DuEPublico
Duisburg-Essen Publications online

Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Bosch, Gerhard

In: IAQ-Standpunkte / 2015-04

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: https://doi.org/10.17185/duepublico/45849

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20180406-134345-3

Link: http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet?id=45849

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

IAQ-Standpunkt

Aktuelle Stellungnahmen aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Gerhard Bosch

Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag vom 18. Mai 2015

2015
04

Kurz gefasst

- Im Wirtschaftsaufschwung 2005 bis 2008 konnte die Zahl der Langzeitarbeitslosen deutlich verringert werden. Seitdem stagniert sie trotz der weiterhin erfreulichen Beschäftigungszunahme auf einem hohen Niveau knapp über der Millionengrenze. Rund 500.000 Personen sind mehr als zwei Jahre arbeitslos.

- Angesichts der Vielfältigkeit der Problemlagen und auch der unterschiedlichen Potenziale der betroffenen Personen kann sie nur mit einem Bündel von Instrumenten bekämpft werden, die auf den Einzelfall zugeschnitten werden müssen.

- Langzeitarbeitslose sollten nicht pauschal öffentlich geförderter Beschäftigung zugeordnet werden, sondern die Arbeitsmarktpolitik muss einen stärkeren Beitrag zur Qualifizierung von Arbeitslosen leisten. Denn der Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten ist immer enger geworden und Arbeitslose ohne Berufsausbildung haben aufgrund des „Überangebots“ von gering qualifizierten Arbeitskräften ohne zusätzliche Qualifikation kaum Integrationschancen.

- Der bisherige de facto Vorrang der Vermittlung führte dazu, dass gerade die arbeitsmarktnahen und weiterbildungsgeeigneten An- und Ungelernten vermittelt wurden. Diese Gruppe muss langfristig auf qualifizierteren Arbeitsplätzen eingesetzt werden, um für die anderen Langzeitarbeitslosen die einfachen Arbeitsplätze freizumachen.

- Die beiden Bundes-Programme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sind zu begrüßen. Die neuen Elemente - Betriebsakquise, Coaching, Gesundheitsförderung - hätte man allerdings geeigneter an die Regelförderung (§16e SGB II „Förderung von Arbeitsverhältnissen“) anbinden können. Denn damit steht ein ausbaufähiges Instrument zur Verfügung, das Arbeitgebern jeglicher Art (Privatwirtschaft, Beschäftigungsträger, Soziale Unternehmen) offensteht.

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag vom 18. Mai 2015 zu:

a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern – Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit A-Drs. 18 (11)234

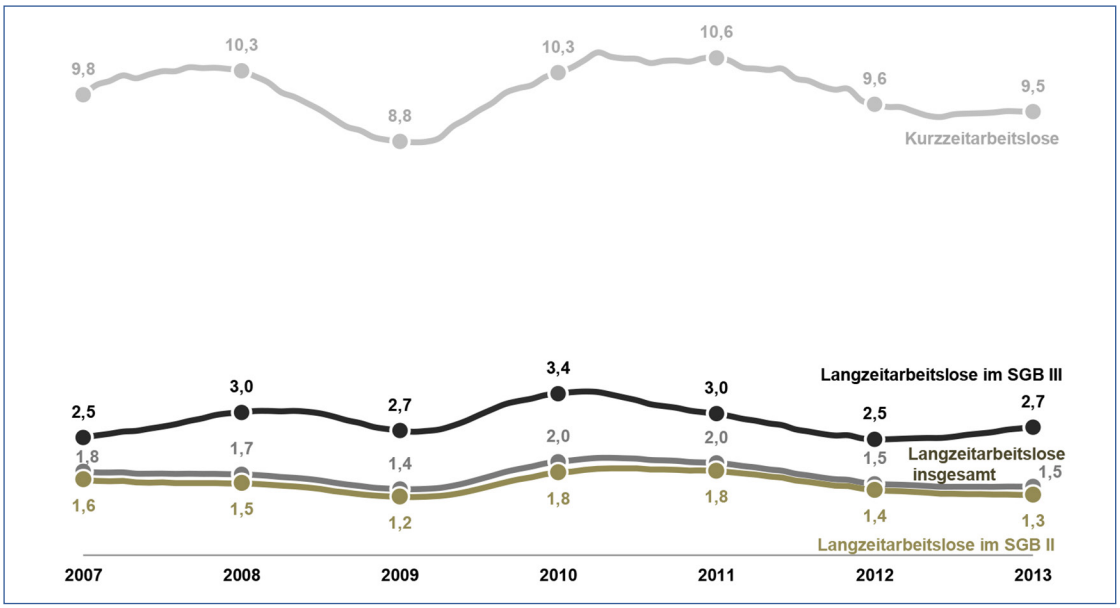
b)Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit BT-Drs. 18/3146

c)Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung BT-Drs. 18/3918

1. Zur Ausgangslage

Im Wirtschaftsaufschwung 2005 bis 2008 konnte die Zahl der Langzeitarbeitslosen deutlich verringert werden. Seitdem stagniert sie trotz der weiterhin erfreulichen Beschäftigungszunahme auf einem hohen Niveau knapp über der Millionengrenze. Rund 500.000 Personen sind mehr als zwei Jahre arbeitslos (Kirsch/Knuth/Zink 2013: 51). Die Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in nicht geförderte Beschäftigung sind gering und in den letzten Jahren sogar noch gesunken (Schaubild 1), was auch am „rückläufigen Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten“ liegt (BA 2014). Dabei haben Langzeitarbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II nur eine ungefähr halb so große Chance eines Übertritts in den ersten Arbeitsmarkt wie Langzeitarbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB III. Hinzu kommt, dass die Übergänge in Beschäftigung oft nicht nachhaltig sind und die Betroffenen erneut arbeitslos werden. In diesem Fall beginnt die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit von neuem (BA 2014: 12), was zu einer Unterzeichnung der Zahl der Langzeitarbeitslosen führt.

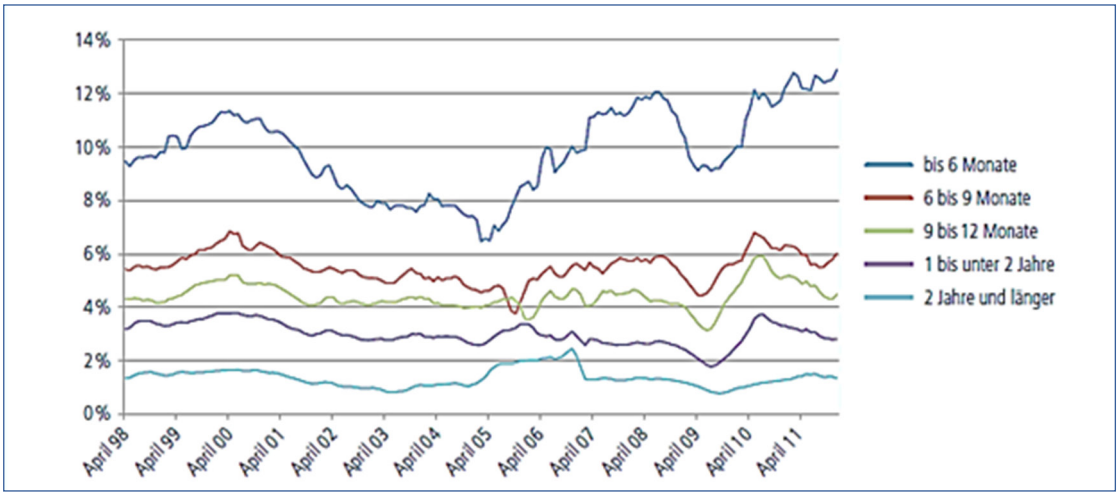
Schaubild 1: Geringe Beschäftigungschancen bei Langzeitarbeitslosen



Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und Selbstständigkeit bezogen auf Arbeitslosenbestand des Vormonats. Gleitende Jahresdurchschnitte 2007 – 2013. Quelle: BA (2014)

Das gleiche Bild zeigt sich, wenn man nicht nach Rechtskreisen, sondern nur nach Dauer der Arbeitslosigkeit unterscheidet (Schaubild 2). Es wird erkennbar, dass sich seit 2005 vor allem die Übergänge von Kurzzeitarbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von bis zu sechs Monaten in den ersten Arbeitsmarkt verbessert haben, während sie bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen sechs Monaten und zwei Jahren ohne sichtbaren Trend mit der Konjunktur schwankten und beim harten Kern der Langzeitarbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren und länger in den letzten Jahren sogar zurück gegangen ist. Zu beachten ist, dass in Schaubild 2 nur Arbeitslose zwischen 25 und 54 Jahren enthalten sind, da die Autoren die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen getrennt von denen der Rentenreformen untersuchen wollten. Die Trends stimmen gleichwohl mit denen in Schaubild 1 überein.

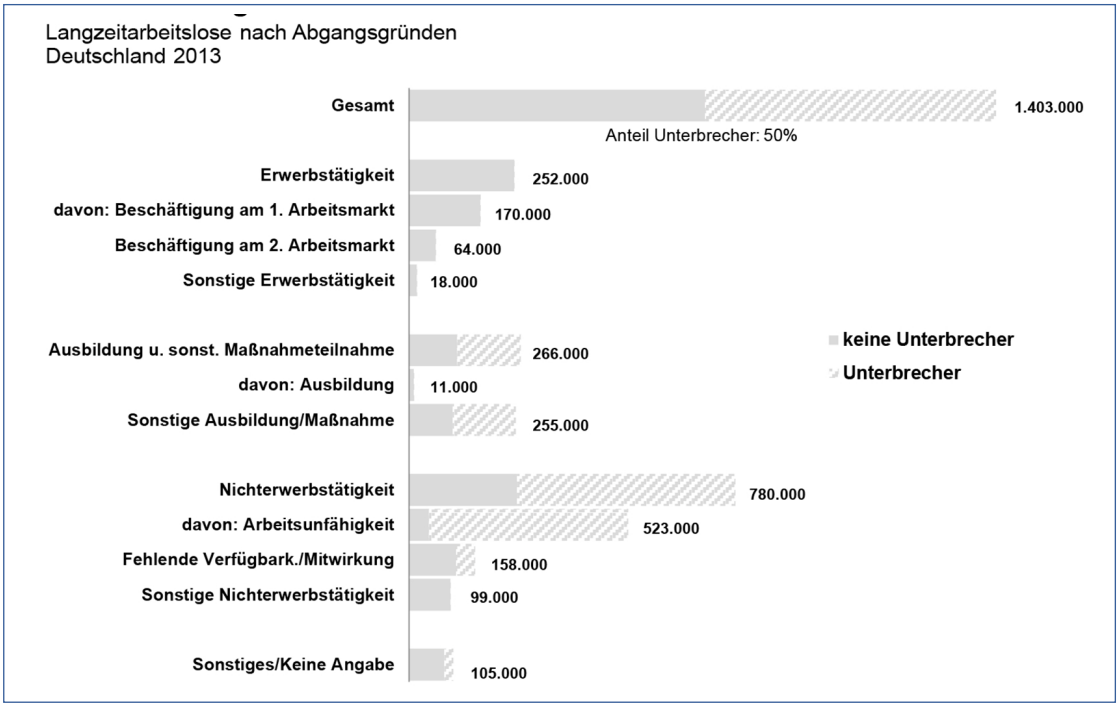
Schaubild 2: Monatliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nach Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit – Westdeutschland 1998 - 2011



Quelle: Jaenichen/Rothe 2014; Arbeitslose zwischen 25 und 54 Jahren, gleitender 3-Monats-Durchschnitt, ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

Die meisten Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit münden nicht in den ersten Arbeitsmarkt, sondern in Nichterwerbstätigkeit oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Schaubild 3).

Schaubild 3: Abgang von Langzeitarbeitslosen nach Abgangsgründen und Unterbrechung

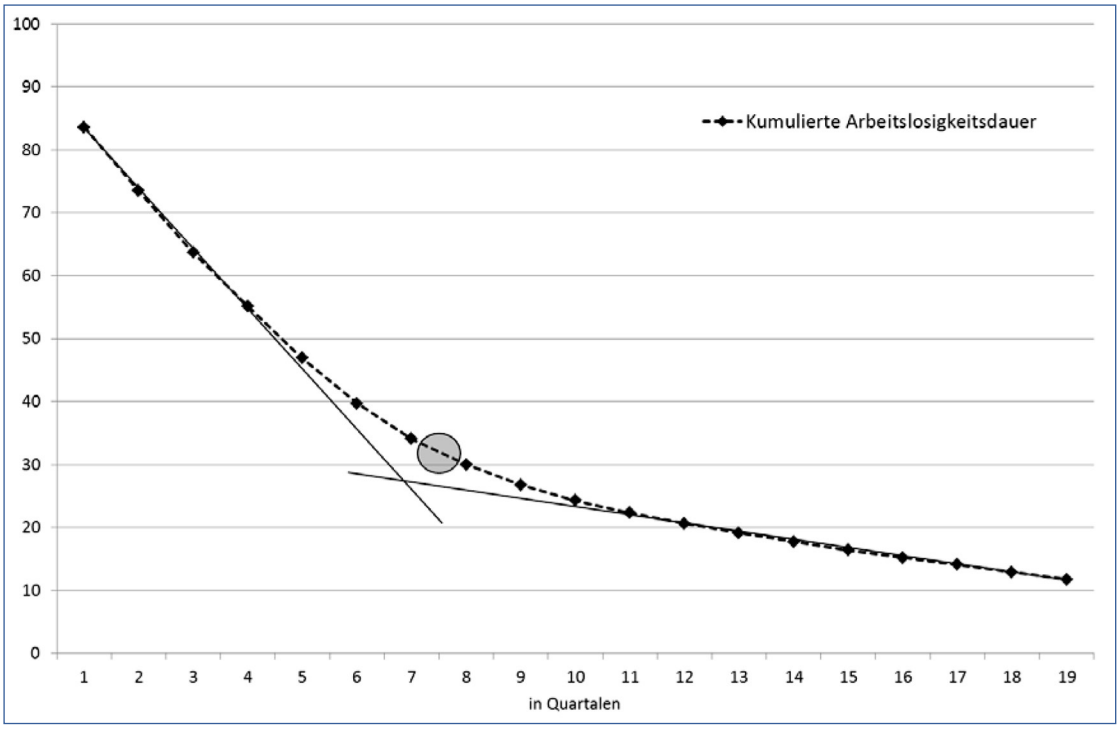


Quelle: BA (2014)

In der Evaluation des Bundesprogrammes „Perspektive 50plus“ wurde die kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit nach Quartalen berechnet. Danach nahmen die Chancen eines Übergangs in Beschäftigung bis zum 8. Quartal (2 Jahre) rasch ab, um dann auf einem niedrigeren Niveau nur noch langsam zu sinken (Schaubild 4). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Grafik nur Ältere ab 47 Jahre enthält und sich bei jüngeren Langzeitarbeitslosen die Integrationschancen wahrscheinlich etwas günstiger darstellen.

