

Wirkung von Maßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen von Langzeiterwerbslosen

Oft ein Schritt in die richtige Richtung

Die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit ist nach wie vor eine zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik. Verschiedene Studien des IAB zeigen, dass bestehende Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich geeignet sind, auch Personen, die über mehrere Jahre nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, auf ihrem Weg zurück in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.



In der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es einen besonderen Kreis von Personen, die über mehrere Jahre hinweg nicht mehr erwerbstätig waren und nur relativ geringe Chancen haben, wieder eine Beschäftigung zu finden. Die Gründe dafür sind vielfältig: Fehlende Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse, die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen und gesundheitliche Einschränkungen können ebenso eine Rolle spielen wie die Tatsache, dass es je nach regionaler Arbeitsmarktlage zu wenig offene Stellen für diese Klientel gibt.

Hier kommt die aktive Arbeitsmarktpolitik ins Spiel. Sie soll Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit verhindern und die Beschäftigungschancen von Menschen, die bereits arbeitslos sind, verbessern. Mit einem Bündel an verschiedenen Maßnahmen sollen Vermittlungshemmnisse und Wettbewerbsnachteile von Arbeitslosen abgebaut werden. Dazu zählen insbesondere:

- Ein-Euro-Jobs für arbeitsmarktferne Personen als ersten Schritt, um diese wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen
- länger andauernde Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung, unter anderem zum Erwerb eines (neuen) beruflichen Abschlusses
- kurze schulische und betriebliche Trainingsmaßnahmen (als Untergruppe der „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“)
- zeitlich befristete Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber, die Arbeitslose einstellen.

Rein quantitativ kommt den einzelnen Maßnahmentypen unterschiedliche Bedeutung zu, wie die jährlichen Zugangszahlen zeigen (vgl. Abbildung 1 auf Seite 42). So ist die Zahl der jährlichen Zugänge in Ein-Euro-Jobs, die nur von Grundsicherungsempfängern ausgeübt werden können, zwischen 2010 und 2015 um fast zwei Drittel geschrumpft (von 660.000 auf 226.000). Auch die Zugangszahlen für andere Maßnahmen gingen in diesem Zeitraum zurück, wenn auch weniger stark. Zum Vergleich: Der Bestand der arbeitslosen Arbeitslosengeld-II-Empfänger sank währenddessen von 2,2 auf 1,8 Millionen Personen.

Inwiefern kann aktive Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungschancen von Langzeiterwerbslosen, die ein oder

mehrere Jahre nicht mehr regulär beschäftigt waren, verbessern und somit einen Beitrag zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit leisten? Erkenntnisse hierüber liefern empirische Studien, in denen die Beschäftigungsaussichten von Maßnahmeteilnehmern mit denen von Personen verglichen werden, die nicht an dieser Maßnahme teilgenommen haben, aber den Teilnehmern ansonsten in wesentlichen Merkmalen ähnlich sind. Die so gebildete Kontrollgruppe repräsentiert also die Situation, die ohne Maßnahmenteilnahme eingetreten wäre.

Dabei berücksichtigen die Studien, dass die Wirkung einer Maßnahme je nachdem, wie viel Zeit seit der letzten ungeforderten Erwerbstätigkeit verstrichen ist, unterschiedlich stark ausfallen kann. Da es hier vorrangig um die Beschäftigungssituation von Personen geht, die länger als ein Jahr erwerbslos waren und damit häufig Arbeitslosengeld II beziehen, werden nur Maßnahmen für die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II betrachtet.

Betriebliche Trainingsmaßnahmen haben höhere Beschäftigungswirkungen als schulische

Zu den häufigsten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen kurze Trainingsmaßnahmen mit einer Dauer von bis zu acht Wochen. Mit ihrer Hilfe, so die Idee, sollen Arbeitslose schneller eine höherwertigere und stabilere Beschäftigung aufnehmen können. Diese Trainingsmaßnahmen können grundsätzlich auf schulischer Basis bei einem Träger oder in einem Betrieb stattfinden.

