem mehr Planungs- und Investitionssicherheit. Es sind Schritte zu ergreifen, die den Jobcentern eine längerfristige Planung der ihnen zustehenden Finanzmittel ermöglichen (zum Beispiel stärkere Einräumung von Verpflichtungsermächtigungen).
- Um erfolgreiches Handeln der Jobcenter in Gestalt einer Reduzierung der zu betreuenden erwerbsfähigen Leistungsbezieher zu belohnen, sollten die Abschläge bzw. Zuschläge an Eingliederungsmitteln nach dem sog. Problemdruckindikator schrittweise abgeschafft werden.
- Die Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II sind so reformieren, dass ihre Anreize künftig auf die (schrittweise) Aufnahme einer Vollzeittätigkeit gerichtet sind.

Mit dem 9. SGB-II-Änderungsgesetz wurde ein erster Beitrag zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung in den Jobcentern geleistet. Um möglichst viele Ressourcen in die Vermittlung und Betreuung der Leistungsbezieher zu lenken, sind allerdings weitergehende Schritte nötig.

- Konkret müssen weitere Bagatellgrenzen eingeführt werden, um unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu reduzieren.
- Außerdem ist der Aufwand der Jobcenter beim Bildungs- und Teilhabepaket weiter zu verringern. Unter anderem sollten der Eigenanteil bei der Mittagsverpflegung und die zumutbare Eigenleistung bei der Schülerbeförderung gestrichen werden.
- Darüber hinaus ist die Einkommensanrechnung durch die Umstellung auf die vertikale Einkommensanrechnung zu vereinfachen.

Eine effektive Ziel- und Wirkungsorientierung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende setzt schließlich die konsequente Umsetzung des Prinzips *Fördern und Fordern* voraus. Stimmen, die auf eine Minderung des *Forderns* durch eine Abschwächung oder sogar Abschaffung der Sanktionen abzielen, ist entschieden entgegenzutreten. Wer Leistungen in Anspruch nimmt, muss dafür auch Gegenleistungen erbringen. Um Letzteres zu gewährleisten, sind Sanktionen zur Stärkung der Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unentbehrlich. Die Beschäftigungserfolge der letzten Jahre wären ohne das ausgewogene Verhältnis des Gebens und Nehmens nicht möglich gewesen.

2.3 Langzeitarbeitslose individuell und passgenau unterstützen

Der Weg aus der Langzeitarbeitslosigkeit in eine bedarfsdeckende Beschäftigung ist gerade für Betroffene mit multiplen Vermittlungshemmnissen häufig lang und mit vielen Hindernissen versehen. Dieser schwierigen Ausgangslage ist im Rahmen der Betreuung, Förderung und Vermittlung Langzeitarbeitsloser durch die Jobcenter und die Agenturen für Arbeit gebührend Rechnung zu tragen. Langzeitarbeitslose Menschen müssen individuell und passgenau sowie in der Regel auch umfassend und langfristig unterstützt werden.

Voraussetzung dafür ist eine systematische und umfassende Abbildung ihrer Kompetenzen. Wichtig ist es dabei, auch die Kompetenzen außerhalb formaler Bildungsabschlüsse in den Blick zu nehmen. Nach der präzisen Feststellung der Stärken und Schwächen müssen darauf aufbauend der Handlungsbedarf festgestellt und die für den jeweiligen Einzelfall passenden Fördermaßnahmen ausgewählt werden.

Die unter 1.4 aufgezeigten unterdurchschnittlichen Eingliederungsquoten verdeutlichen, dass mit Blick auf eine zielgenaue Förderung langzeitarbeitsloser Menschen Defizite bestehen. Als erfolgversprechend haben sich Ansätze erwiesen, bei denen Langzeitarbeitslose möglichst schnell in Arbeit vermittelt und dann berufsbegleitend qualifiziert werden. Ein solches Vorgehen ist allerdings nur bei arbeitsmarktnahen Langzeitarbeitslosen zweckmäßig. Bezüglich arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser, bei denen häufig mehrere Vermittlungshemmnisse kumuliert auftreten, muss der Fokus zunächst auf den Abbau der Hemmnisse gelegt werden. Ergänzend oder im Nachgang dazu können sie dann schrittweise an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Grundsätzlich ist es sinnvoll, dass sich die Beratung und Vermittlung Langzeitarbeitsloser an Zwischenzielen ausrichtet.