Festzuhalten bleibt auf jeden Fall, dass auch bei sehr langer Arbeitslosigkeit immer noch Restchancen auf Vermittlung bestehen. Diese Chancen müssen durch die Arbeitsmarktpolitik ausgeschöpft werden, so dass man Langzeitarbeitslose nicht pauschal öffentlich geförderter Beschäftigung zuordnen sollte.

Schaubild 4: Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer



Quelle: IAQ; IAW (2012)

2. Gruppe der Langzeitarbeitslosen nicht homogen – Maßnahmepaket notwendig

Die umfangreiche Forschung der letzten Jahrzehnte zur Langzeitarbeitslosigkeit zeigt, dass die Gruppe der Langzeitarbeitslosen nicht homogen ist. Gesundheitliche Einschränkungen ganz unterschiedlicher Art (psychisch, physisch), unzureichende allgemeine oder berufliche Bildung, Nichtanerkennung erworbener Qualifikationen, unzureichende Sprachkenntnisse, mangelnde Kinderbetreuung, Drogenabhängigkeit sind zentrale in der Person liegende Merkmale, die das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, erhöhen.

Die regional sehr unterschiedlichen Quoten von Langzeitarbeitslosen weisen auf die Bedeutung der Arbeitsmarktsituation hin. In boomenden Regionen liegt die Quote der Langzeitarbeitslosen deutlich unter der in Regionen mit hohen Arbeitsplatzdefiziten. Dies belegt die Bedeutung einer hohen Arbeitsnachfrage für die Integration auch von Langzeitarbeitslosen.

Schließlich wird die Dauer der Arbeitslosigkeit aus zwei Gründen selbst zum eigenständigen Risiko:

- Zum einen ziehen zwei Drittel der Unternehmen Langzeitarbeitslose bei Einstellungen von vorneherein nicht in Betracht (Moertel/Rebien 2013). Vorurteile erklären auch die geringeren Chancen Älterer bei Einstellungen oder von jungen Ausbildungsplatzbewerbern mit Migrationshintergrund oder Hauptschulabschluss (Anbuhl 2015).
- Zum anderen hat langandauernde Arbeitslosigkeit nicht nur negative Auswirkungen auf das für autonome und zuverlässige Arbeit so wichtige Selbstvertrauen, sondern es veralten und verkümmern auch erworbene Qualifikationen einschließlich wichtiger Arbeitstugenden, wie Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit. Zudem verschlechtert sich der Gesundheitszustand häufig durch die vielfältigen Belastungen der Arbeitslosigkeit.

Um angemessene Maßnahmen zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit zu entwerfen, muss die Vielfalt der Ursachen und die Unterschiedlichkeit des Personenkreises berücksichtigt werden. Langzeitarbeitslosigkeit kann wirkungsvoll daher nur mit einem Maßnahmepaket verringert werden, das die besonderen Problemlagen der Langzeitarbeitslosen adressiert, über regionale Netzwerke, Betreuung und Nachbetreuung auch hilft, Vorurteile zu überwinden und in eine Wachstumsstrategie eingebunden ist. Eine solche auf den Einzelfall ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik braucht hohe Flexibilität beim Einsatz der Mittel.

Ein Beispiel für eine wirkungsvolle Herangehensweise war das Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“, das auf die dauerhafte Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitslosengeld II (ALGII)-Bezieher ab 50 Jahren zielt. Die Jobcenter waren bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen nicht an das normierte Regelinstrumentarium gebunden. Sie konnten vielmehr eigene Förderideen konzipieren und bei Bedarf auch modifizieren. Sie konnten zudem selbst entscheiden, welche Anteile der Programmmittel für eigenes zusätzliches Personal oder für externe Träger verwendet werden sollten. Umgesetzt wurde das Programm über sogenannte „Beschäftigungspakte“. Es handelte sich um Verbünde benachbarter Jobcenter oft unter Einbeziehung von am Programm beteiligten Maßnahmeträgern.

Die Teilnehmenden des Programms waren mehrheitlich arbeitsmarktferne Arbeitslose mit mangelnder Mobilitätsfähigkeit und eingeschränkter Gesundheit. Zudem zeigen sich bei etwa einem Drittel Isolationsmomente. Fast 25 % konnten in Erwerbsarbeit integriert werden. Die Begleitforscher kommen zu folgendem Ergebnis: „Das Bundesprogramm bestätigt Erfahrungen aus Modellversuchen, dass sich die Erfolge bei der Vermittlung von Arbeitslosen durch günstigere Personalschlüssel in den Ämtern signifikant steigern lassen.

Nicht irgendein besonderes Instrument, sondern die intensivere Betreuung und Förderung machen den Erfolg des Programms aus“ (Knuth, Stegmann, Zink 2014: 13).

Zur Übertragbarkeit der Erfahrungen des Programms schreiben sie: „Es zahlt sich aus, wenn auch bei der Förderung von Gruppen, deren Beschäftigungschancen extrem ungünstig erscheinen, zunächst konsequent auf den allgemeinen Arbeitsmarkt orientiert und der einfache Ausweg der Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten oder geförderte Beschäftigung von der Programmlogik nicht honoriert wird. Die Arbeitsmarktpolitik muss jedoch auch (wieder) Antworten auf die Frage finden, was sie Menschen anbieten will, die eine solche intensive Programmförderung durchlaufen haben, ohne eine Beschäftigungsmöglichkeit gefunden zu haben“ (Knuth, Stegmann, Zink 2014: 13). Ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt als „last resort“ ist daher unausweichlich. Die Alternative ist nur Hinnahme der Exklusion dieser Gruppe. Auch wenn die Übergänge aus öffentlich geförderter Beschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt gering sind, sind die Teilhabewirkungen nicht unerheblich. Die Teilnehmer haben das Gefühl, etwas Sinnvolles zu tun und werden durch die Maßnahmen aus ihrer sozialen Isolation geholt (Christoph/Hohmeyer 2012).

3. Qualifizierung wird wichtiger – Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik erforderlich

2013 hatten 52% der Langzeitarbeitslosen keinen beruflichen Abschluss (BA 2014: 10). Es ist zu vermuten, dass auch ein Teil der Langzeitarbeitslosen mit einer guten formalen Bildung Qualifikationsdefizite aufweist. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit werden Qualifikationen entwertet und die Berufsabschlüsse der oft älteren Langzeitarbeitslosen liegen lange zurück und müssten vielfach aufgefrischt werden, um auf den Stand der mehrfach modernisierten Berufsbilder zu gelangen.