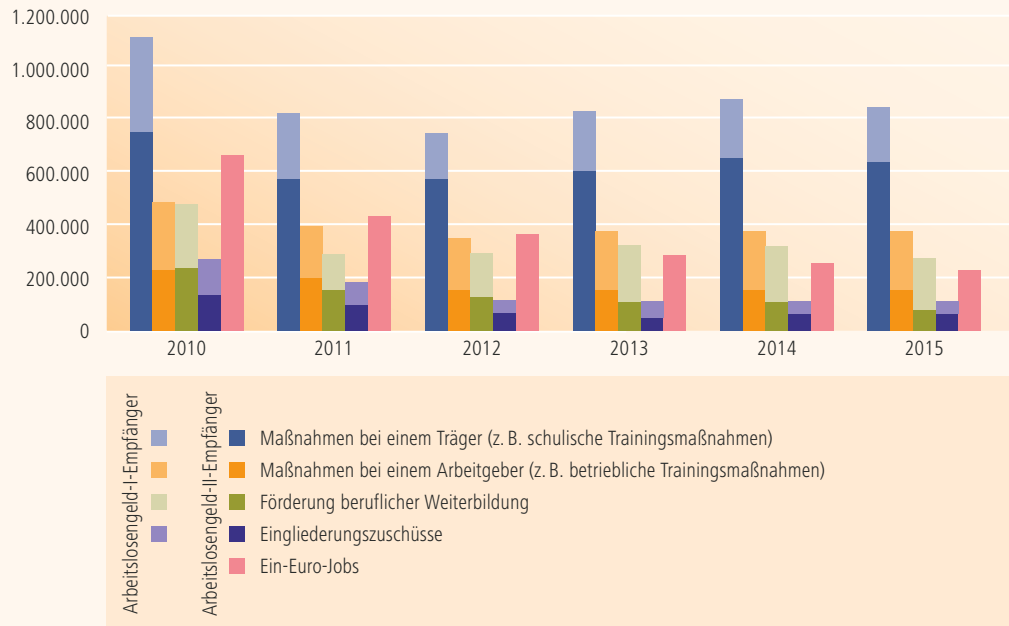
Mit betrieblichen Maßnahmen soll vor allem die Eignung für ein bestimmtes Tätigkeitsfeld festgestellt werden. Sie können aber auch der Vermittlung von Kenntnissen in einem echten Betrieb dienen. Schulische Maßnahmen umfassen zum Beispiel Bewerbungstrainings, Sprach- oder EDV-Kurse sowie Kombinationen aus diesen Elementen.

Die im Folgenden vorgestellten Untersuchungsergebnisse von Eva Jozwiak und Joachim Wolff aus dem Jahr 2007 beziehen sich auf Zugänge in Trainingsmaßnahmen zwischen Februar und April 2005. Hier sei kurz darauf hingewiesen, dass Trainingsmaßnahmen mit der Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Jahr

Abbildung 1

Zugänge in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach Rechtskreisen, 2010 bis 2015

Anzahl der Personen pro Jahr



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit – Förderstatistik.

©IAB

2009 im großen Block der „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ aufgegangen sind, welche ihrerseits unterteilt werden in „Maßnahmen bei einem Träger“ und „Maßnahmen bei einem Arbeitgeber“. Trainingsmaßnahmen hingegen werden seit 2009 nicht mehr gesondert ausgewiesen (und tauchen daher auch nicht in Abbildung 1 auf). Die Inhalte der „Maßnahmen bei einem Träger“ entsprechen jedoch zum Teil den früheren schulischen, die Inhalte der „Maßnahmen bei einem Arbeitgeber“ grob den früheren betrieblichen Trainingsmaßnahmen.

Der Studie von Jozwiak und Wolff zufolge haben Teilnehmer an schulischen Trainingsmaßnahmen, deren letzte Erwerbstätigkeit ein bis drei Jahre zurückliegt, 20 Monate nach Förderbeginn – je nach Geschlecht und Region – eine um drei bis fünf Prozentpunkte höhere Beschäftigungschance als vergleichbare Personen, die nicht teilgenommen haben (vgl. Abbildung 2 auf Seite 44).

Auch Teilnehmer, die schon länger als drei Jahre nicht (oder nie) in Beschäftigung standen, profitieren von schulischen Trainingsmaßnahmen; allerdings erhöht sich der Anteil der Beschäftigten für diese Gruppe nur um zwei bis drei Prozentpunkte.

Ebenfalls von Bedeutung ist der Inhalt der Trainingsmaßnahme: So zeigen Eva Kopf und Joachim Wolff in einer Studie im Jahr 2009, dass Bewerbungstrainings die geringsten, die Vermittlung von (berufsfachlichen) Kenntnissen die höchsten Beschäftigungswirkungen aufweisen.

