

IZA Standpunkte Nr. 76

**Zehn Jahre Hartz IV -
Was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich?**

Alexander Spermann

November 2014

Zehn Jahre Hartz IV – Was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich?

Alexander Spermann

IZA und Universität Freiburg

IZA Standpunkte Nr. 76
November 2014

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Zehn Jahre Hartz IV – Was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich?

Seit mehreren Jahren stagniert die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland bei etwa einer Million. Trotz hervorragender Arbeitsmarktlage liegt die Langzeitarbeitslosenquote weiter über dem OECD-Länderdurchschnitt. Das mit der Hartz IV-Reform des Jahres 2005 umgesetzte Prinzip des „Förderns und Forderns“ muss offensichtlich weiterentwickelt werden. Was ist zu tun, um Langzeitarbeitslosen wirklich zu helfen? In diesem Beitrag wird ein Fünf-Säulen-Konzept zur Prävention vor und zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezugs vorgeschlagen. Ein Teilelement dieses differenzierten Konzepts ist eine Aktivierungsstrategie mit Blick auf den ersten Arbeitsmarkt. Dabei sollen – kurzfristig durch eigene Aktivitäten erreichbare – Zwischenziele zwischen Fallmanagern und Langzeitarbeitslosen bzw. Langzeitleistungsbezieher vereinbart werden. Dieser Aktivierungsansatz für Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher erfordert mehr und besser weitergebildete Case Manager in den Jobcentern sowie bundesweit verfügbare sozialintegrative Leistungen (Schuld-, Sucht- und psychosoziale Beratung).

JEL-Codes: J31, J38

Schlagworte: Langzeitarbeitslosigkeit, Langzeithilfebezug, Deutschland, Trainingsprogramme, Aktivierung, sozialer Arbeitsmarkt

Kontaktadresse:

Alexander Spermann
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: spermann@iza.org

1. Einleitung

Der Arbeitsmarkt hat sich in den letzten zehn Jahren erheblich verändert. Massenarbeitslosigkeit mit etwa fünf Millionen Arbeitslosen und geringe Beschäftigungsquoten hieß die Diagnose vor einer Dekade. Vom kranken Mann Europas war die Rede. Jetzt ist die Arbeitslosigkeit deutlich unter der drei Millionen Schwelle und die Beschäftigung auf Rekordhöhe. Deutschland wird mit Blick auf den Arbeitsmarkt derzeit als Jobwunderland und europäischer Champion bezeichnet.

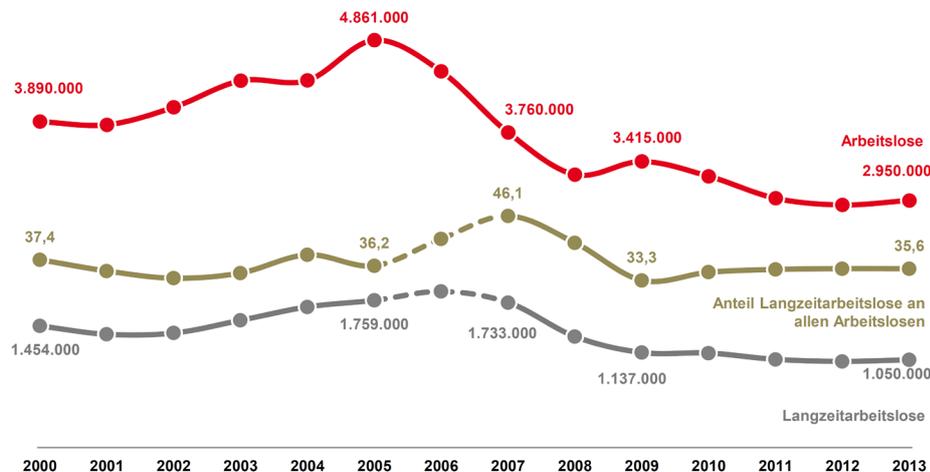
Vor diesem Hintergrund ist es - zehn Jahre nach Hartz IV - Zeit über die Weiterentwicklung der Grundsicherung in Deutschland nachzudenken. Zwar haben die im Ausland als größte Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte gewürdigten Hartz-Reformen dazu beigetragen, dass die Zahl der Arbeitslosen und der Langzeitarbeitslosen deutlich zurückging, doch bereits die Zwischenbilanzen nach fünf und acht Jahren (vgl. Koch et al. 2009 und Dietz et al. 2013) machten deutlich, dass Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeithilfebezug ungelöste Probleme darstellen. Immer noch sind etwa eine Million Menschen länger als ein Jahr arbeitslos und damit langzeitarbeitslos, etwa drei Millionen erwerbsfähige Menschen erhalten seit zwei oder mehr Jahren Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Der Leitspruch der Hartz-Reformen, das „Fordern und Fördern“, benötigt offensichtlich bei Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehern eine Erneuerung.

In diesem Beitrag wird – nach einer Darstellung von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug in Kapitel 2 - die empirische Evidenz mit dem Fokus auf Langzeitarbeitslosigkeit zusammengefasst: Kapitel 3 beleuchtet Praxis des Förderns und Forderns. In Kapitel 4 wird auf der Basis der Erfahrungen mit Hartz IV in den letzten zehn Jahren ein differenziertes Mehssäulenkonzept zur Prävention von und zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezugs skizziert. Kapitel 5 diskutiert das neue Konzept der Bundesarbeitsministerin, Andrea Nahles. Der Beitrag schließt mit einem Fazit in Kapitel 6 ab.

2. Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug in Deutschland

In Deutschland gelten Personen, die länger als 12 Monate arbeitslos waren, als langzeitarbeitslos. Zwischen 2005 und 2011 ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen von etwa 1,8 Millionen auf etwa eine Million deutlich zurückgegangen. Seitdem ist die absolute Zahl der Langzeitarbeitslosen jedoch weitgehend unverändert, wie Abbildung 1 verdeutlicht.

Abb. 1: Arbeitslose und Langzeitarbeitslose, 2000 bis 2013

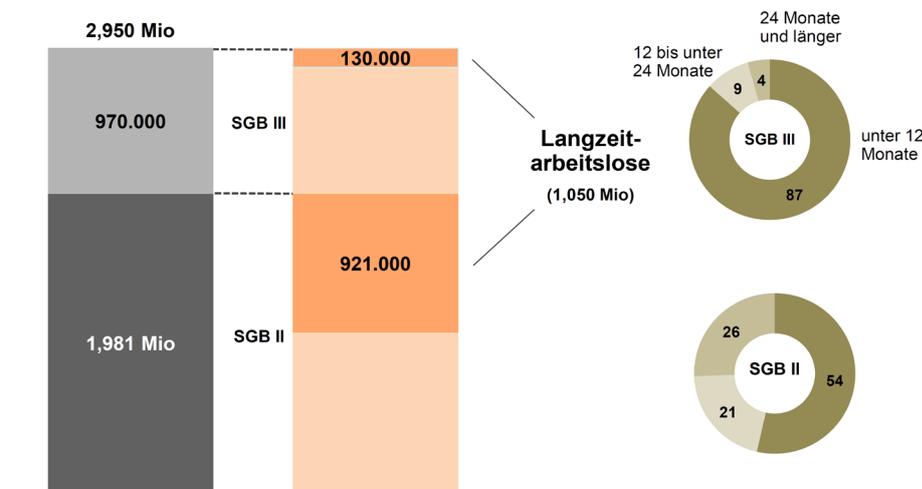


Quelle (Daten und Grafik): Bundesagentur für Arbeit (2014a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg, S. 6

Im Vorjahresvergleich zeigt sich eine Verhärtung der Langzeitarbeitslosigkeit: „Während die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen mit einer Dauer bis unter 24 Monaten ‚nur‘ um ein Prozent gestiegen ist, hat die Zahl der Arbeitslosen, die seit 24 Monaten und länger arbeitslos sind, um knapp sechs Prozent zugenommen“ (Bundesagentur für Arbeit 2014a, S. 8). Im Oktober 2014 lag die Zahl der Langzeitarbeitslosen bei 1,054 Millionen. Zwar hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen gegenüber dem Vorjahr um ein Prozent verringert, jedoch ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr leicht auf 38,6 Prozent gestiegen, da sich die Arbeitslosigkeit insgesamt stärker reduzierte (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014c).