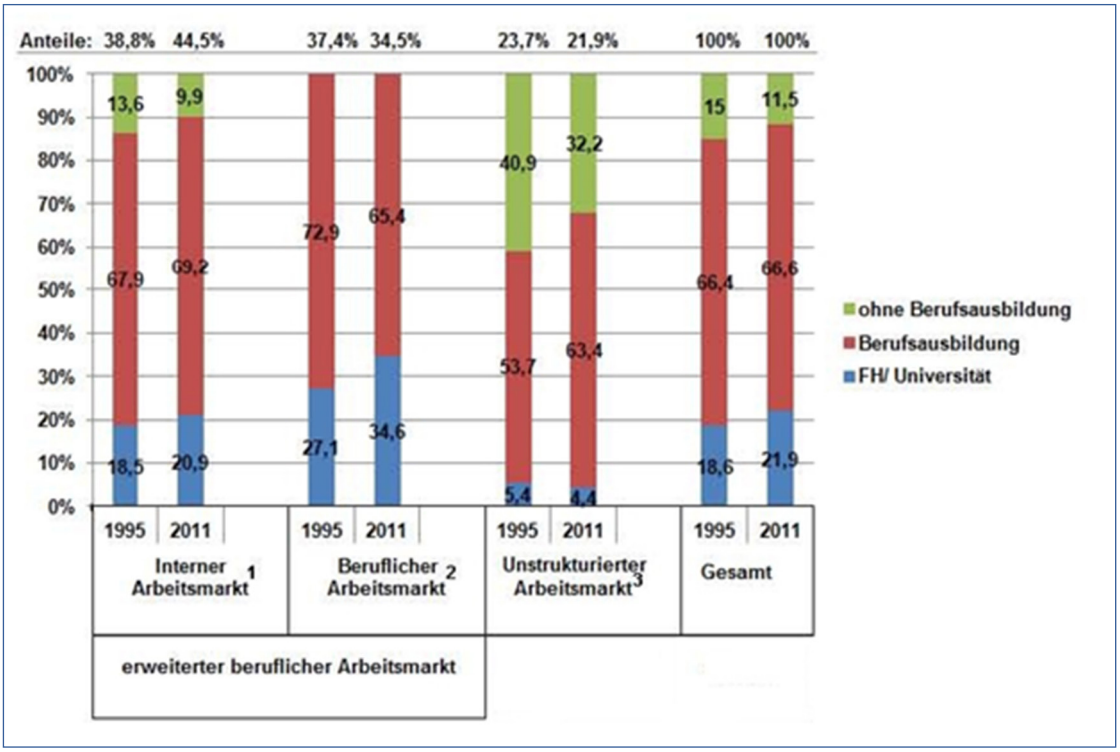
Qualifikationsmängel haben heute durch das veränderte Einstellungsverhalten der Unternehmen gravierendere Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen als in der Vergangenheit. Dies zeigt ein Blick auf den Anteil An- und Ungelernter in den unterschiedlichen Arbeitsmarktsegmenten. Die Arbeitsmarktforschung unterscheidet dabei drei Segmente, nämlich erstens das interne Segment mit den langjährig beschäftigten Stammbelegschaften, zweitens das berufliche Segment, das beruflich Qualifizierte mit einer geringeren Betriebszugehörigkeit einschließt, und drittens den unstrukturierten oder einfachen Arbeitsmarkt mit einfachen Tätigkeiten und geringer Betriebszugehörigkeit.

Im internen Arbeitsmarktsegment, das alle Beschäftigten mit einer Betriebszugehörigkeit von mehr als 10 Jahren umfasst, werden heute fast nur noch beruflich und akademisch Qualifizierte eingesetzt. Wir wissen aus vielen betrieblichen Fallstudien, dass diese Fachkräfte heute in den größeren Unternehmen viel häufiger den Arbeitsplatz wechseln müssen, als noch in der standardisierten Massenproduktion der 1960er oder 1970er Jahre, so dass sie sich auch fachlich weiter entwickeln müssen. Die Unternehmen versuchen zudem ihre qualifizierten Stammbelegschaften an sich zu binden, sodass der Anteil des internen Segments an allen Beschäftigten von 38,8% im Jahre 1995 auf 44,5% gewachsen ist (Schaubild 5). Das gilt im Übrigen auch für die kleinen und mittleren Betriebe, etwa im Handwerk, die ebenfalls immer mehr auf gut qualifizierte Stammbeschäftigte setzen.

Das engere berufliche Segment, das alle Beschäftigten mit einer beruflichen oder akademischen Ausbildung einschließt, die auch eine Tätigkeit als Fachkraft ausüben und weniger als 10 Jahre im Unternehmen beschäftigt sind, umfasst per definitionem nur Fachkräfte. Hier verzeichnen wir eine leichte Zunahme der Akademiker. Durch die wachsende Betriebsbindung der Fachkräfte hat sich der Anteil des mobilen beruflichen Segments leicht verringert.

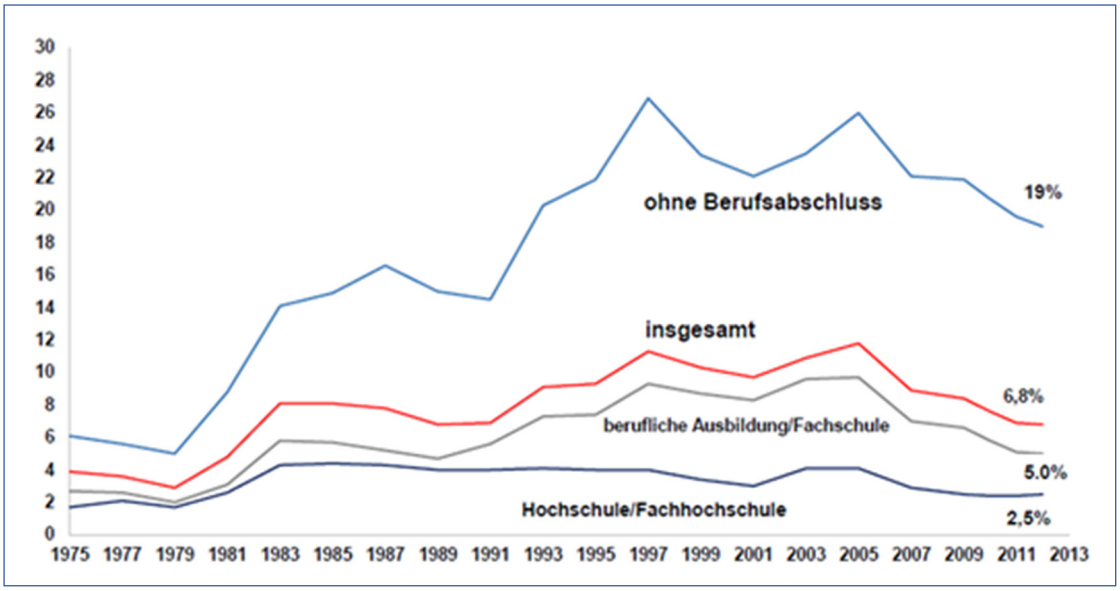
Selbst im unstrukturierten Arbeitsmarktsegment, das Beschäftigte auf einfachen Tätigkeiten mit einer Betriebszugehörigkeit von weniger als 10 Jahren umfasst, werden zunehmend qualifizierte Kräfte eingesetzt. Durch die Verdrängung der An- und Ungelernten im unstrukturierten Arbeitsmarkt haben sich die Beschäftigungsrisiken der Gruppe der An- und Ungelernten deutlich erhöht. Dies zeigt sich auch an ihrer Arbeitslosenquote, die seit 20 Jahren deutlich über dem Durchschnitt liegt (Schaubild 6) und auch bei guter Beschäftigungssituation nicht weit unter 20% sinkt. Die einfache „Muskelarbeit", die in der Vergangenheit als Prototyp der Arbeit in unstrukturierten Arbeitsmärkten galt, ist weitgehend verschwunden. Durch die Technisierung erfordert heute auch einfache Industriearbeit den Umgang mit abstrakten Symbolen, etwa in einem automatisierten Lager, und einfache Dienstleistungsarbeit hohe Kommunikationsfähigkeit (Bosch/Weinkopf 2011).