In diesem Zusammenhang stellt gerade das Instrument der Teilqualifizierung ein passgenaues und niederschwelliges Angebot für Langzeitarbeitslose dar. Bei der Teilqualifizierung werden bekannte Ausbildungsberufe zum Facharbeiter in mehrere Module aufgegliedert. Jedes Modul ist in sich geschlossen und ergibt eine Teilqualifizierung. Durch den modularen Aufbau erwerben die Betroffenen sukzessive berufliche Qualifikationen.

Für das im Jahr 2007 von den bayerischen Metall- und Elektroarbeitgebern bayme vbm und der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. gemeinsam mit dem bbw – Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft e. V. initiierte Projekt „Chance Teilqualifizierung“ kann eine erfolgreiche Bilanz gezogen werden. Rund 1.200 Unternehmen haben Trainingsprojekte in Auftrag gegeben und mehr als 14.700 teilqualifizierte Fachkräfte sind bereits erfolgreich in bayerischen Betrieben im Einsatz. Es gilt nun seitens der Arbeitsverwaltung, dieses Instrument verstärkt auch für Langzeitarbeitslose zu nutzen und bundesweit zu forcieren.

Im Rahmen der Qualifizierung langzeitarbeitsloser Menschen ist darauf zu achten, dass neben dem berufsspezifischen Wissen bei Bedarf auch arbeitsrelevante soziale Kompetenzen (wie zum Beispiel Kommunikations- und Teamfähigkeit) verbessert werden.

Für die Arbeitsmarktintegration langzeitarbeitsloser Menschen muss die überregionale Mobilität und Vermittlung stärker in Blick genommen werden. Dies gilt vor allem für Ballungsgebiete mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig müssen die überregionale Mobilität von Langzeitarbeitslosen, die bislang gering ausfällt, gesteigert und die bestehenden vielfältigen Fördermöglichkeiten (zum Beispiel Übernahme der Kosten eines getrennten Haushalts, Umzugskosten) auch konsequent eingesetzt werden.

Die Beratung und Vermittlung Langzeitarbeitsloser muss sich an einer nachhaltigen Integration in Beschäftigung ausrichten. Als förderlich hat sich in diesem Zusammenhang die nachgehende Betreuung von Langzeitarbeitslosen erwiesen, um die Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren und Abbrüche zu vermeiden. Es ist zu begrüßen, dass die Möglichkeit der nachgehenden Betreuung für maximal sechs Monate mittlerweile auch gesetzlich vorgesehen ist.

In den Jobcentern werden knapp 90 Prozent der Langzeitarbeitslosen betreut. Daher muss jede Strategie zur Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit zuallererst bei der Grundsicherung ansetzen. Trotzdem besteht nicht nur hier, sondern auch im SGB III bzw. bei den Agenturen für Arbeit weiterhin Handlungsbedarf. Dies betrifft in erster Linie die Vermeidung von langfristiger Arbeitslosigkeit. In jedem Einzelfall muss die Arbeitslosigkeit so früh wie möglich beendet werden, um Übertritte vom SGB III ins SGB II präventiv zu verhindern.

2.4 Vermittlungshemmnisse gezielt abbauen

Der Abbau von Vermittlungshemmnissen ist von entscheidender Bedeutung für die weitere und eine nachhaltige Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit. Denn nur auf diesem Wege kann die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen erhalten bzw. verbessert werden. Wie unter 1.5 aufgezeigt, weisen 78 Prozent der Grundsicherungsempfänger mindestens zwei Vermittlungshemmnisse auf, was ihre Abgangschancen in eine bedarfsdeckende Beschäftigung innerhalb eines Jahres auf unter acht Prozent reduziert.

Mit Ausnahme des Lebensalters können alle relevanten Vermittlungshemmnisse ganz oder teilweise abgebaut werden. In Bezug auf die Verringerung der Vermittlungshemmnisse fällt die Bilanz der letzten Jahre gemischt aus.

Einerseits wurden Fortschritte erzielt. Dazu zählt zum Beispiel der Ausbau der Kinderbetreuung, wodurch sich die Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen erheblich verbessert haben. Positiv zu würdigen sind auch die verstärkten Bemühungen, Gesundheits- und Arbeitsförderung enger zu verzahnen.