Mehr als neunzig Prozent der Langzeitarbeitslosen befinden sich in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV) oder – juristisch formuliert – im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches (SGB) II, wie Abbildung 2 verdeutlicht:

Abb. 2: Arbeitslose und Langzeitarbeitslose nach Rechtskreisen und Dauer, 2013



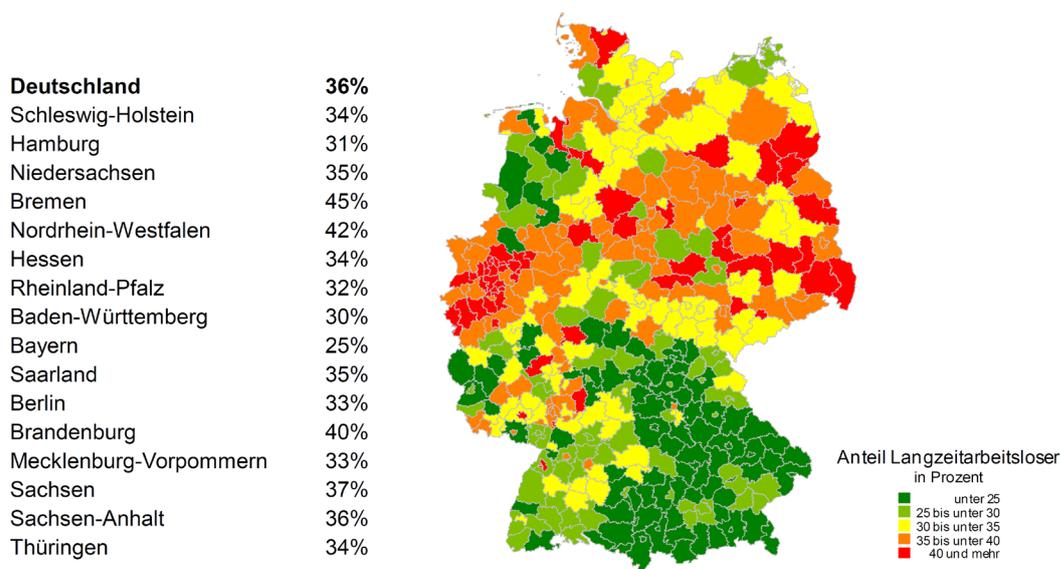
Quelle (Daten und Grafik): Bundesagentur für Arbeit (2014a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg, S. 7.

Voraussetzung für Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II ist die Bedürftigkeitsprüfung. Liegt Bedürftigkeit vor, so wird Arbeitslosengeld II als steuerfinanzierte Transferleistung gewährt. Die Höhe der Transferleistung richtet sich nach der Haushaltsgröße, den Haushaltsmitgliedern und den Kosten der Unterkunft. Bedürftigkeitsgeprüfte Langzeitarbeitslose erhalten – im Volksmund – Hartz IV.

Nur etwa zehn Prozent der Langzeitarbeitslosen sind in der Arbeitslosenversicherung – juristisch formuliert – im Rechtskreis des SGB III zu finden. Zum größeren Teil handelt es sich hierbei um Nicht-Leistungsempfänger, die entweder nie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten (z.B. Berufsrückkehrer oder Berufseinsteiger) oder nicht bedürftig sind. Aber auch das Ende des Leistungsbezuges in der Arbeitslosenversicherung – in der Regel nach 12 Monaten – kann bei fehlender Bedürftigkeit zur Zuordnung zum Rechtskreis SGB III führen. Außerdem finden sich hier ältere Arbeitslosengeld-Empfänger mit über 12 Monate hinausgehenden Leistungsanspruch.

Langzeitarbeitslose sind regional sehr unterschiedlich verteilt, wie Abbildung 3 zeigt. Im Süden der Republik sind die Quoten sehr niedrig (grün), im Osten und teilweise im Westen und Norden dagegen teilweise sehr hoch (rot). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist in Bremen am höchsten.

Abb. 3: Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland, 2013



Quelle (Daten und Grafik): Bundesagentur für Arbeit (2014a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg, S. 21.

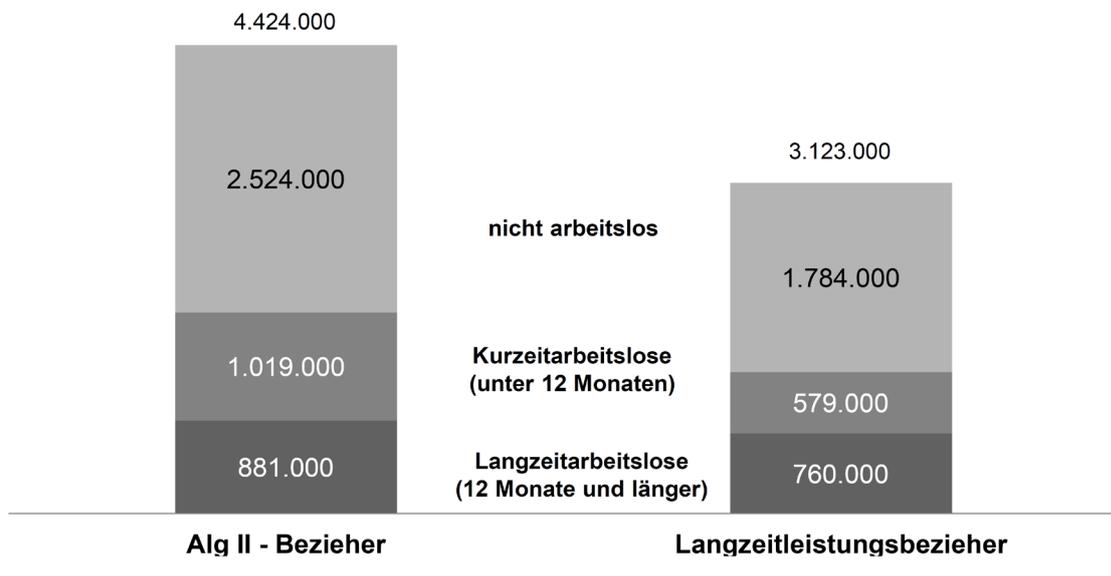
Nur etwa ein Fünftel der Langzeitarbeitslosen (184.000 im Jahr 2013) nahm eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt auf und fast ein Drittel wird in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gefördert (333.000 im Jahr 2013). Doch viele bleiben nicht dauerhaft in Beschäftigung und werden wieder Kunden der Arbeitsagenturen und Jobcenter. Wenn sie jedoch länger als sechs Wochen in Beschäftigung oder in einer Maßnahme waren, beginnt die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit wieder von vorne (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014a). So lässt sich das Problem kleiner reden als es ist.

Deshalb wundert es nicht, dass die auf Umfragedaten beruhenden Zahlen der OECD die Größe des Problems besser abschätzen (vgl. Junankar 2011). Nach der OECD-Statistik ist Deutschland ein Land mit sehr hoher Langzeitarbeitslosenquote – sie liegt mit 45 % um zehn Prozentpunkte über dem Durchschnitt der OECD-Mitgliedsländer (vgl. OECD 2014).

Im Grundsicherungssystem (SGB II) finden sich ebenfalls Langzeitleistungsbezieher, die nicht arbeitslos gemeldet sind (z.B. Alleinerziehende wegen Kinderbetreuung), aber grundsätzlich erwerbsfähig sind – ansonsten würden sie keine Grundsicherungsleistungen erhalten. Aber es gibt auch eine Schnittmenge von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehern: Im Jahresdurchschnitt 2013 waren von 4,42 Millionen Arbeitslosengeld II-Beziehern 3,123 Millionen Langzeitleistungsbezieher, die in den letzten zwei Jahren mindestens 21 Monate im

Leistungsbezug waren. Davon waren 760.000, also fast jeder Vierte, auch langzeitarbeitslos (vgl. Abbildung 4).

Abb. 4: ALG II Bezieher und Langzeitleistungsbezieher Deutschland, Jahresdurchschnitt 2013



Quelle (Daten und Grafik): Bundesagentur für Arbeit (2014a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg, S. 20.