Schaubild 5: Interne, berufliche und unstrukturierte Arbeitsmärkte und berufliche Bildung 1995- 2011 (in %)



1 Betriebszugehörigkeit > als 10 Jahre
2 Ausbildung oder Studium und Betriebszugehörigkeit < als 10 Jahre
3 Betriebszugehörigkeit < als 10 Jahre und einfache Tätigkeit
Quelle: Bosch (2014)

Schaubild 6: Arbeitslosenquote nach Qualifikation, Deutschland 1975 - 2012



Quelle: bis 2009 IAB; Bundesagentur für Arbeit (2011): 16, ab 2010-2012 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014, Berufliche Ausbildung, Tabelle 1-3Aweb

Unser Bildungssystem hält allerdings nicht Schritt mit der steigenden Nachfrage nach Fachkräften und „produziert" stattdessen am Markt vorbei zu viele Jugendliche ohne Berufsabschluss. Das Bundesinstitut für berufliche Bildung (BiBB) und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) haben in einer Langfristprognose berechnet, dass bei Fortschreibung der gegenwärtigen Bildungstrends das Angebot an gering Qualifizierten zum Jahre 2025 um rund 1,3 Millionen über der erwarteten Nachfrage der Wirtschaft liegen wird (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 161).

Der Politik ist das Problem seit längerem bekannt. Der Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit der Bundesregierung von 2006 sprach sogar schon von „Rissen im Fundament" (BMBF 2006: IV). Nicht zuletzt deshalb einigten sich die Regierungschefs des Bundes und der Länder 2008 auf dem Dresdener Bildungsgipfel auf sehr anspruchsvolle Ziele. So sollte der Anteil der jungen Erwachsenen (20 bis 29jährige) ohne Berufsabschluss bis 2015 von rund 17% auf 8,5% halbiert werden. Von diesem Ziel sind wir noch weit entfernt. 2013 lag der Anteil immer noch auf dem zu hohen Niveau von 13,8%. Das bedeutet, dass rund 1,4 Millionen junge Erwachsene keinen Berufsabschluss haben und auch nicht dabei sind, einen zu erwerben.

Wenn sich nichts ändert, wird sich am unteren Rande der Qualifikationshierarchie der Sockel von Langzeitarbeitslosen verfestigen, während auf der anderen Seite Fachkräfte fehlen. Diese Lücke wird man nicht alleine durch Zuwanderung schließen können. Vor allem ist Langzeitarbeitslosigkeit über viele Jahrzehnte erheblich teurer als eine präventive Bildungspolitik, die im Übrigen die beste Arbeitsmarktpolitik ist. Eine Trendwende ist nur durch ein Paket von Maßnahmen zu erreichen.

Dazu gehören der Ausbau der vorschulischen Erziehung, damit die sprachlichen Voraussetzungen für schulischen Erfolg gelegt werden, eine Verringerung der Zahl der Schulabbrecher, eine Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze und schließlich auch eine zweite Chance im Erwachsenenalter einen Berufsabschluss nachholen zu können.

Für die Arbeitsmarktpolitik ist ein Paradigmenwechsel notwendig. Sie muss einen stärkeren Beitrag zur Qualifizierung von Arbeitslosen leisten, da der Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten immer enger geworden ist und Arbeitslose ohne Berufsausbildung aufgrund des „Überangebots" von gering qualifizierten Arbeitskräften ohne zusätzliche Qualifikation geringe Integrationschancen haben. Durch den Fokus auf eine schnelle Vermittlung wurde die Zahl der abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen sowohl im SGB II als auch im SGB III bis 2007/08 auf ein historisch tiefes Niveau zurückgefahren. Besonders hoch waren die Einbrüche bei den abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000 - September 2014)

Zeitraum	Insgesamt		darunter			
			SGB III		SGB II	
	FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss in %	FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss in %	FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss in %
2000	357.809	144.031 (40,3)	357.809	144.031 (40,3)	-	-
2001	352.443	151.812 (43,1)	352.443	151.812 (43,1)	-	-
2002	339.918	153.750 (45,2)	339.918	153.750 (45,2)	-	-
2003	259.922	146.028 (56,2)	259.922	146.028 (56,2)	-	-
2004	184.418	115.579 (62,7)	184.418	115.579 (62,7)	-	-
2005	114.350	72.080 (63,0)	95.714	68.832 (71,9)	18.636	3.248 (17,4)
2006	118.762	45.289 (38,1)	72.070	32.774 (45,5)	46.692	12.515 (26,8)
2007	123.651	33.856 (27,4)	64.731	14.360 (22,2)	58.919	19.496 (33,1)
2008	145.221	34.192 (23,6)	72.414	11.200 (15,5)	72.807	22.992 (31,6)
2009	187.279	41.760 (22,3)	105.363	16.311 (15,5)	81.917	25.448 (31,1)
2010	178.512	57.351 (32,1)	96.805	29.459 (30,4)	81.707	27.892 (34,1)
2011	153.277	61.197 (39,9)	88.598	35.821 (40,4)	64.679	25.377 (39,2)
2012	118.794	51.036 (43,0)	64.554	32.364 (50,1)	54.239	18.673 (34,4)
2013	127.530	53.536 (42,0)	75.050	34.810 (46,4)	52.480	18.724 (35,7)
2014 (Okt. 2013 - Sept. 2014	130.038	59.361 (45,6)	80.519	39.790 (49,4)	49.519	19.571 (39,5)

Quelle: BA (Januar 2015), Datenzentrum Statistik

Die Dauer der Maßnahmen ist entsprechend sowohl im SGB II als auch im SGB II zugunsten von eher kurzen Anpassungsqualifizierungen zurückgegangen (Tabelle 2). Seit 2008 kann man einen langsamen Anstieg des Anteils der abschlussbezogenen Maßnahmen – allerdings weiterhin auf einem niedrigen Niveau – feststellen, nicht zuletzt durch die Auflage neuer Weiterbildungsprogramme, die auf berufliche Abschlüsse zielen, wie die „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels" (IFLAS).

