

Konzepte zur Förderung Langzeitarbeitsloser

**Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales
Öffentliche Anhörung am 18. Mai 2015**

Ansprechpartner:

Holger Schäfer

Köln, 18.05.2015

Kontakt Daten Ansprechpartner

Holger Schäfer
Telefon: 030 27877-124
Fax: 030 27877-150
E-Mail: schaefer.holger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Konzepte zur Förderung Langzeitarbeitsloser

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist trotz allgemein verbesserter Arbeitsmarktlage in Deutschland weiterhin hoch. Zwar wurden in diesem Segment durchaus Fortschritte erzielt. So ist die Zahl der länger als 12 Monate Arbeitslosen von 1,8 Millionen im Jahr 2006 auf rund 1,1 Millionen in diesem Jahr gesunken. Doch in den letzten Jahren geriet der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit ins Stocken. Die Arbeitslosen konnten per Saldo nicht mehr vom weiterhin hohen Beschäftigungswachstum profitieren. Von 2010 bis zum Jahr 2013 entstanden zwar 1,3 Millionen neue Stellen, aber die Arbeitslosigkeit sank nur um 300.000. Der Großteil der neuen Stellen wurde durch eine steigende Erwerbsneigung und durch Zuwanderer besetzt. Von dieser Entwicklung sind Langzeitarbeitslose wegen ihrer im Vergleich zu Kurzzeitarbeitslosen ohnehin schlechteren Beschäftigungschancen in besonderem Maße betroffen. Daher finden sich im Bestand der Arbeitslosen viele Personen, die nicht am Aufschwung partizipieren und schon sehr lange Zeit ohne Beschäftigung sind. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer der Bestands-Arbeitslosen betrug im September 2014 über 70 Wochen – rund 5 Wochen mehr als zwei Jahre zuvor.

Eine – wenngleich keineswegs die einzig mögliche – Antwort besteht in der Ausweitung oder Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Langzeitarbeitslosen stehen gegenwärtig die jeweiligen Förderinstrumente der für sie maßgeblichen Rechtskreise SGB III und SGB II zur Verfügung. In Grundzügen liegt ein neues Maßnahmenpaket des Bundesarbeitsministeriums vor, das es sich zum Ziel gesetzt hat, an der skizzierten Problematik etwas zu ändern.

Kernpunkte sind:

- **Bessere Betreuung im Aktivierungszentrum.** Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 folgte der Grundidee, auf diese Weise Fördermöglichkeiten zu verzahnen und damit effektiver anbieten zu können. Die psychosozialen Leistungen der Kommunen sollten sich mit der arbeitsmarktpolitischen Kompetenz der Arbeitsagenturen ergänzen. Gleichzeitig wurden die Mitwirkungspflichten der Arbeitslosen neu definiert und akzentuiert. Dieses Nebeneinander von Fördern und Fordern ist eng verknüpft mit dem Aktivierungsgedanken. Arbeitslose sollten ständig mit Angeboten konfrontiert werden, damit sie dauerhaft Eigenbemühungen entfalten und keine Gewöhnung an den Zustand der Beschäftigungslosigkeit eintritt. Dieser Aktivierungsgedanke ist seit Inkrafttreten der Hartz IV-Reform nie konsequent genug verfolgt worden. Zum Teil lag dies auch an den fehlenden personellen Ressourcen der Job-Center. Über 40 Prozent der Job-Center erfüllt nicht die gesetzlich festgelegten Vorgaben zur Betreuungsrelation von Arbeitslosen im Alter von 25 Jahren oder älter. Eine ständige Ansprache von Arbeitslosen ist nur möglich, wenn die Betreuungsrelation nicht zu hoch ist. Dass eine bessere Betreuung etwas bringen kann, wird an den Erfahrungen mit dem Modellprojekt der Berliner „Job-Offensive“ deutlich, bei dem marktnahe Arbeitslosengeld II-Empfänger durch verbesserte Betreuungsrelationen eine erhöhte Kontaktdichte erfuhren. Die Implementationsstudie zu diesem Projekt belegt, dass die Kontaktdichte zuvor lediglich bei 3 bis 6 Monaten gelegen habe. Eine solchermaßen seltene Ansprache dürfte kaum ausreichend sein, Arbeitslosen die erforderliche Förderung zu bieten. Ganz sicher reicht sie nicht, um Arbeitslose zu aktivieren. Vor diesem Hintergrund ist eine Verbesserung der Betreuungsrelationen durch eine höhere Anzahl von Fallmanagern ein Schritt zu einem glaubwürdigen Konzept des Förderns und

Forderns. Sicherzustellen ist, dass die erhöhten Kapazitäten auch in eine höhere Kontaktdichte umgesetzt werden.