Die Zahl von einer Million Langzeitarbeitslosen ist zweifellos eine Untergrenze - tatsächlich sind wesentlich mehr erwerbsfähige Menschen in der Grundsicherung, die über einen längeren Zeitraum keinen Kontakt zum Arbeitsmarkt mehr hatten.

Als Risikofaktoren gelten höheres Alter und fehlende Berufsausbildung. Knapp die Hälfte der älteren Menschen über 55 Jahren in Arbeitslosigkeit ist langzeitarbeitslos, mehr als ein Viertel von ihnen ist sogar sehr lange langzeitarbeitslos (länger als zwei Jahre). Was die Berufsausbildung betrifft: Von allen langzeitarbeitslosen Menschen hatten fast 52 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014a). Bei Langzeitleistungsbeziehern spielen darüber hinaus gesundheitliche Einschränkungen und der Familienstatus (Paare mit Kindern und Alleinerziehende) eine wichtige Rolle (vgl. Graf 2007, Graf/Rudolph 2009, Dietz et al. 2013, Koller-Bösel et al. 2014).

Häufig treten mehrere Vermittlungshemmnisse wie höheres Alter und gesundheitliche Einschränkungen gleichzeitig auf. Multiple Vermittlungshemmnisse sind insbesondere deshalb problematisch, weil sich im Falle der Kumulation mit jedem zusätzlichen Risiko die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung nahezu halbiert (vgl. Achatz/Trappmann 2011).

Dauerhafte Arbeitslosigkeit verringert nicht nur die Beschäftigungsfähigkeit und die Wahrscheinlichkeit, erneut in Beschäftigung zu kommen, sondern macht auch einsam und krank. Der Verlust sozialer Netzwerke durch Arbeitsplatzverlust bedeutet in der Regel einen unerwarteten Schock, der aus selbstbewussten Menschen verunsicherte Bewerber um Arbeitsstellen unterhalb der eigenen Qualifikation machen kann. Hunderte von Bewerbungen ohne Erfolg führen zu Entmutigung, zum Gefühl der Wertlosigkeit, zu Perspektivlosigkeit, wenn nicht sogar zu Depression (vgl. Winkelmann/Winkelmann 1998, Böckerman/Illmakunnas 2009, Knabe et al. 2010). Deshalb ist es zu begrüßen, dass sich die Bundesarbeitsministerin und die Bundesagentur für Arbeit des Themas Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezugs jetzt intensiv annehmen wollen.

3. Fördern und Fordern in der Praxis

3.1. Ausreichendes und qualifiziertes Personal in den Jobcentern

Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist ausreichendes und qualifiziertes Personal in den Jobcentern. Dazu liegt umfassende nationale und internationale empirische Evidenz vor (vgl. Jerger et al. 2001, Genz/Werner 2008, Rosholm 2014).

In den deutschen Jobcentern arbeiten so genannte „Persönliche Ansprechpartner“ (PAP) als Vermittlungsfachkräfte und speziell geschulte „Fallmanager“ für schwer vermittelbare Personen. Fallmanager müssen weniger Personen betreuen als PAPs. Insofern spiegelt die Personalstruktur in den Jobcentern Erkenntnisse der empirischen Forschung wieder.

Immer wieder wird mit dem Personalschlüssel experimentiert. So endete am 31. Mai 2013 das Projekt „Berliner Joboffensive“ der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg, das in den zwölf Berliner Jobcentern durchgeführt wurde. Dabei wurde ein Betreuungsschlüssel von 1 zu 100 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erprobt. Eine deskriptive Auswertung ohne Vergleichsgruppen ergab, dass 22.000 Personen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einmündeten und 22 Millionen Euro eingespart wurden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014d, S. 27). Aber auch die Qualifikation des Personals wird kontinuierlich verbessert. So sollen alle Fallmanager in den Jobcentern im Rahmen der Personalentwicklung eine anerkannte

Zertifizierung nach den Richtlinien der Deutschen Gesellschaft für Care- und Casemanagement (DGCC) durchlaufen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014d, S. 28). Vermittlerhandeln und die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen waren Gegenstand mehrerer Modellversuche. So zeigt sich, dass SGB II-Vermittler und – Fallmanager sich fast genauso häufig als Sozialarbeiter wie als Dienstleister wahrnehmen. Die Verbesserung der persönlichen Situation der erwerbsfähigen Leistungsbezieher wird häufig als zweites Ziel nach dem Hauptziel der nachhaltigen Vermittlung gesehen (vgl. Boockmann et al. 2013). Weiterhin zeigt der Bericht zur Wirksamkeit der Integration von Langzeitarbeitslosen nach dem Ingeus-Programm in München und Berlin, dass ein ganzheitlicher Ansatz von Vermittlern (Berücksichtigung der Persönlichkeitsentwicklung) auch bei sehr schwer Vermittelbaren zu hohen Integrationsquoten führen kann (vgl. Spengler/Egle 2014).

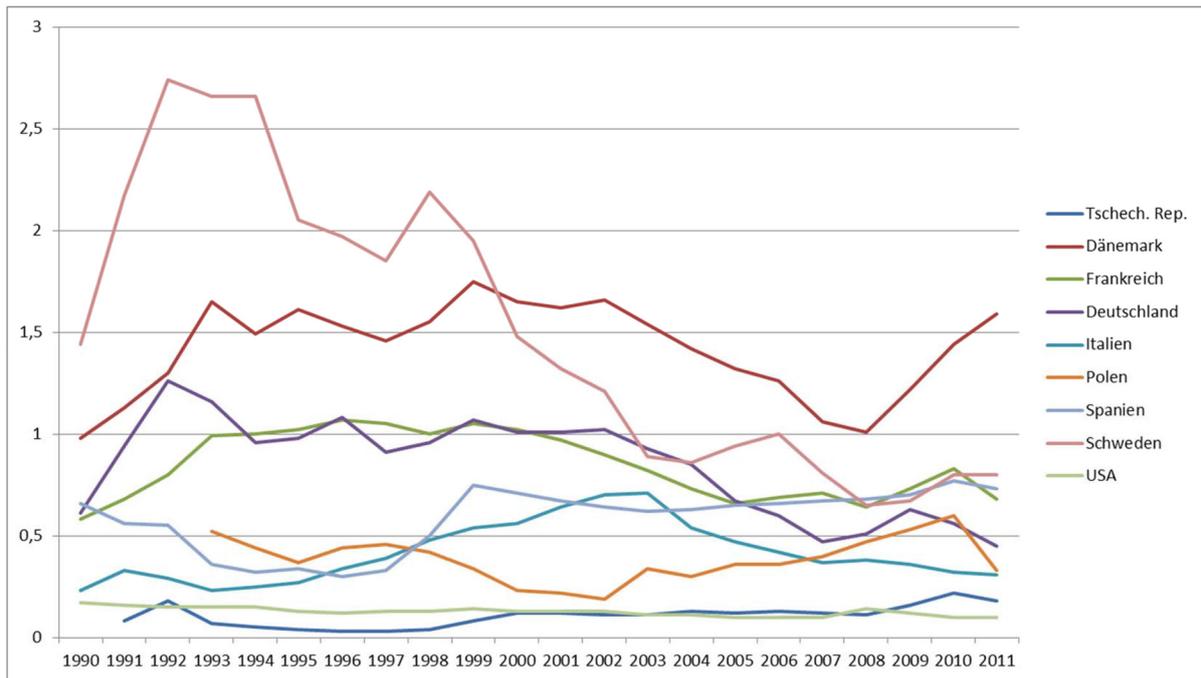
3.2. Bewährte Instrumente

In der internationalen Literatur werden typischerweise vier Typen arbeitsmarktpolitischer Instrumente unterschieden (vgl. Boeri/van Ours 2013, Cahuc et al. 2014): Unterstützung bei der Arbeitssuche, Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Lohnsubventionen und öffentliche Beschäftigung. Eine Makro-Metaanalyse von Martin (2014) verdeutlicht, dass alle Instrumente zusammen einen signifikant negativen Effekt auf die Arbeitslosigkeit haben. Eine Mikro-Metaanalyse von Card et al. (2010) zeigt, dass die gesamte Arbeitsmarktpolitik langfristig die individuellen Beschäftigungschancen signifikant positiv beeinflusst.