Tabelle 2: Dauer mit Maßnahmen insgesamt und mit Abschluss in Monaten seit 2000 und seit 2006 differenziert nach SGB II und III

	Dauer Insgesamt	mit Abschluss	SGB III		SGB II	
			Insgesamt	mit Abschluss	Insgesamt	mit Abschluss
2000	9,4	22,2				
2001	9,9	23,0				
2002	9,9	23,5				
2003	10,7	23,9				
2004	9,0	23,7				
2005	6,9	22,6	6,4	23,3	7,4	21,9
2006	5,4	20,3	4,3	19,7	6,9	20,6
2007	4,9	20,2	4,1	20,0	5,9	20,3
2008	4,5	19,5	3,7	19,3	5,6	19,6
2009	4,6	20,7	4,1	21,0	5,7	20,3
2010	5,7	21,3	5,6	21,8	5,7	20,6
2011	5,4	19,5	5,5	20,2	5,2	18,7
2012	5,8	20,3	6,2	21,1	5,4	19,0
2013	6,5	22,1	6,6	22,8	6,3	20,9
2014 (Jan. - Sept.)	6,5	22,3	6,6	22,9	6,4	21,4

Quelle: BA (Januar 2015), Datenzentrum Statistik

Die jüngste Generation der Evaluation von abschlussbezogener Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik nahm auch Mittel- und Langfristwirkungen dieser Maßnahmen in den Blick. Diese Untersuchungen rehabilitierten die berufliche Weiterbildungspolitik der Bundesanstalt für Arbeit in den 1990er Jahren und dabei insbesondere die vielfach geschmähten abschlussbezogenen Umschulungsmaßnahmen. Während der Laufzeit der Maßnahmen wurde, was eigentlich trivial ist, ein Lock-in-Effekt diagnostiziert. Weiterbildung ist geradezu in den Verdacht geraten, Arbeitslose von der Suche nach vorhandenen Arbeitsplätzen abzuhalten. Mittel- (1-3 Jahre) und langfristig (4-6 Jahre) zeigten sich aber positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gegenüber den Vergleichsgruppen. In Ostdeutschland fielen die Lock-in-Effekte etwas stärker und die positiven Wirkungen etwas schwächer aus (Biewen u.a. 2006: 380).

Angesichts der Sondersituation nach dem dortigen Strukturbruch, in der die Arbeitsmarktpolitik auch eine Auffangrolle spielte, verwundert dies nicht weiter und kann sicherlich nicht für Weiterbildung im „Normalgeschäft" verallgemeinert werden. Fitzenberger (2008) stellt sich mit Blick auf seine Daten die Frage, ob die starke Reduktion von beruflicher Fort- und Weiterbildung vor allem in Westdeutschland nicht ein Fehler gewesen sein könnte. Heute stellt sich die gleiche Frage auch für Ostdeutschland.

Auch in anderen Ländern haben längerfristige Untersuchungen die Bewertung von beruflicher Weiterbildung verändert. Neuere schwedische Langfriststudien zeigen signifikant positive Auswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen auf Beschäftigung und auf Löhne sogar 10 Jahre und mehr nach Abschluss der Maßnahmen (Olsson/Storrie 2007; Strandh/Norlund 2008). Die genannten deutschen und schwedischen Evaluationsstudien untersuchen die Reintegration von Absolvent/innen beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen unter ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen. Die Wirkungen könnten noch positiver sein bei Arbeitskräfteknappheit und Fachkräftemangel. Zudem war der Beitrag beruflicher Bildung zum wirtschaftlichen Wachstum durch Vermeidung von Fachkräftemangel bislang noch nicht Thema der immer nur auf Einzelpersonen konzentrierten Evaluationsforschung. So ist bis heute nicht untersucht worden, in welchem Umfang die erheblichen Investitionen der BA in die berufliche Weiterbildung im Bereich neuer Technologien (z.B. Informationstechnologien in den 1990er Jahren) Fachkräfteengpässe vermieden haben.

4. Stellungnahme zu ausgewählten Vorschlägen

Die Arbeitslosigkeit von Langzeitarbeitslosen hat sich verhärtet. Angesichts der Vielfältigkeit der Problemlagen und auch der unterschiedlichen Potentiale der betroffenen Personen kann sie nur mit einem Bündel von Instrumenten bekämpft werden, die auf den Einzelfall zugeschnitten werden müssen. Am wirkungsvollsten sind ohne Zweifel präventive Maßnahmen, die einen Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden. Dies schließt die frühzeitige Förderung in der Vorschulerziehung, die Unterstützung der Übergänge von Schule in den Beruf, aber auch betriebliche Maßnahmen der Qualifizierung und der alters- und alternsgerechten Arbeitsbedingungen ein. Ebenso wichtig ist wirtschaftliches Wachstum, das Beschäftigungschancen auch für Langzeitarbeitslose schafft und vor allem ein Hineinwachsen von Kurzzeitarbeitslosen in dauerhafte Arbeitslosigkeit verhindert. Langzeitarbeitslose profitieren allerdings häufig nicht von Wachstumsschüben. Es gibt allerdings gute Beispiele, wie auch in großen Investitionsprogrammen, wie etwa der Internationalen Bauausstellung in NRW oder dem Emscher-Umbau der Emscher-Genossenschaft, gezielt Module zur Förderung von Langzeitarbeitslosen eingebaut werden können. Die präventive Funktion der Arbeitsmarktpolitik ist vor allem in der Berufsberatung und der Förderung Jugendlicher gefragt. Der Paradigmenwechsel, dass jugendlichen Langzeitarbeitslosen vorrangig eine Berufsausbildung angeboten werden soll anstelle einer Arbeitsgelegenheit, wie das lange üblich war, ist zu begrüßen. Hier müsste man noch einen Schritt weiter in Richtung einer Jugendgarantie, wie in Österreich gehen. Zudem müssen durch gezielte Förderung im SGB III die Übergänge in Langzeitarbeitslosigkeit verhindert werden.

Im Folgenden soll zu ausgewählten Vorschlägen der drei Beratungsunterlagen Stellung genommen werden.