Noch größere Effekte findet oben genannte Studie aus dem Jahr 2007 für betriebliche Trainingsmaßnahmen: 20 Monate nach Förderbeginn ist der Anteil der Teilnehmenden in Beschäftigung zwischen 13 (westdeutsche Frauen) und 20 Prozentpunkte (ostdeutsche Frauen) höher als bei vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Auch Langzeitarbeitslose, deren letzte Beschäftigung mehr als drei Jahre zurückliegt, gehen mit einer immerhin noch min-

destens zehn Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung über. Besonders stark fällt der ermittelte Effekt laut einer 2008 erschienenen Studie von Sarah Bernhard, Hermann Gartner und Gesine Stephan für den Eingliederungszuschuss aus. Er beläuft sich demnach 20 Monate nach Förderbeginn auf 30 bis 45 Prozentpunkte.

Die deutlichen Beschäftigungswirkungen von betrieblichen Maßnahmen werden häufig damit begründet, dass die Teilnehmenden oft direkt in dem Betrieb, in dem sie die Maßnahme absolvieren, eine Beschäftigung aufnehmen („Klebeeffekt“). Denn Arbeitgeber haben die Gelegenheit, die Arbeitslosen und ihre Leistungsfähigkeit kennenzulernen. Sie haben außerdem eventuell Zeit und Geld investiert, um die Teilnehmenden zumindest rudimentär in die Arbeitsabläufe einzuweisen, und daher gegebenenfalls einen Anreiz, genau diese Personen weiter zu beschäftigen.

Dies wäre allerdings dann nicht wünschenswert, wenn Arbeitgeber die betreffende Person auch ohne Zuschuss eingestellt hätten („Mitnahmeeffekt“). Die ermittelten Effekte von betrieblichen Maßnahmen stellen insoweit eine Obergrenze dar. Der tatsächliche positive Effekt einer betrieblichen Maßnahme dürfte also je nach Stärke des Mitnahmeeffekts mehr oder weniger deutlich unterhalb dieser Obergrenze liegen.

Zudem lässt sich aus den Ergebnissen nicht schlussfolgern, dass die Teilnehmer schulischer Trainingsmaßnahmen besser an betrieblichen Trainingsmaßnahmen teilgenommen hätten. Denn es handelt sich bei den Teilnehmern betrieblicher Trainingsmaßnahmen um einen anderen, üblicherweise arbeitsmarktnäheren Personenkreis, der von dieser Maßnahme möglicherweise stärker profitiert als eine arbeitsmarktf fernere Klientel.

Berufliche Weiterbildung erhöht die Beschäftigungschancen auch langfristig

Neben kurzen schulischen Trainingsmaßnahmen können Arbeitslosengeld-II-Empfänger auch an längeren beruflichen Weiterbildungen teilnehmen. Sie sollen damit in die Lage versetzt werden, ihre Qualifikation den geänderten Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen, etwa über den Erwerb eines beruflichen Abschlusses.



Sarah Bernhard und Thomas Kruppe haben die Wirkung dieser Maßnahmen in zwei Studien aus den Jahren 2012 und 2016 untersucht. Während der ersten Monate nach Beginn der beruflichen Weiterbildung haben die Teilnehmenden demnach signifikant geringere Beschäftigungschancen als die Vergleichsgruppe. Dieser Effekt ist auch plausibel, weil die Teilnehmenden sich auf die Weiterbildung konzentrieren und ihre Arbeitsuche einschränken. Einige Monate nach Beginn der Maßnahme verschwindet dieser als Investition zu sehender Effekt, und es zeigt sich eine signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Je nach Zeitpunkt und Personengruppe beläuft sich der Beschäftigungseffekt auf drei bis 14 Prozentpunkte.

Berufliche Weiterbildung erhöht die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden demnach auch langfristig: Die positive Wirkung der beruflichen Weiterbildung bleibt auch über acht Jahre nach deren Beginn bestehen. Auffällig ist zudem, dass die Beschäftigungsgewinne tendenziell umso größer sind, je länger die Erwerbstätigkeit der betreffenden Personen zurückliegt (vgl. Abbildung 3 auf Seite 45).

Öffentlich geförderte Beschäftigung hilft insbesondere arbeitsmarktfernen Personen

Ein weiteres, wenn auch in ihrer Bedeutung abnehmendes Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die sogenannten Arbeitsgelegenheiten – besser bekannt als Ein-Euro-Jobs. Dabei handelt es sich laut Gesetz um „zusätzliche Jobs im öffentlichen Interesse“, die seit April 2012 auch wettbewerbsneutral sein sollen – also die Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht beeinträchtigen dürfen.