- **Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt.** Die Idee sieht vor, im Rechtskreis SGB II einen neuen Lohnkostenzuschuss einzuführen, von dem „besonders arbeitsmarktferne“ Langzeitarbeitslose profitieren sollen, die „keine direkte Chance“ auf eine ungeforderte Beschäftigung haben. Der Unterschied zum bereits bestehenden Instrument der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach §16e SGB II liegt möglicherweise in einer längeren, offenkundig potenziell unbegrenzten Förderdauer, einer Bezuschussung von bis zu 100 Prozent sowie in „flankierenden“ Betreuungsmaßnahmen.

Grundsätzlich haben sich Lohnkostenzuschüsse als arbeitsmarktpolitisches Instrument in der Evaluation als effektiv erwiesen. Teilnehmer sind auch nach Beendigung der Maßnahme häufiger erwerbstätig und seltener arbeitslos als gleichartige Nicht-Teilnehmer. Allerdings können die Evaluationsstudien nicht aufdecken, ob und inwieweit es Mitnahmeeffekte gibt, die bei dieser Art der Förderung mutmaßlich eine Rolle spielen: Betriebe stellen Arbeitslose mit Förderung ein, obwohl sie die gleichen Personen auch ohne Förderung beschäftigt hätten. Gleichsam unentdeckt bleiben Drehtüreffekte: Betriebe stellen Arbeitslose mit Förderung ein und verzichten infolgedessen auf die Einstellung anderer Arbeitssuchender, die keine Förderung mitbringen. Der vorliegende Vorschlag eines neu gestalteten Lohnkostenzuschuss enthält keine Überlegungen, wie diese unerwünschten Nebeneffekte minimiert werden können. Zudem können weitere Einwände geltend gemacht werden:

- Es ist nicht hinreichend dargelegt, warum erstens die Förderdauer bestehender Förderinstrumente nicht ausreichend ist und zweitens, welchem konkreten Zweck die sozialpädagogische Betreuung dient.
- Die geförderten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse sind für die Geförderten möglicherweise attraktiver als der Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung, selbst wenn die maßgeblichen Vermittlungshemmnisse abgebaut werden könnten. Somit kann ein lock-in-Effekt entstehen, der durch eine nicht eingeschränkte Förderdauer perpetuiert würde.
- Durch die uneingeschränkte Sozialversicherungspflicht der Beschäftigungsverhältnisse erwerben die Geförderten neue Ansprüche auf passive und aktive Leistungen. Solche Drehtüreffekte, bei denen eine Förderung Ansprüche auf weitere Förderungen begründet, sollten vermieden werden.
- Eine dauerhafte Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Letztlich ist darauf zu achten, welche Stellen durch einen Lohnkostenzuschuss gefördert werden sollen. Äußerst problematisch wäre es, wenn in Ermangelung von förderfähigen Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt Beschäftigungsverhältnisse in Trägerschaft von Kommunen oder ihnen nahestehenden Gesellschaften und Verbänden gefördert würden. Dies würde einer versteckten Ausweitung des dritten Arbeitsmarktes gleichkommen. Ein solches, zuweilen auch „sozialer Arbeitsmarkt“ oder „Aktiv-Passiv-Tausch“ genanntes

Segment hilft den Teilnehmern in der Regel nicht. Im Gegenteil – die Evaluation hat ergeben, dass Beschäftigung schaffende Maßnahmen sogar negativ auf die Wahrscheinlichkeit wirken, später in den ersten Arbeitsmarkt einzutreten. Mitunter wird bereits in der Konzeption der Maßnahmen das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt aufgegeben. Es wird somit keine echte Arbeit geschaffen, sondern Arbeit simuliert – erst recht, wenn die Maßnahmen nicht befristet sind. Die faktische Übernahme Arbeitsloser in den Staatsdienst ist jedoch keine langfristig tragfähige Lösung des Arbeitslosenproblems.

Dass jenseits der allgemein guten Arbeitsmarktentwicklung die Politik erkannt hat, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht als gelöst gelten kann, sondern sich im Gegenteil in den letzten Jahren noch leicht verschärft hat, ist positiv zu werten. Wenig ermutigend ist es jedoch, wenn als Lösungsansatz vorrangig alte Konzepte neu aufgelegt werden. Statt teure arbeitsmarktpolitische Programme zu konzipieren, die bestenfalls die Symptome, nicht aber die Ursache des Problems angehen, wäre es angebracht, die Rahmenbedingungen zu verbessern, unter denen neue Jobs für Langzeitarbeitslose entstehen könnten. Dabei müsste das erste Ziel sein, solche bestehenden Einstiegsmöglichkeiten zu erhalten. Ein erster Schritt bestünde darin, die wenigen bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten nicht soweit mit Regulierungen zu überfrachten, dass sie für Betriebe unattraktiv werden. Dies gilt zum Beispiel für die so genannten „atypischen“ Erwerbsformen wie die Zeitarbeit. Auch die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns trägt nicht dazu bei, die Beschäftigungschancen Langzeitarbeitsloser zu erhöhen – selbst wenn für die betroffene Personengruppe befristet Ausnahmen gelten. Von einer Verbesserung des Rahmens, innerhalb dessen neue Jobs entstehen könnten, ist aber in den vorgelegten Konzepten nicht die Rede.