4.1 Weiterbildung

Angesichts des Verfalls der Nachfrage nach einfacher Arbeit und den hohen Qualifikationsdefiziten bei vielen Langzeitarbeitslosen ist ein Ausbau der abschlussbezogenen Weiterbildung notwendig. Da diese Maßnahmen kostspielig sind, müssen die teilweise hohen Abbruchzahlen verringert werden. Folgende Maßnahmen sind dazu notwendig:

- Zwar können schon heute bei nachhaltiger Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit Weiterbildungsmaßnahmen Vorrang vor einer Vermittlung haben. In der Praxis dominiert aber vielfach die Vermittlung die für eine langfristige Integration notwendige Qualifizierung. Daher ist es sinnvoll, im SGB II sowie im SGB III ausdrücklich den Vorrang von Vermittlung vor Weiterbildung bei An- und Ungelernten zu relativieren. Dies wäre ein deutliches Signal für einen Paradigmenwechsel zugunsten einer stärker investiven Arbeitsmarktpolitik (Bäcker/Bosch/Weinkopf 2011). Der bisherige de facto Vorrang der Vermittlung führte dazu, dass gerade die arbeitsmarktnahen und weiterbildungsgeeigneten An- und Ungelernten vermittelt wurden. Diese Gruppe muss langfristig auf qualifizierteren Arbeitsplätzen eingesetzt werden, um für die anderen Langzeitarbeitslosen die einfachen Arbeitsplätze freizumachen.
- Abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen werden im SGB II und zum Teil auch bei niedrigem ALG I im SGB II häufig abgebrochen, weil Arbeitslose sich die Weiterbildung nicht „leisten“ können. Ein Langzeitarbeitsloser steht sich finanziell besser in einem 1 Euro Job als in einer Weiterbildung, obgleich eine abschlussbezogene Weiterbildung deutlich anspruchsvoller ist. In einer Befragung von Arbeitslosen zum Thema Weiterbildung nannten die Befragten am häufigsten monetäre Aspekte als Grund, keine Weiterbildung aufzunehmen. 44,4% gaben an, auf längere Zeit nicht auf ein reguläres Einkommen verzichten zu können. Die Autoren schlussfolgern, dass bessere finanzielle Rahmenbedingungen während einer Maßnahme die Teilnahmebereitschaft und die Erfolgschancen erhöhen könnten (Dietz/Osiander 2014). Die Fraktionen der Grünen und der Linken haben dazu einen Vorschlag der „Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens“ von 2004 aufgegriffen und schlagen einen Zuschlag zum Arbeitslosengeld und Prämien für erfolgreiche Prüfungen vor. Der Zuschlag zum Arbeitslosengeld sollte allerdings nicht nur für das SGB II, sondern auch für das SGB III gelten, da auch hier die besonderen Aufwendungen für Weiterbildung entschädigt werden müssen. Dieser Ansatz ist für den Bereich des SGB II inzwischen im Thüringer Modell und anderen Bundesländern mit Erfolg erprobt worden (http://www.iwwb.de/weiterbildung.html?kat=meldungen&num=973).

- Die Umschulung sollte vor allem im Bereich der modernisierten Kernberufe, wie zum Beispiel den Metallberufen, erfolgen. Diese Berufe eröffnen Einsatzmöglichkeiten in zahlreichen unterschiedlichen Tätigkeiten und verhindern, dass während der Umschulung der „Markt den Maßnahmen wegläuft". Umschulungen in Monoberufen mit engem Einsatzbereich sollten nur nach absehbarem Bedarf im regionalen Arbeitsmarkt erfolgen.
- Die Sozialpartner sollten künftig in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit bei der Modernisierung von Berufen „Modernisierungsmodule" entwickeln, mit denen Arbeitslose in ihren Berufen ihre Qualifikationen auffrischen könnten. Damit könnten auch Orientierungspunkte für die kürzerfristigeren Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt werden. Zudem hätten solche anerkannten Module durch ihre Anbindung an ein Berufsbild einen „Wert" auf dem Arbeitsmarkt.
- Einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik, wie im Vorschlag der Fraktion der Linken gefordert, halte ich innerhalb des Rechtsrahmens der Arbeitsmarktpolitik nicht für sinnvoll. Hier bleiben die Mittel knapp und sollten auf die vom Strukturwandel besonders Betroffenen konzentriert werden. Sinnvoller wäre die Einführung eines ErwachsenenBAföG's, das nach schwedischem Vorbild von der „Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens" (2004) vorgeschlagen wurde und im Vorschlag der Fraktion der Grünen aufgegriffen wurde. Es zielt darauf, individuelle Optionen zur Weiterbildung zu eröffnen, die nicht unmittelbar aus einer arbeitsmarktpolitischen Notlage folgen. Die Altersgrenze lag in Schweden früher bei 50 Jahren und ist mit der Alterung der Erwerbsbevölkerung angehoben worden. Mit dem Bologna-Prozess wurde die Altersgrenze für die BAföG-Förderung eines Masterstudiums auf 35 Jahre angehoben. Nur beim MeisterBAföG gibt es keine Altersgrenze. Für nichtakademische Berufsausbildungen unterhalb der Aufstiegsfortbildung ist hingegen bislang in Deutschland keine allgemeine Förderung lebenslangen Lernens vorgesehen.

4.2 Öffentlich geförderte Beschäftigung

Die Unterrichtung des BMAS betont zu Recht die differenzierte Struktur der Langzeitarbeitslosen. Zu begrüßen ist die Übernahme der erfahrenen Mitarbeiter/innen aus dem Programm „Perspektive 50plus" zur Verbesserung der Betreuung von Arbeitslosen mit Problemlagen. Fraglich ist, ob der Begriff „Aktivierungszentren" sinnvoll ist, da die Aktivierung ohnehin Ziel der Jobcenter sein muss. Es geht doch eher um eine Weiterentwicklung und bessere Ressourcenausstattung bei der Aktivierung.

Die Schnittstelle des SGB II zur Gesundheitsförderung zu stärken ist von zentraler Bedeutung. Nach eigener Einschätzung weisen insgesamt mehr als 40 % der Arbeitslosengeld-II-Empfänger schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen auf (Eggs/Trappmann/Unger 2014). Im Programm „Perspektive 50plus" konnten Erfahrungen bei der Gesundheitsförderung von Langzeitarbeitslosen gewonnen werden. Hierzu zählen Aktivitäten, die das Gemeinschaftsgefühl stärken und eine gesunde Lebensführung einüben.

Bewährt hat sich die Freiwilligkeit der Teilnahme (die für die sonstigen Maßnahmen im SGBII ungewöhnlich ist), die noch unterstrichen wird, indem diese Maßnahmen nicht direkt durch das Jobcenter, sondern durch einen externen Träger durchgeführt werden (Mümken 2011). Dies (Freiwilligkeit und externer Träger) wird auch beim „Beschäftigungsorientierten Fallmanagement“ praktiziert (BFM), einer Form der Intensivbetreuung für arbeitsmarktferne ALG II-Beziehende. Ein besonderes Problem scheint hier das Zusammenwirken von Krankenkassen und Arbeitslosenversicherung / Grundsicherung zu sein (Brussig et al. 2014). Bei der Grundsicherung ergibt sich dieses Problem aus ihrer grundsätzlichen Nachrangigkeit, dem Präventionsauftrag der Krankenkassen und der Zersplitterung der „Kunden“ über viele Kassen, deren Koordinierung nicht möglich ist (Prinzip der Kassenkonkurrenz statt Territorialprinzip der Jobcenter).