Auf nationaler Ebene zeigt Kluge (2013), dass die Unterstützung bei der Arbeitssuche kurzfristig positiv wirkt und kosteneffizient ist, Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zwar kurzfristig negativ, jedoch langfristig positiv wirken. Lohnsubventionen wirken kurzfristig positiv, die langfristigen Effekte sind wegen möglicher indirekter Effekte unklar, während öffentliche Beschäftigung sowohl kurzfristig als auch langfristig negativ auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen wirkt.

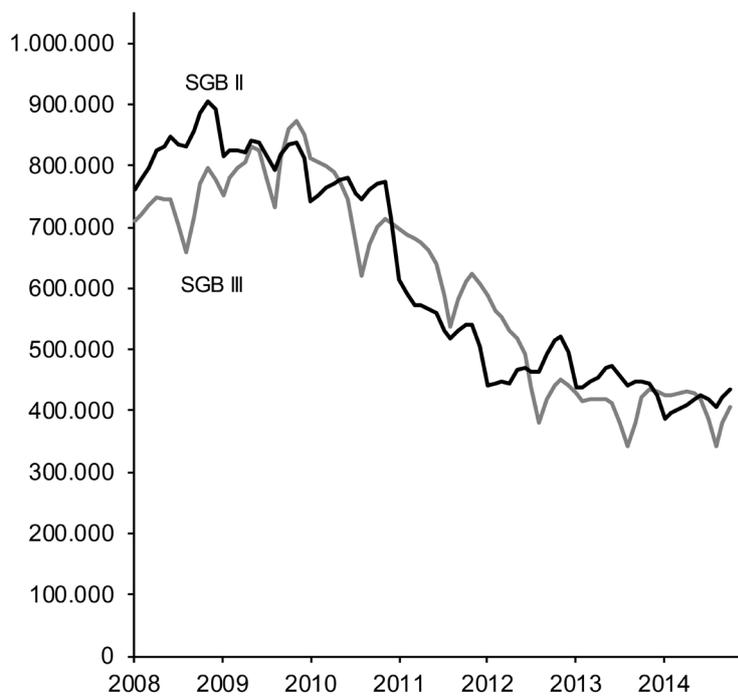
Die Ausgaben und Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind jedoch seit einigen Jahren rückläufig, wie die Abbildungen 5 und 6 zeigen:

Abb. 5: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten OECD-Staaten in % des BIP, 1990 bis 2011



Quelle: Kluge, Jochen (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 07/2013, S.40.

Abb. 6: Teilnehmer in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach Kostenträgerschaft, Deutschland 2008 bis 2014 *



*Hochgerechnete vorläufige Werte für die letzten 3 Monate

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014c): Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Oktober 2014, Nürnberg, S. 33.

Einen Überblick über deutsche Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik nach den Hartz-Reformen geben Eichhorst/Zimmermann (2007) und Heyer et al. (2012). Folgende Instrumente haben sich mit Blick auf die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen bewährt (vgl. Achatz et al. 2012, Bernhard/Kruppe 2012, Brussig et al. 2011, Doerr et al. 2014, Knuth et al. 2014, Königs 2014, Wolf/Stephan 2013): Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber, Vermittlungsgutscheine, betriebliche Trainingsmaßnahmen und Gründungsförderung (inklusive Einstiegsgeld).

Auch die Ausgestaltung der Hinzuverdienstgrenzen war unter dem Stichwort „Kombilohnmodelle“ über ein Jahrzehnt Gegenstand der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion (vgl. Sachverständigenrat 2006 u. Spermann 2001, 2002, 2010). Der Spielraum für großzügige Hinzuverdienstgrenzen ohne Absenkung des Grundsicherungsniveaus ist jedoch wegen der hohen fiskalischen Belastung eng begrenzt. So würde zum Beispiel eine Transferentzugsrate von 50 % zwar mit großen Arbeitsanreizen verbunden sein, jedoch zur Verdoppelung des Grundfreibetrags führen, so dass in großem Umfang aus bisherigen Steuerzahlern Transferempfänger würden. Eine fiskalisch realisierbare Lösung ist seit einigen Jahren umgesetzt (vgl. Dietz et al. 2009) und die Diskussion zu verbesserten Arbeitsanreizen über großzügigere Hinzuverdienstregelungen ist weitgehend abgeebbt. Dennoch resümiert zum Beispiel Cremer (2013): „Die Zuverdienstregelung ist eine äußerst sinnvolle Regelung, um nicht zu sagen eine soziale Errungenschaft“.

3.3. Aktuelle Pilotprojekte

(1) Perspektiven in Betrieben

Das im Jahr 2013 in Rheinland-Pfalz/Saarland und in Nordrhein-Westfalen gestartete Modellprojekt „Perspektiven in Betrieben“ ist von besonderer Bedeutung, weil es als Vorbild für das vor kurzem vorgelegte Konzept der Bundesarbeitsministerin gilt. Dieses Projekt richtet sich an sehr arbeitsmarktferne Menschen – sie sollen durch einen ganzheitlichen Betreuungsansatz an den Arbeitsmarkt herangeführt und nachhaltig in reguläre Betriebe integriert werden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013a). Hintergrund ist die Erfahrung, dass klassische Arbeitsmarktinstrumente die Chancen auf eine ungeförderte Beschäftigung nur geringfügig erhöhen konnten. Neu an diesem Ansatz ist, dass die nachhaltige Integration langzeitarbeitsloser Menschen über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in privatwirtschaftlichen

Betrieben laufen soll. Dazu wird ein ganzheitliches Förderangebot für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Verfügung gestellt und eine Förderung der Arbeitnehmer nach Aufnahme der Beschäftigung selbst bei Wegfall der Bedürftigkeit gewährleistet.

Potentielle Teilnehmer an diesem Modellprojekt sind erwerbsfähige Langzeitarbeitslose (Arbeitslosigkeitsdauer über zwei Jahre) über 35 Jahren mit fehlendem Berufsabschluss und gesundheitlichen Einschränkungen. Weiterhin soll der bisherige Einsatz von Eingliederungsleistungen nicht erfolgreich gewesen sein und eine Erwerbstätigkeit innerhalb der nächsten 12 Monate als unwahrscheinlich prognostiziert worden sein (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013b). Das Modellprojekt soll drei Jahre dauern, die vorgesehene Fallzahl liegt bei 40 Teilnehmern. Das Potenzial dieser stark marktfernen Personen wird bundesweit nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf ca. 50.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte veranschlagt (vgl. Brauksiepe 2013). Dazu werden bis zu 75% der Lohnkosten für drei Jahre von der Bundesagentur für Arbeit übernommen, wenn die Unternehmen die Langzeitarbeitslosen zum tariflichen oder ortsüblichen Lohn unbefristet einstellen. Weiterhin werden die Kosten für Coaches in den Betrieben übernommen (vgl. Kölner Stadtanzeiger v. 27.8.2013). Von den ersten 40 Teilnehmern konnten 37 Langzeitarbeitslose nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit integriert werden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014b).

(2) Sozialer Arbeitsmarkt Baden-Württemberg (Passiv-Aktiv-Transfer)

Ein Vorläufer des Modellprojekts „Perspektiven in Betrieben“ ist das Modellprojekt „Sozialer Arbeitsmarkt/Passiv-Aktiv-Transfer“, das im Jahre 2012 von der Landesregierung Baden-Württemberg im Rahmen des Landesprogramms „Gute und sichere Arbeit“ gestartet wurde (vgl. Sozialministerium Baden-Württemberg 2012).

Zielgruppe des Projekts sind Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen, die seit mindestens drei Jahren Grundsicherungsleistungen (Hartz IV) beziehen. Sie sollen über das Projekt in soziale Arbeitsverhältnisse vorrangig in der Privatwirtschaft beschäftigt und sozialpädagogisch begleitet werden. Dabei werden die staatlichen Leistungen, die sie passiv erhalten würden (Grundsicherung, Kosten der Unterkunft und Heizung) in Zuschüsse für eine aktive, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt. Damit soll Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert werden. Diese Grundidee geht auf

den Vorschlag des derzeitigen Präsidenten des Kieler Wirtschaftsforschungsinstituts, Dennis Snower, aus dem Jahr 1994 zurück (vgl. Snower 1994 u. Spermann 1999).