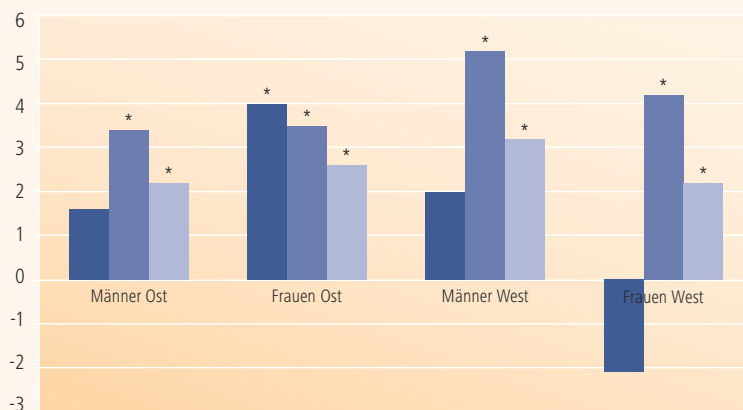
Ein-Euro-Jobs sollen arbeitsmarktferne Personen wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und so deren Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt verbessern. Wie die von Joachim Wolff und Katrin Hohmeyer in den Jahren 2008 und 2010 publizierten Wirkungsanalysen zeigen, verbessern Ein-Euro-Jobs die Beschäftigungschancen von Männern und Frauen in Westdeutschland sowie von Frauen in Ostdeutschland etwa zwei Jahre nach Förderbeginn. Demgegenüber konnte für ostdeutsche Männer kein positiver Effekt ermittelt werden.

Auch von den Ein-Euro-Jobs profitieren diejenigen Personen am meisten, die schon seit mehreren Jahren nicht mehr erwerbstätig waren. So steigt die Wahrscheinlichkeit, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, für Personen, die vor drei bis zwölf Jahren zuletzt gearbeitet haben, 20 Monate nach Teilnahmebeginn um ein bis sechs Prozentpunkte (vgl. Abbildung 4 auf Seite 46). Hingegen erhöhen sich die Beschäftigungschancen von Personen, die im Jahr vor Beginn der Maßnahme noch erwerbstätig waren, nicht. Eine wahrscheinliche Erklärung für diesen Unterschied ist, dass insbesondere Langzeiterwerbslose durch Ein-Euro-Jobs sozial stabilisiert werden und sich zum Beispiel an einen geregelten Tagesablauf gewöhnen.

Abbildung 2

Nettoeffekt von schulischen Trainingsmaßnahmen auf die reguläre Beschäftigungsquote nach Zeitpunkt des Endes der letzten regulären Beschäftigung (20 Monate nach Teilnahmebeginn)^{1, 2}

Effekt in Prozentpunkten



- innerhalb des letzten Jahres
- ein bis drei Jahre zuvor
- mehr als drei Jahre zuvor oder nie

Lesehilfe: Ostdeutsche Frauen, die innerhalb des letzten Jahres vor Beginn der Trainingsmaßnahme noch erwerbstätig waren, hatten 20 Monate nach Förderbeginn im Schnitt eine um vier Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote als vergleichbare Personen ohne Maßnahmeteilnahme.

Quelle: Jozwiak/Wolff (2007)

¹⁾ Zugang in schulische Trainingsmaßnahmen Februar bis April 2005, nur SGB II; Propensity-Score-Matching.

²⁾ statistisch signifikante Effekte mit * gekennzeichnet.

©IAB



Wirkungen auf Hartz-IV-Ausstieg sind schwächer als die Beschäftigungswirkung

Die beschriebenen Maßnahmen sollen nicht nur die Arbeitsmarktchancen der Betroffenen verbessern, sondern auch dazu beitragen, deren Hilfebedürftigkeit – also deren Abhängigkeit von Hartz IV – zu beenden. Die oben genannten Studien zeigen allerdings fast durchgängig, dass die Wirkungen auf den Hartz-IV-Ausstieg wesentlich schwächer ausfallen als die Beschäftigungswirkungen. Insbesondere Ein-Euro-Job-Teilnehmer beziehen selbst drei Jahre nach Förderbeginn im Schnitt sogar höhere Arbeitslosengeld-II-Leistungen als Vergleichspersonen, die nicht gefördert wurden.