Ältere wiederum haben häufiger gesundheitliche Einschränkungen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Sie sind ein wesentlicher Grund, den Beruf aufzugeben und eine Altersrente anzustreben, bevor die Regelaltersgrenze erreicht ist, oder sogar eine EM-Rente zu beantragen. Die Zusammenhänge zwischen beruflichen Belastungen, gesundheitlichen Beeinträchtigungen und vorzeitigem Erwerbsausstieg / Rentenbeginn sind offenkundig und vielfach belegt. Ein besonderes Problem ist, dass angesichts verschlossener Frühverrentung den betroffenen Älteren Langzeitarbeitslosigkeit droht. Eine Analyse von Rentenzugängen aus dem ALG II zeigte, dass sie weit überproportional aus Berufen heraus erfolgen, die durch hohe Arbeitsbelastungen und schlechte Wiederbeschäftigungschancen gekennzeichnet sind. So gingen beispielsweise knapp 37 % – über ein Drittel – der Hilfsarbeiter und 31,5 % der Bauhilfsarbeiter 2010 aus ALG II in Rente (Brussig, Schwarzkopf 2013, Anhang, Tabelle 1).

Die beiden Bundes-Programme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sind zu begrüßen, aber in ihren Dimensionen angesichts der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit auf hohem Niveau deutlich zu gering bemessen. Sinnvoller als Sonderprogramme zu einem bekannten Problem mit bekannten Lösungen wäre sicherlich die Verankerung der Maßnahmen in der Regelförderung. Mit dem §16e SGB II "Förderung von Arbeitsverhältnissen" steht ein ausbaufähiges Instrument zur Verfügung, das Arbeitgebern jeglicher Art (Privatwirtschaft, Beschäftigungsträger, Soziale Unternehmen) offensteht. Die neuen Elemente der Bundesprogramme (Betriebsakquise, Coaching, Gesundheitsförderung) hätte man auch an dieses Regelinstrument "andocken" können. Die bisherige quantitative Begrenzung dieses Instrumentes (maximal 20% des örtlichen Eingliederungstitels für freie Förderung plus Förderung von Arbeitsverhältnissen) ließe sich durch Passiv-Aktiv-Transfer erheblich ausweiten, ohne dass die fiskalische Kontrolle und Steuerung verloren ginge. Wenn man davon ausgeht, dass in der Mehrzahl der Förderfälle der Leistungsbezug nicht verlassen werden kann (Bezahlung zum Mindestlohn, hohe Mieten, große Bedarfsgemeinschaften, Teilzeitarbeit als Antwort auf gesundheitlich bedingte Leistungseinschränkungen), so stehen für diese Fälle präzise Daten zur Verfügung, um welchen Betrag die Leistung sinkt wegen Anrechnung eines Erwerbseinkommens, das durch die Förderung ausgelöst wird.

Zum ESF-Programm ist anzumerken, dass die schnelle Degression des Lohnkostenzuschusses angesichts der unterschiedlichen Produktivitäten der Langzeitarbeitslosen zu schematisch ist. Man muss sicherlich darüber nachdenken, den Unternehmen für einen Teil der Langzeitarbeitslosen auch längerfristig einen Ausgleich für Minderleistung zu zahlen.

Beim Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" sollte vor allem angesichts der geringen Dimensionen des Programms die geforderte Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität der Maßnahmen überdacht werden. Hier wäre es sinnvoller der Philosophie des Beschäftigungszuschusses zu folgen, der die Förderung des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts allen Arbeitgebern zugänglich macht, die Personen mit den genannten Merkmalen einstellen. Dadurch würde keinem Arbeitgeber ein Wettbewerbsnachteil entstehen (Knuth/Kirsch/Zink 2013: 15).

Literatur

Anbuhl, M., 2015: „Kein Anschluss mit diesem Abschluss". DGB-Expertise zu den Chancen von Jugendlichen mit Hauptschulabschluss auf dem Ausbildungsmarkt. Eine Analyse an Hand der Zahlen der DIHK-Lehrstellenbörse vom 26. März 2015, DGB Bundesvorstand, Berlin

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2010: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin

Bundesagentur für Arbeit (BA), 2014: Arbeitsmarktberichterstattung Juli 2014. Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg

Bäcker, G. / Bosch, G. / Weinkopf, C., 2011: Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik:integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation

Biewen, M. / Fitzenberger, B. / Osikominu, A. / Völter, R. / Waller, M., 2006: Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3/4, S. 365-390

BMBF, 2006: Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2006, Berlin

Bosch, G., 2014: Facharbeit, Berufe und berufliche Arbeitsmärkte. In: WSI-Mitteilungen 67 (1), S. 5-13

Bosch, G. /Weinkopf, C., 2011: „Einfacharbeit" im Dienstleistungssektor. In: Arbeit 20 (3), S. 173-187

Brussig, M. / Schwarzkopf, M., 2013: Altersübergänge in der Bauwirtschaft gestalten: Prekarisierung vermeiden – Erwerbsbeteiligung stärken. Düsseldorf (Arbeitspapier)

Brussig, M. / Dragano, N. / Mümken, S., 2014: Health promotion for unemployed jobseekers: New developments in Germany, in: Health Policy (114), S. 192–199. DOI: 10.1016/j.healthpol.2013.09.017

Christoph, B. / Hohmeyer, K., 2012: Ein Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen: Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. In: Sozialer Fortschritt 61, S. 118-126

Dietz M. / Osiander, Ch., 2014: Weiterbildung bei Arbeitslosen. Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen, IAB-Kurzbericht 14/2014

Eggs J. / Trappmann, M. / Unger, S., 2014: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein, IAB-Kurzbericht 23/2014

Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens, 2004: Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bielefeld, Bertelsmann, Schriftenreihe Bd. 6

Fitzenberger, B., 2008: „Perspektiven aktiver Arbeitsmarktpolitik" – Evaluationsergebnisse zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Diskussion – Die durch die BA geförderte berufliche Weiterbildung. Freiburg: Albert-Ludwigs-Univ. Volltext

IAQ / IAW, 2012: Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" 2008 – 2010). Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Matthias Knuth, Claudia Niewerth, Tim Stegmann, Lina Zink, Bernhard Boockmann, Tobias Brändle et al. Duisburg;Tübingen Volltext

Jaenichen, U. / Rothe, T., 2014: Hartz sei Dank? Stabilität und Entlohnung neuer Jobs nach Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 67 (3), S. 227-235 Volltext

Klemm, K., 2014: Bildungsgipfel-Bilanz 2014. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008, DGB-Bundesvorstand, Berlin

Knuth, M. / Kirsch, J. / Zink, L., 2013: Ansätze zur Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes". Studie im Auftrag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Landesverband Baden-Württemberg. Duisburg, Essen Volltext

Knuth, M. / Stegmann, T. / Zink, L., 2014: Die Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus". Chancen für ältere Langzeitarbeitslose. IAQ-Report 2014-01 Volltext

Moertel, J. / Rebien, M., 2013: Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen, IAB-Kurzbericht 09/2013

Mümken, S., 2011: Implementationsstudie zu Maßnahmen der Gesundheitsförderung im Modul C der Perspektive 50plus. Abschlussbericht. Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg

Ohlsson, H. / Storrie, D. , 2007: Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North, No 2007:19. Working paper series from Uppsala University, Department of Economics

Strandh, M. / Nordlund, M., 2008: Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study. In: Journal of Social Policy 37 (3), pp. 357-382

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Geschäftsführender Direktor des IAQ
Kontakt: gerhard.bosch@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2015-04
Redaktionsschluss: 18.05.2015

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

IAQ im Internet
http://www.iaq.uni-due.de
IAQ-Standpunkte:
http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/index.php

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php