Das Gesamtpaket aus Förderleistungen besteht aus drei Komponenten: Zum einen kann die von den Jobcentern finanzierte Förderung für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bis zu 75 % des Arbeitsentgelts für maximal zwei Jahre betragen. Zum anderen beträgt der kommunale Zuschuss 400 Euro. Zum dritten wird eine Betreuungskraft vom Stadt- oder Landkreis finanziert. Damit erhält ein Arbeitgeber bei Bruttokosten von 1.720 Euro (inkl. Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung) maximal eine Kostenerstattung von 1680 Euro. In den ersten von drei geplanten Projektjahren werden knapp 4 Millionen Euro Landesmittel für rund 570 geförderte Arbeitsverhältnisse eingesetzt. Eine wissenschaftliche Evaluation des auf drei Jahre angelegten Modellprojekts ist vorgesehen.

Erste deskriptive Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitforschung liegen inzwischen als Zwischenbericht vor. Darin wird davon ausgegangen, dass gut die Hälfte der Geförderten bei privatwirtschaftlichen, der andere Teil bei nicht-privaten Betrieben beschäftigt wird. Eine Befragung zu eventueller Weiterbeschäftigung nach Ablauf der Förderung zeigt eine noch hohe Unsicherheit seitens der Arbeitgeber, wobei knapp die Hälfte der privaten Betriebe, aber nur gut ein Viertel der nicht-privaten Betriebe eine Weiterbeschäftigung als wahrscheinlicher einstuft. Eine Kausalanalyse unter Verwendung des Propensity Score Matching-Verfahrens ist für das Jahr 2015 vorgesehen (vgl. ISG/IAB 2014).

(3) Spätstarterinitiative

Das von der Bundesagentur für Arbeit und der Bundesregierung 2013 gestartete Projekt „AusBILDUNG wird was – Spätstarter gesucht“ ist vor allem an junge Arbeitslose (25 bis 35 Jahre) ohne Berufsabschluss, aber auch an Berufsrückkehrer und geringfügig qualifizierte Beschäftigte, gerichtet. Ziel des Projekts ist es, 100.000 Menschen aus der Zielgruppe zu einer abschlussorientierten Qualifizierung zu führen. Erreicht werden soll dies durch individuelle Beratung und einem darauf basierend möglichst persönlich geeigneten Qualifizierungsangebot - wobei duale Ausbildungen und abschlussorientierte Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.

Bis September 2013 haben 45.000 von der Bundesagentur für Arbeit oder einer gemeinsamen Einrichtung betreute Personen eine abschlussorientierte Qualifizierung bzw. Ausbildung begonnen, davon sind 26.000 zwischen 25 und 35 Jahren. Offen steht jedoch noch, wie viele tatsächlich zu einem Berufsabschluss geführt werden können. Im Herbst 2013 wurde eine zusätzliche Marketingkampagne gestartet, die weitere Personen aus der Zielgruppe zur Teilnahme ermutigen soll (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014d).

(4) Teilqualifizierungsinitiativen

Unter dem Projekt „Optimierung der Qualifizierungsangebote für gering qualifizierte Arbeitslose“ werden abschlussorientierte Teilqualifizierungseinheiten angeboten, die schrittweise an einen Berufsabschluss heranführen sollen. Dabei handelt es sich um kleinere, standardisierte und in sich geschlossene Module, die einzeln zertifizierbar und auf dem Arbeitsmarkt verwertbar sein sollen. Ein erfolgreicher Abschluss aller Qualifizierungseinheiten ermöglicht die Zulassung zum Berufsabschluss durch eine so genannte Externenprüfung. Vorteile der Aufteilung in kleinere Module sind neben dem Qualifizierungswert individueller Einheiten unter anderem die Reduktion von Motivationsproblemen und die Ermöglichung eines schnellen und einfachen Einstiegs (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014d).

Eine vorläufige Bewertung der Initiative fällt positiv aus, das Konzept von Teilqualifikationen scheint grundsätzlich geeignet, berufliche Handlungsfähigkeit zu vermitteln und zu einem Berufsabschluss hinzuführen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013c).

(5) Initiative Nachhaltige Aktivierung INA

Das Projekt „INA! – Integration nachhalten“ hat das Ziel, ehemalige Arbeitslose nachhaltig im Arbeitsmarkt zu halten, indem diese weitere 6 Monate betreut werden, nachdem sie Arbeit gefunden haben. Die Unterstützung der Betreuten während dieser schwierigen Phase soll das Arbeitsverhältnis stabilisieren und einen frühen Abbruch vermeiden. Entwickelt wurde das Projekt wegen der Tatsache, dass 50% der Beschäftigungsverhältnisse von ehemaligen Arbeitslosen aus der Grundsicherung innerhalb von 6 Monaten abgebrochen werden.

Die Pilotierung in den Jobcentern Aachen und Erfurt von Mai 2012 bis Mai 2013 zeigte positive Effekte – nachbetreute Menschen blieben tendenziell länger und

häufiger in Beschäftigungsverhältnissen. Daher wurde das Projekt ab September 2013 zur weiteren Erprobung und Validierung der positiven Effekte ausgeweitet (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014d).

3.4. Fordern in der Praxis

Die Hartz IV Reform nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ betonte die Arbeitspflicht der erwerbsfähigen Leistungsbezieher. Zur Überprüfung der Arbeitspflicht dienen die so genannten Ein-Euro-Jobs, die zwischenzeitlich in großem Umfang zu diesem Zweck eingesetzt wurden (vgl. Achatz et al. 2012). Eine Eingliederungsvereinbarung, in der die Pflichten bei der Arbeitssuche schriftlich festgehalten werden, wurde gesetzlich eingeführt (vgl. Dietz et al. 2013 u. van den Berg et al. 2014). Wird der Arbeitspflicht nicht in dem vereinbarten Umfang nachgegangen, sind gestaffelte Sanktionen bis zur vollständigen Leistungskürzung vorgesehen (vgl. Dietz et al. 2013, S. 85ff). Zahlreiche empirische Studien belegen, dass die Beobachtung der Arbeitssuche in Kombination mit Sanktionen die Dauer der Arbeitslosigkeit reduzieren und die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen erhöhen (vgl. Mcvicar 2014). Sanktionen sind deshalb als Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sinnvoll. Im internationalen Vergleich sind die Sanktionsraten in Deutschland auf niedrigem Niveau (vgl. Boeri/van Ours 2013, S. 353).

3.5. Noch mehr Fördern, noch mehr Fordern?

In der aktuellen politischen Diskussion fordern die beiden Oppositionsparteien mehr Geld, insbesondere für öffentlich finanzierte Beschäftigungsmaßnahmen. So betont die arbeitsmarktpolitische Sprecherin der Partei, Bündnis90/Die Grünen, dass die Zahl der öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose innerhalb von vier Jahren von 350.000 auf 136.000 abgebaut wurden (vgl. FAZ v. 6.8.2014 u. www.pothmer.de). Ähnlich argumentiert die Fraktion DIE LINKE in ihrem Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit (vgl. Deutscher Bundestag 2014a).

Dabei sind die Erfahrungen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eindeutig negativ – deshalb wurden sie auch abgeschafft (vgl. Eichhorst/Zimmermann 2007). Auch die Erfahrungen mit der so genannten Bürgerarbeit erwiesen sich als nicht zielführend, so dass dieses Programm zum Ende des Jahres 2014 auslaufen wird (vgl. IWA/ISG

2014). Ebenso geht die Ausweitung von Ein-Euro-Jobs, die explizit zusätzlich und wettbewerbsneutral sein müssen, in die falsche Richtung – sie führen tendenziell arbeitsmarktnahe Langzeitarbeitslose in eine Parallelwelt fernab des ersten Arbeitsmarkts (vgl. Achatz et al. 2012).

