

Maßnahmen zur Förderung Langzeitarbeitsloser

Kurzbewertung

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 derjenigen, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind, 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. In den Jahren 2010 bis 2013 entstanden zwar 1,3 Millionen neue Stellen, aber die Zahl der Arbeitslosen sank nur um 300.000. Der Großteil der neuen Stellen wurde infolge einer steigenden Erwerbsneigung und mit Zuwanderern besetzt. Von dieser Entwicklung sind Langzeitarbeitslose wegen ihrer im Vergleich zu Kurzeitarbeitslosen 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. Strukturelle Arbeitsmarktprobleme lassen sich in der Regel aber nicht allein durch arbeitsmarktpolitische Innovationen beheben. Langzeitarbeitslosen stehen gegenwärtig die jeweiligen Förderinstrumente der für sie maßgeblichen Rechtskreise SGB III und SGB II zur Verfügung (z.B. Weiterbildung, Lohnkostenzuschüsse oder die Förderung von Existenzgründungen). In Grundzügen ist ein neues Maßnahmenpaket des Bundesarbeitsministeriums bekannt geworden, das sich zum Ziel gesetzt hat, an der skizzierten Problematik etwas zu ändern. Die Kernpunkte sind:

- **Passiv-Aktiv-Transfer.** Die Grundidee, die hinter dem sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer steht, ist die Umwandlung passiver Leistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld II) in Mittel für ei-

ne aktive Leistung, die es dem vormaligen Leistungsempfänger erlaubt, einer geförderten Beschäftigung nachzugehen. Um eine echte, eigenständige Maßnahme handelt es sich dabei jedoch nicht, denn Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind grundsätzlich dafür konzipiert, Arbeitslosigkeit und nach Möglichkeit auch den Bezug von passiven Leistungen zu beenden. Der Passiv-Aktiv-Transfer dient demnach eher dem Ziel, mehr Mittel für Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik bereitzustellen. Ob es dadurch tatsächlich zu Einsparungen bei den Ausgaben für passive Mittel kommt, hängt von der Effektivität und Effizienz der Maßnahmen und einer Reihe weiterer Einflussfaktoren ab.

Mithin ist die konkrete Ausgestaltung der neu zu fördernden aktiven Leistungen von großer Bedeutung. In dieser Hinsicht liegt bislang nur ein detaillierter Vorschlag von einigen Abgeordneten der CDU-Bundestagsfraktion vor. Dieser regt an, im Rechtskreis SGB II einen neuen Lohnkostenzuschuss einzuführen, von dem 100.000 bis 200.000 Langzeitarbeitslose profitieren sollen, die mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen und „keine Chance“ auf eine nicht geförderte Beschäftigung haben. Der Unterschied zum bereits bestehenden Instrument der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II liegt in einer längeren, offenkundig potenziell unbegrenzten Förderdauer sowie in einer „sozialpädagogischen Betreuung“. Zudem sollen die Kommunen an den Kosten beteiligt werden, während die Förderung von Arbeitsverhältnissen wie auch der ähnlich konzipierte, aber etwas weniger generöse Eingliederungszuschuss gemäß § 88 ff. SGB III vom Bund finanziert wird.

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 Arbeitsuchender, die keine Förderung mitbringen. Der vorliegende Vorschlag eines neu gestalteten Lohnkostenzuschusses enthält keine Überlegungen, wie diese unerwünschten Nebeneffekte minimiert werden können. Zudem können weitere Einwände geltend gemacht werden:

- Mit der uneingeschränkten 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.
- Ungewöhnlich an dem Vorschlag ist die enorm große Reichweite, die die bisherige Zahl der Geförderten weit übertrifft. Zurzeit profitieren 9.600 SGB II-Arbeitslose von einer „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ und weitere 32.600 von dem Eingliederungszuschuss, der auf zwölf Monate Förderdauer angelegt ist. Die Ausweitung des Personenkreises auf über 100.000 lässt es fraglich erscheinen, ob die anvisierte Zielgruppe vermeintlich chancenloser Arbeitsloser nicht deutlich zu weit definiert wird, zumal die dauerhafte, massive Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen nur die ultima ratio der Arbeitsmarktpolitik sein kann.

- 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 nicht geförderte Beschäftigung, selbst wenn die maßgeblichen Vermittlungshemmnisse abgebaut werden könnten. Somit kann ein Lock-in-Effekt entstehen, der durch die nicht eingeschränkte Förderdauer perpetuiert wird.

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“ 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, 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.

- Ausweitung der Zahl der **Fallmanager** bzw. Verbesserung der Betreuungsrelation bei Arbeitslosengeld II-Empfängern. 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. 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 drei bis sechs 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.
- Stärkere **Akquisition von Stellenangeboten** für Langzeitarbeitslose. Gegenwärtig sind den Arbeitsagenturen knapp 520.000 offene Stellen gemeldet. Darunter befinden sich aber nur 88.000 Angebote für Helfer, d. h. Tätigkeiten, die keine Fachkenntnisse und keine Berufsausbildung er-

fordern. Aufgrund langer beruflicher Pausen sind Langzeitarbeitslose unbeschadet ihrer tatsächlichen formalen Qualifikation oftmals nur für solche einfachen Tätigkeiten einsetzbar. Zu den gemeldeten Stellenangeboten kommen weitere Vakanzen hinzu, die den Job-Centern nicht bekannt sind. Die gesamtwirtschaftliche Meldequote liegt bei ca. 46 Prozent, mithin gibt es insgesamt rund weitere 600.000 Stellen, wobei die Meldequote für Tätigkeiten im unteren Qualifikationssegment leicht erhöht ist. Im günstigsten Fall existiert neben den knapp 90.000 gemeldeten Stellen für Geringqualifizierte eine vergleichbare Zahl ungemeldeter Stellen. Diese Stellenangebote könnten durch eine stärkere Akquisition der Job-Center den Behörden bekannt werden. Fraglich ist jedoch, ob sich dadurch die Arbeitsmarktchancen der Langzeitarbeitslosen verbessern. Denn es ist kaum anzunehmen, dass es bei den ungemeldeten Stellenangeboten größere Besetzungsprobleme gibt, die allein durch intensivierete Vermittlungsaktivitäten der Job-Center gelöst werden könnten. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass eine stärkere Vermittlung durch die Job-Center auf Kosten Arbeitssuchender geht, die sich eigeninitiativ auf solche Stellen bewerben. Gleichsam wenig wahrscheinlich erscheint die Vorstellung, dass Betriebe aufgrund der Akquisitionsaktivitäten Stellen einrichten, die sie sonst nicht geschaffen hätten.

Dass die Politik jenseits der allgemein guten Arbeitsmarktentwicklung 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 so weit mit Regulierungen zu überfrachten, dass sie für Betriebe unattraktiv werden. Dies gilt zum Beispiel für die sogenannten atypischen Erwerbsformen wie die Zeitarbeit. Von einer Verbesserung des Rahmens, innerhalb dessen neue Jobs entstehen könnten, ist aber in den vorgelegten Konzepten nicht die Rede. Mithin bekämpft die Bundesregierung mit arbeitsmarktpolitischen Programmen ein Stück weit die Probleme, die sie selbst hervorgerufen hat.

HOLGER SCHÄFER