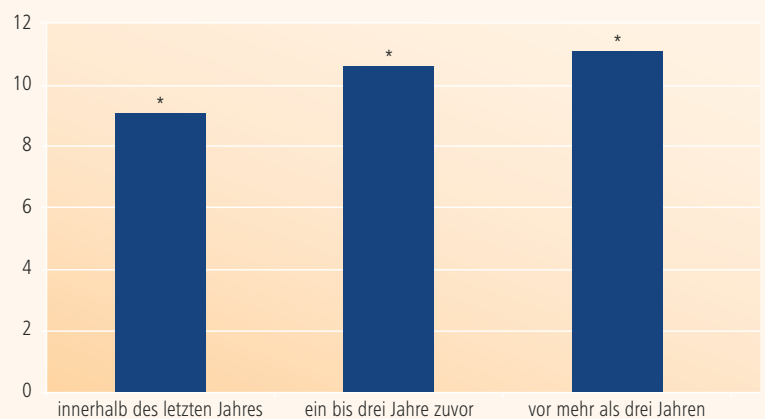
Ein Grund hierfür ist, dass ehemalige Maßnahmeteilnehmer nicht immer eine existenzsichernde Beschäftigung finden und damit aufstockende Arbeitslosengeld-II-Leistungen beziehen können. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Kinder oder sonstige nicht erwerbstätige Personen im Haushalt mitzuversorgen sind.

Unter den Langzeiterwerbslosen finden sich außerdem häufig Personen, die schon aus gesundheitlichen Gründen keiner bedarfsdeckenden Vollzeitbeschäftigung nachgehen können. Eine weitere Ursache könnte darin liegen, dass Personen allein aufgrund der Förderung weiter nach Arbeit suchen. Denn ohne diese Förderung könnten

Abbildung 3

Nettoeffekt der Förderung beruflicher Weiterbildung auf die reguläre Beschäftigungsquote nach Zeitpunkt des Endes der letzten regulären Beschäftigung (28 Monate nach Teilnahmebeginn)^{1,2}

Effekt in Prozentpunkten



Lesehilfe: Personen, die innerhalb des letzten Jahres vor Beginn der geförderten beruflichen Weiterbildung noch erwerbstätig waren, hatten 28 Monate nach Teilnahmebeginn eine um neun Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote als vergleichbare Personen ohne Maßnahmeteilnahme. Bei Teilnehmern, die in den drei Jahren vor Maßnahmebeginn nicht erwerbstätig waren, ist der Effekt etwa zwei Prozentpunkte stärker.

Quelle: Bernhard / Kruppe (2012)

¹⁾ Zugang in Förderung der beruflichen Weiterbildung Februar bis April 2005, nur SGB II; nur Personen, die 30 Jahre oder älter sind; Propensity-Score-Matching.

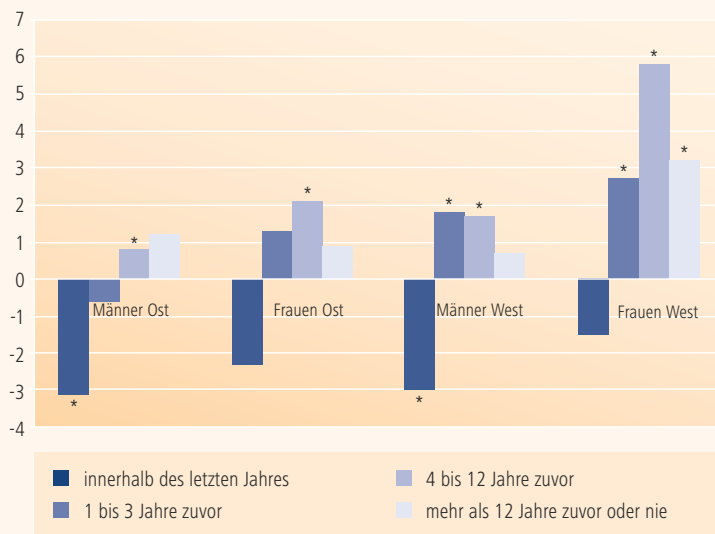
²⁾ statistisch signifikante Effekte mit * gekennzeichnet.