Eine verstärkte Einforderung der Arbeitspflicht über die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten hinaus ist ebenfalls nicht zielführend, weil Ausweichreaktionen zu erwarten sind. Bereits heute werden von Leistungsbeziehern Minijobs (450 Euro) oder sogar nur Mini-Minijobs (200 Euro) angenommen, um formal der Arbeitspflicht nachzukommen und um im Rahmen der Hinzuverdienstregelungen das verfügbare Einkommen zu erhöhen (vgl. Dietz et al. 2009). Auch gibt es anekdotische Evidenz von Praktikern zur Kombination von Minijobs und Schwarzarbeit. Eine weitere Ausweichreaktion ist der Versand standardisierter Bewerbungen oder die Teilnahme an Jobinterviews ohne für den potenziellen Arbeitgeber erkennbares Interesse an der Tätigkeit. Doch selbst die Aufnahme einer Beschäftigung für wenige Tage, um sich dann per Attest krank zu melden, findet sich in der Praxis häufig. Empirische Evidenz liegt dazu für Zeitarbeitsunternehmen vor (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014g).

Als Zwischenfazit ist festzuhalten: Weder mehr Geld für öffentlich geförderte Beschäftigung noch die verstärkte Einforderung der Arbeitspflicht trägt zum dauerhaften Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezugs bei – es braucht eine konzeptionelle Weiterentwicklung, die im folgenden Kapitel dargestellt wird.

4. Ein differenziertes Konzept zur Prävention vor und zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug

Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher sind eine heterogene Gruppe, so dass ein differenziertes Konzept erforderlich ist: ‚One size does not fit all‘. Im Folgenden wird ein Fünf-Säulen-Konzept zur Prävention vor und zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug vorgeschlagen. Zwei Säulen widmen sich der Prävention, drei Säulen richten sich auf die Erhöhung der Abgangsrate in den ersten Arbeitsmarkt. Der in der fünften Säule formulierte Aktivierungsansatz entwickelt die in Genz/Spermann (2007) vorgeschlagene „Mehr Selbstverantwortung, mehr Anreiz“-Strategie weiter, greift Ansätze des Konzepts der sozialen Aktivierung auf (vgl. Dietz et al. 2013, S. 122ff) und bezieht Überlegungen anderer IZA-Autoren wie Eichhorst (2013), Rinne/Zimmermann (2012) und Zimmermann (2013) mit ein.

Säule 1: Prävention ist die beste Medizin

Frühkindliche Förderung, erfolgreiche schulische Ausbildung, gute deutsche Sprachkenntnisse in Wort und Schrift führen zur ersten Schwelle – dem Übergang von Schule zu Ausbildung. Der Sprung in Ausbildung muss zukünftig besser gelingen, da fehlende berufliche Ausbildung ein zentraler Risikofaktor für Langzeitarbeitslosigkeit ist. Derzeit sind etwa 1,5 Millionen junge Menschen zwischen 25 und 35 Jahren ohne berufliche Ausbildung. Hier setzt die „Spätstarterinitiative“ der Bundesagentur für Arbeit an, nach der 100.000 jungen Menschen innerhalb von drei Jahren zu einem Ausbildungsplatz verholfen werden soll. Auch Jugendberufsagenturen, die vor Ort gemeinsame Anstrengungen von Jobcenter, Arbeitsagenturen und Jugendhilfe ermöglichen, erleichtern den Übergang von Schule in Beruf. Doch für viele junge Menschen sind die Hürden für die duale Ausbildung zu hoch, das Durchhaltevermögen zu gering und die Angst vor Prüfungen zu groß. Deshalb wurden in den letzten Jahren mehrere Pilotprojekte mit so genannten Teilqualifizierungen auf den Weg gebracht. Die Idee: Zertifizierte Module führen Schritt für Schritt zu Teilqualifizierungen – und nach vielen Schritten über die Externenprüfung zu einem beruflichen Abschluss. Damit ist die Hürde für die duale Ausbildung niedriger gesetzt und im Idealfall lässt sich auf diesem Weg ein beruflicher Abschluss erwerben.

Prävention bezieht sich auch auf die Partner und Kinder von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher. Es gilt „Karrieren im Grundsicherungssystem“ zu verhindern. Sprachkurse könnten funktionalen Analphabetismus reduzieren und damit die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Teilzeitausbildungen könnten jungen Müttern und Vätern den Einstieg in eine Ausbildung ermöglichen. Insbesondere müssen Erfahrungen mit Menschen in Ausbildung und Beschäftigung ermöglicht werden. Aber selbst bei Teilzeitausbildungen muss die unterstützende Infrastruktur funktionieren: Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten, Kindergärten und Schulen muss gewährleistet sein. Der Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt kann durch Betriebspraktika und Patenschaften von Erwerbstätigen hergestellt werden.

Säule 2: Zufluss aus Kurzeitarbeitslosigkeit vermindern

Langzeitarbeitslosigkeit ist kein fester Block. Etwa 1,4 Millionen Menschen beendeten Langzeitarbeitslosigkeit im Jahr 2013 und etwa 1,5 Millionen Menschen wurden langzeitarbeitslos. Über die Hälfte der Zugänge in Langzeitarbeitslosigkeit gehen auf Übertritte aus Kurzeitarbeitslosigkeit zurück - im Jahr 2013 waren das 802.000, deutlich mehr als im Vorjahr. Dagegen ist die Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit – und damit das Risiko für Kurzeitarbeitslose in Langzeitarbeitslosigkeit überzugehen – leicht gesunken. Bezogen auf den Bestand an Langzeitarbeitslosen in Höhe von etwa einer Million Menschen erscheint die absolute Zahl der Übertritte dennoch relativ hoch zu sein, so dass an dieser Stelle noch Verbesserungen möglich sein müssten.

In der Vergangenheit wurden Erfahrungen mit Instrumenten wie dem Aussteuerungsbetrag (2005-2007) und dem Eingliederungsbeitrag (2008-2013) gesammelt. Danach mussten sich die Agenturen bei erfolgloser Vermittlung innerhalb von zwölf Monaten an den Kosten der Grundsicherung beteiligen. Diese Instrumente wurden wieder abgeschafft. Vermittlungsgutscheine sind ein positiv evaluiertes, weiterhin verfügbares, aber wenig genutztes Instrument. Degressive Prämien für Vermittlungsfachkräfte und die Einschaltung Dritter bei der Vermittlung wurden negativ evaluiert. Doch ließen sie sich durch eine attraktivere Ausgestaltung unter Umständen zum Erfolg führen.

Der Kern der Lösung dürfte aber bei der Professionalität der Kompetenzdiagnostik und der Beratung in den Agenturen liegen. Stärken der Kurzzeitarbeitslosen arbeitsmarktnah zu stärken und mit entsprechenden Jobangeboten zeitnah zu matchen ist in jedem Einzelfall eine Herausforderung für die Vermittlungsfachkräfte. Letztlich geht es darum, in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess die Vermittlerstrategien zu optimieren, um die Abgangsrate aus Kurzzeitarbeitslosigkeit erhöhen zu können.

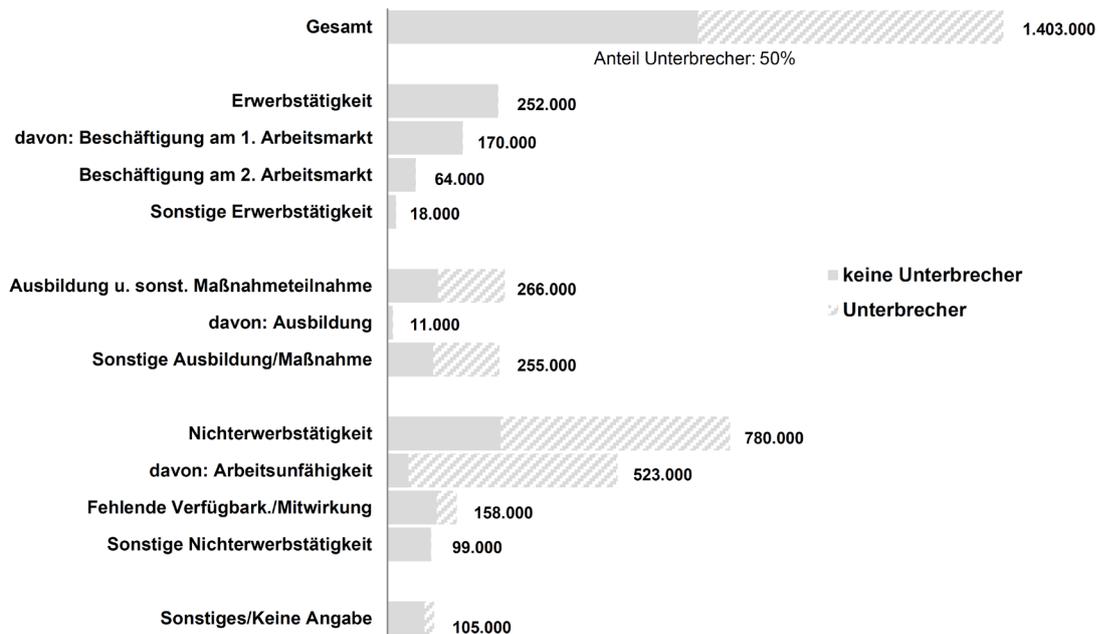
Säule 3: Dauerhaften Abgang von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt fördern