Andererseits sind bei einigen Vermittlungshemmnissen eine stagnierende Entwicklung oder sogar Rückschritte zu verzeichnen. Dies betrifft vor allem den Langleistungsbezug. Knapp zwei Drittel der erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger sind Langleistungsbezieher. Das vorrangige Ziel der Grundsicherung, die Hilfebedürftigkeit der Leistungsbezieher durch die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung zu beenden, gelingt bei vielen Betroffenen zumindest zeitnah nicht.

Besorgniserregend ist zudem, dass rund 54 Prozent der langzeitarbeitslosen Menschen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Gerade die Kombination aus Langleistungsbezug, Geringqualifizierung und hohem Lebensalter tritt häufig auf und erweist sich im Zeitablauf als außerordentlich persistent. Die beste Prävention vor Langzeitarbeitslosigkeit ist es, die Zahl der Schulabbrecher und der Menschen ohne Berufsabschluss zu minimieren. Darin liegt mittel- bis langfristig die erfolgreichste Strategie zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland.

Um zu vermeiden, dass eine Vielzahl der in den vergangenen Jahren nach Bayern Geflüchteten auf lange Sicht keine Beschäftigung findet, ist der Fokus insbesondere auf die sprachliche Förderung zu legen. Denn Studienergebnisse zeigen, dass mangelnde Deutschkenntnisse vermittlungshemmend wirken (IAB, 2016, Kurzbericht 21/2016). Migranten mit ansonsten ähnlichen Kompetenzen und Voraussetzungen verfügen hingegen über die gleichen Arbeitsmarktchancen wie Einheimische. Neben der Sprachförderung sind Perspektiven für eine berufliche Weiterqualifizierung zu schaffen, beispielsweise über Instrumente wie die Teilqualifizierung plus. Dies gilt insbesondere für die Geflüchteten ohne schulische und berufliche Vorbildung bzw. mit geringen Qualifikationen. Angesichts des hohen Anteils an Geringqualifizierten unter den Langzeitarbeitslosen betrifft dies jedoch ebenso Menschen ohne Migrationshintergrund.

Trotz der großen Fortschritte ist zudem ein weiterer bedarfsdeckender Ausbau der Kinderbetreuungsangebote erforderlich. Insgesamt muss ein noch besseres Betreuungsumfeld geschaffen werden, um Eltern und pflegenden Angehörigen eine erleichterte Partizipation am Erwerbsleben zu ermöglichen. Für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sollten die Vernetzung der Jobcenter mit den Krankenkassen vor Ort weiterentwickelt und die Erfahrungen aus den bestehenden Modellprojekten genutzt werden, um für die Betroffenen den Zugang zu den Präventionsangeboten der Krankenkassen zu erleichtern.

Auch wenn sich das Lebensalter als einziges Vermittlungshemmnis nicht direkt beeinflussen lässt, bestehen auch hier Ansatzpunkte, um die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Es ist wichtig, dass Fehlanreize, wie die Rente mit 63 und der verlängerte Arbeitslosengeldanspruch für Ältere, die einen vorzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt begünstigen, wieder abgeschafft und künftig vermieden werden.

2.5 Öffentlich geförderte Beschäftigung als Ultima Ratio einsetzen

Die Erfahrungen der Vergangenheit belegen eindeutig, dass Instrumente des zweiten Arbeitsmarkts in der Mehrheit der Fälle gerade nicht das richtige Mittel sind, um Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig zu bekämpfen. Dies gilt vor allem für das Instrument der Arbeitsgelegenheiten (AGH, sog. Ein-Euro-Jobs). Bundesweite Evaluationen und eine Untersuchung der Arbeitsgelegenheiten in Hamburg verdeutlichen die substanziellen Lock-In-Effekte (das heißt, die Teilnehmer werden durch die Maßnahme von der Aufnahme einer regulären Beschäftigung abgehalten) von Arbeitsgelegenheiten, die desto größer ausfallen und länger andauern, je arbeitsmarktnäher die Teilnehmer sind.