Abbildung 4

Nettoeffekt von Ein-Euro-Jobs auf die reguläre Beschäftigungsquote nach Zeitpunkt des Endes der letzten regulären Beschäftigung (20 Monate nach Teilnahmebeginn)^{1, 2}

Effekt in Prozentpunkten



Lesehilfe: Ostdeutsche Männer, die innerhalb des letzten Jahres vor Antritt des Ein-Euro-Jobs noch regulär erwerbstätig waren, hatten 20 Monate nach Maßnahmebeginn im Schnitt eine um drei Prozentpunkte niedrigere Beschäftigungsquote als vergleichbare Personen ohne Maßnahmeteilnahme.

Quelle: Wolff/Hohmeyer (2008)

¹⁾ Zugang in Ein-Euro-Jobs Februar bis April 2005, nur SGB II; Propensity-Score-Matching.

²⁾ statistisch signifikante Effekte mit * gekennzeichnet.

©IAB

sich die Betroffenen vermehrt ganz aus dem Arbeitsmarkt und dem Leistungsbezug zurückziehen, etwa weil sie Altersrente beziehen oder durch Angehörige oder Freunde unterstützt werden.

Fazit

Sowohl Qualifizierungsmaßnahmen als auch öffentlich geförderte Beschäftigung können die Beschäftigungschancen von Erwerbslosen erhöhen. Für besonders schwer vermittelbare Personen stellt öffentlich geförderte Beschäftigung, vor allem der Ein-Euro-Job, häufig den ersten notwendigen Schritt in Richtung Arbeitsmarktintegration dar. Dabei geht es primär darum, diese Personen zu stabilisieren und behutsam wieder an einen geregelten Arbeitsalltag heranzuführen. Wenn dies erreicht ist, können Weiterbildungen und betriebliche Trainings als weitere Schritte folgen.

Insbesondere die länger andauernden, wenn auch vergleichsweise kostenintensiven Weiterbildungen weisen gerade bei arbeitsmarktfernen Personen besonders nachhaltige Beschäftigungseffekte auf. Die Aufnahme einer Beschäftigung reicht allerdings nicht immer aus, um die Hilfebedürftigkeit vollständig zu überwinden, insbesondere wenn die Beschäftigung nur gering entlohnt oder in Teilzeit ausgeübt wird.

Allerdings ist bereits die Reduzierung der Hilfebedürftigkeit durch eine Beschäftigung als Erfolg zu werten – nicht zuletzt, weil die betroffenen Personen damit stärker am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, auch wenn ihnen der Sprung aus Hartz IV noch nicht geglückt ist. In dieser Hinsicht haben sich die beschriebenen Maßnahmen für Personen bewährt, die schon über mehrere Jahre hinweg nicht mehr erwerbstätig waren.

Gleichwohl stagniert die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit dem Jahr 2010. Immer häufiger handelt es sich um Personen, bei denen mehrere Problemlagen wie höheres Alter, gesundheitliche Einschränkungen oder fehlender

Schulabschluss zusammenkommen, sodass die genannten Maßnahmen nicht alle Arbeitslosen richtig ansprechen. Für den Personenkreis mit geringen Arbeitsmarktchancen könnten weitergehende Angebote wie längerfristige öffentlich geförderte Beschäftigung eine sinnvolle Ergänzung darstellen. Hierzu zählten in der Vergangenheit etwa der Beschäftigungszuschuss oder die Bürgerarbeit. Aktuelle Beispiele sind das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter (vgl. hierzu den Gastbeitrag von Verena Knoop auf Seite 62) sowie das Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“.

Literatur

Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen. In: Sozialer Fortschritt. Im Erscheinen.

Bernhard, Sarah; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms. IAB-Discussion Paper Nr. 21.

Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2012): Effectiveness of further vocational training in Germany. Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefits. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Band 132, H. 4, S. 501-526.

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Hohmeyer, Katrin; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2015): Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 18. Mai 2015. IAB-Stellungnahme Nr. 1.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher: Macht die Dosierung einen Unterschied? IAB-Kurzbericht Nr. 4.

Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2007): Wirkungsanalyse: Kurz und bündig - Trainingsmaßnahmen im SGB II. IAB-Kurzbericht Nr. 24.

Kopf, Eva; Wolff, Joachim (2009): Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Die Autoren



Dr. Katrin Hohmeyer
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung“ am IAB.
katrin.hohmeyer@iab.de



Dr. Andreas Moczał
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Forschungsbereichen „Grundsicherung und Aktivierung“ und „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen“ am IAB.
andreas.moczal@iab.de