Die Abgangsrate von Langzeitarbeitslosen bezogen auf den Arbeitslosenbestand des Vormonats in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt inklusive Selbstständigkeit lag im Jahr 2013 bei lediglich 1,5 Prozent – ein erschreckend niedriger Wert. Diese Abgangsrate ist deutlich geringer als die Abgangsrate von Kurzzeitarbeitslosen, die mit 9,5 Prozent mehr als sechs Mal so hoch ausfiel.

Ein Blick auf die Abgangsgründe ist ebenfalls interessant: Von den 1,4 Millionen im Jahr 2013 aus Langzeitarbeitslosigkeit abgegangenen Personen nahmen nur 184.000 eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt inklusive Selbstständigkeit auf – das sind lediglich 13 Prozent. Dagegen gingen über 50 Prozent der Langzeitarbeitslosen des Jahres 2013 in Nichterwerbstätigkeit insbesondere Arbeitsunfähigkeit über. Die weiteren Abgangsgründe finden sich in Abbildung 7. Dabei ist der Begriff Unterbrecher genauer zu erläutern: Beim Übergang in Erwerbstätigkeit gibt es keine Unterbrecher, weil auch die Aufnahme einer Tätigkeit auch nur für einen Tag Langzeitarbeitslosigkeit beendet – bei erneuter Arbeitslosigkeit beginnt die Messung der Dauer wieder von vorne. Beim Abgang in Aus- und Weiterbildung und in Nichterwerbstätigkeit werden dagegen Unterbrecher separat erfasst. So gingen etwa 500.000 Langzeitarbeitslose wegen Arbeitsunfähigkeit (Krankheit, weniger als sechs Wochen) aus Langzeitarbeitslosigkeit ab – sie werden jedoch bei Wiedereintritt weiterhin als Langzeitarbeitslose erfasst (unschädliche Unterbrechung). Dauert die Arbeitsunfähigkeit jedoch länger als sechs Wochen (schädliche Unterbrechung), dann wird wieder von vorne gezählt – so werden aus Langzeitarbeitslosen Kurzzeitarbeitslose (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014a).

Der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt kann durch mehrere arbeitsmarktpolitische Instrumente unterstützt werden: Unterstützung bei der Jobsuche, bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und Coaching vor Bewerbungsgesprächen, zeitlich befristete Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber und zeitlich befristete Zuschüsse an Arbeitnehmer für die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger oder in selbstständiger Beschäftigung (Einstiegsgehalt). Nachbetreuung nach Aufnahme einer

Abb. 7: Abgang von Langzeitarbeitslosen nach Abgangsgründen und Unterbrechung, 2013



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg, S. 13.

Beschäftigung kann die Dauer der Beschäftigung erhöhen, wie Modellversuche und die Praxiserfahrungen von Zeitarbeitsunternehmen gezeigt haben (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014d u. Spermann 2011). Auch könnte eine verstärkte Kooperation mit Krankenkassenträgern (z.B. in der Gesundheitsvorsorge) die hohe Abgangsrate wegen Arbeitsunfähigkeit verringern.

Säule 4: Abgang von Langzeitarbeitslosen in Qualifizierung fördern

Von 1,4 Millionen aus Langzeitarbeitslosigkeit abgegangenen Personen sind im Jahr 2013 über eine halbe Million in Qualifizierungsmaßnahmen abgegangen. Die Erfahrungen mit der Spätstarterinitiative und mit durch Bildungsgutscheine finanzierten Qualifizierungsmaßnahmen zeigen, dass der Abgang in Aus- und Weiterbildung auch für Langzeitarbeitslose möglich ist. Teilqualifizierungsmodelle und berufsbegleitendes Lernen sind sinnvolle Ergänzungen. Doch die Fokussierung

auf Qualifikationen mit Berufsabschlüssen ist zu engstirnig. Am Arbeitsmarkt werden verstärkt spezielle Kompetenzen (hard und soft skills) nachgefragt, die zumindest zum Teil ohne mehrjährige Schulungsprogramme erwerbbar sind. Durch mobiles Lernen und Online-Kompetenztests werden sich zukünftig noch wesentlich mehr Möglichkeiten für arbeitsmarktnahe Qualifizierungsmaßnahmen eröffnen. Der Deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen ist ein Anknüpfungspunkt für Kompetenzerwerb, der über den Erwerb von Credit Points automatisch zu Abschlüssen führt (vgl. Spermann 2014).

Netzwerk- und Quartiermanagement haben sich in der Praxis als wichtige Lösungsstrategien herausgestellt. So könnte eine verbesserte Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe ineffiziente Warteschleifen in Übergangssystemen vermeiden und den Übergang in duale Ausbildung bzw. Teilqualifizierung erleichtern. Ein weiterer Ansatzpunkt sind sozialraumbezogene Konzepte: Wenn zum Beispiel je Quartier (z.B. ein Wohnblock) Qualifizierung angeboten wird, könnte sich die Teilnahme- und Durchhaltewahrscheinlichkeit der Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher erhöhen (vgl. Genz 2014).

Säule 5: Arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher aktivieren

Während die traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumente bei arbeitsmarktnahen Langzeitarbeitslosen greifen, kommen sie bei Arbeitsmarktfernen mit multiplen Vermittlungshemmnissen an ihre Grenzen. Auch beim Langzeitleistungsbezug helfen die derzeitigen Instrumente häufig nicht weiter (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013 für Best Practices). Vor dem Hintergrund einer extrem niedrigen Abgangsrate von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt wird in diesem IZA-Standpunkt für eine konsequente Aktivierung in Richtung ersten Arbeitsmarkt plädiert. Derzeit wird unter Aktivierung noch zu sehr die Aktivierung in Richtung zweiten Arbeitsmarkt verstanden. So ist die Aktivierungsquote der Langzeitleistungsbezieher der Zielsteuerung des Bundes explizit als Aktivierung im zweiten Arbeitsmarkt definiert (vgl. sgb2.info).