Die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt muss jederzeit Priorität genießen. Nur wenn und solange diese ausscheidet, kommen Instrumente des zweiten Arbeitsmarkts als Ultima Ratio im Einzelfall in Frage. Dafür müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen beachtet werden. Dazu zählen unter anderem eine genau definierte und begrenzte Zielgruppe (mehrere Vermittlungshemmnisse, keine Jugendlichen), eine befristete, degressive sowie betriebsnahe Ausgestaltung und die regelmäßige Überprüfung dahingehend, ob nicht doch eine Chance auf Wiedereingliederung in eine nicht geförderte Beschäftigung besteht.

Auf die strikte Einhaltung dieser Kriterien ist im Rahmen des geplanten neuen Regelinstruments im SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ zu achten, das eine pauschale Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung impliziert. Kritisch ist hier vor allem die angestrebte Größenordnung von 150.000 Personen zu bewerten, die viel zu hoch gegriffen ist und das Risiko substanzieller Lock-In- und Creaming-Effekte (das heißt auch Personen mit vergleichsweise guten Aussichten auf eine reguläre Beschäftigung werden in Maßnahmen zugewiesen) birgt.

2.6 Keine weitere Regulierung des Arbeitsmarkts

In den letzten Jahren wurde der Arbeitsmarkt von einer regelrechten Regulierungsoffensive erfasst, die eine Vielzahl an negativen Auswirkungen hat.

Exemplarisch dafür steht die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, der nicht nur hohen bürokratischen Aufwand verursacht, sondern für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte ein Beschäftigungshemmnis darstellt. Aktuell werden die negativen Auswirkungen des Mindestlohns von der guten konjunkturellen Lage noch weitgehend verdeckt. Sobald sich Letztere jedoch verschlechtert, werden die Folgen dieser zusätzlichen Eintrittsbarriere in den Arbeitsmarkt sichtbar. Daher muss der Gesetzgeber die Wirkungen des Mindestlohns genau beobachten und bei Bedarf weitere Ausnahmeregelungen einführen.

Unabhängig davon muss die im Mindestlohngesetz angelegte Ausnahmeregelung für Arbeitnehmer, die zuvor langzeitarbeitslos waren, nicht nur erhalten, sondern erweitert werden, um in der Praxis Anklang zu finden und die Einstiegshürde Mindestlohn so weit wie möglich abzubauen. Die Beschäftigung von zuvor Langzeitarbeitslosen sowie von anderen Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen muss über einen Zeitraum von zwölf Monaten ohne Anwendung des Mindestlohngesetzes möglich sein. Im Interesse der Förderung des europäischen Arbeitsmarktes muss hier auch eine vorausgehende Arbeitslosigkeit im Ausland berücksichtigt werden.

Der Niedriglohnbereich darf aufgrund seiner wichtigen Brückenfunktion nicht weiter reguliert werden. Bei mehr als der Hälfte der Eintritte aus Arbeitslosigkeit erfolgt im Anschluss zunächst eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor. In Bezug auf Langzeitarbeitslose ist dies sogar bei 58 Prozent der Integrationen der Fall. Darüber hinaus bietet der Niedriglohnsektor auch gute Aufstiegschancen. Ein Drittel der Betroffenen (entspricht mehr als vier Millionen Personen) aus dem untersten Einkommensfünftel gelingt binnen eines Jahres der Aufstieg in eine höhere Einkommensgruppe.

Weitere Erfolge beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sind nur über einen flexiblen Arbeitsmarkt mit niedrigen Einstiegshürden und leistungsgerechte Löhne zu erreichen. Daher darf die Regulierungsschraube nicht weiter angezogen werden. Dies gilt insbesondere für flexible Beschäftigungsformen, wie befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeit, und Zeitarbeit, die sich gerade für Langzeitarbeitslose als unverzichtbares Sprungbrett in den Arbeitsmarkt erweisen. So bringt zum Beispiel keine andere Branche so viele Kurzzeit- und Langzeitarbeitslose in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wie die Zeitarbeit (siehe auch unter 1.4). Um auch Asylbewerber und Geduldete möglichst zügig in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu integrieren und damit Langzeitarbeitslosigkeit präventiv zu verhindern, muss das Beschäftigungsverbot für alle Drittstaatsangehörigen in der Zeitarbeit vollständig aufgehoben werden.

Ansprechpartner / Impressum

Friedrich Stanner

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-215

Telefax 089-551 78-214

friedrich.stanner@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw März 2018