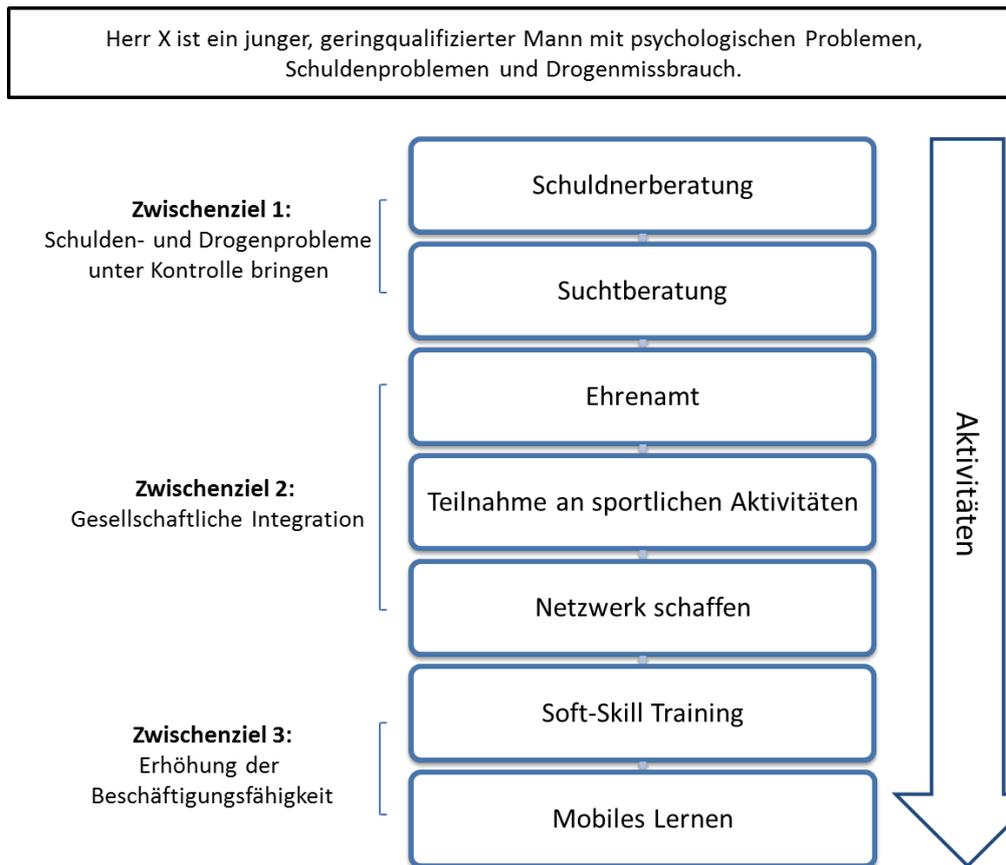
Dazu sollen für Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher erreichbare Zwischenziele definiert werden. Weiterhin soll nicht nur das Ergebnis der Aktivierung – die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder einer Aus- und Weiterbildung –, sondern auch die auf den ersten Arbeitsmarkt gerichteten

Aktivitäten als gemeinsamen Erfolg von Case Manager und betreutem Langzeitarbeitslosen bzw. Langzeitleistungsbezieher zu verstehen und zu wertschätzen. Dabei sollte eine breite Palette an Aktivitäten erlaubt sein (z.B. Ehrenamt, Netzwerkpflege, soft skill Training).

Die Grundidee soll an zwei Beispielen dargestellt werden. Beispiel 1: Herr X ist ein typischer langzeitarbeitsloser Langzeitleistungsbezieher ohne abgeschlossene Berufsausbildung, mit Sucht-, Schulden- und psychologischen Problemen, aber dennoch mindestens drei Stunden täglich erwerbsfähig und somit in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Die traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumente waren in der Vergangenheit weitgehend wirkungslos: Private Arbeitgeber verzichteten trotz Eingliederungszuschuss auf eine Einstellung, ausgestellte Vermittlungsgutscheine wurden nicht eingelöst, eine selbstständige Tätigkeit kam nicht in Frage, Ein-Euro-Jobs wurden nach wenigen Tagen krankheitsbedingt abgebrochen, Bürgerarbeit wurde abgelehnt, eine mit Bildungsgutschein finanzierte Qualifizierungsmaßnahme wurde nach kurzer Zeit abgebrochen. Eine Integration in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt oder ein Abgang in Richtung Qualifizierung ist über mehrere Jahre misslungen.

In einem Aktivierungsansatz vereinbaren Fallmanager und Herr X gemeinsam Aktivitäten zur Erreichung von Zwischenzielen. Ein Zwischenziel könnte sein, die Schulden- und Drogenprobleme zumindest so weit unter Kontrolle zu bringen, dass die Aufnahme einer Beschäftigung möglich ist. Beratungstermine bei der Schuldner- und Suchtberatung wären die dazugehörigen Aktivitäten. Ein zweites, durchaus simultan zu verfolgendes Zwischenziel wäre die gesellschaftliche Integration. Die Aufnahme eines Ehrenamts (z.B. Suppenküche), Teilnahme an sportlichen Aktivitäten (z.B. Walking) und die Pflege von Netzwerken (z.B. Familie, Freunde, Xing-Gruppen) wären mögliche Aktivitäten in Richtung Beschäftigungsfähigkeit, die auch zur Tagesstrukturierung beitragen. Ein drittes Zwischenziel – Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit - könnte vereinbart werden, wenn die vordringlichsten persönlichen Probleme gelöst sind. Soft-Skill Training und mobiles Lernen könnten geeigneten Aktivitäten sein.

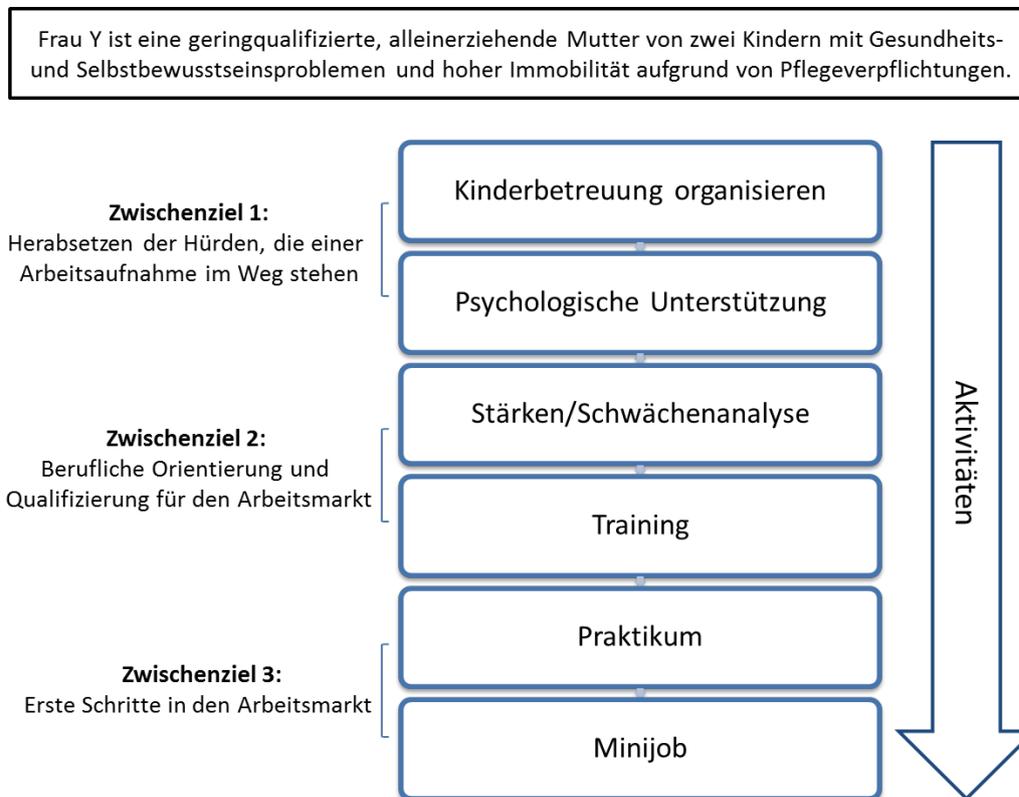
Abb. 8: Beispiel für ein individuell zugeschnittenes Programm für Herr X



Beispiel 2: Frau Y ist eine gering qualifizierte alleinerziehende Mutter von zwei Kindern mit Gesundheits- und Selbstbewusstseinsproblemen, hoher Immobilität aufgrund von Pflegeverpflichtungen – sie ist nicht langzeitarbeitslos, jedoch im Langzeitleistungsbezug (vgl. Abbildung 9). Aufgrund der Kinderbetreuungs- und Pflegeverpflichtungen greifen die traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumente kaum. Hinzu kommt, dass erst ein sehr hohes Nettoeinkommen den Ausstieg aus dem Transfersystem ermöglicht. Es reicht jedoch ein Nettoeinkommen von 900 Euro, um nicht mehr auf Hartz IV-Leistungen angewiesen zu sein. Dafür sorgt der so genannte Kinderzuschlag (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014e). Vor diesem Hintergrund könnte das erste Zwischenziel der Abbau von Hürden zur Arbeitsaufnahme sein: Organisation der Kinderbetreuung und psychologische Unterstützung zwecks Aufbau von Selbstbewusstsein könnten entsprechenden Aktivitäten sein. Als weiteres Zwischenziel könnte die berufliche Orientierung (Was will ich machen?) und Qualifizierung (Wie will ich mich weiterbilden?) sein. Profiling (Stärken-/Schwächenanalyse) und Trainingsmaßnahmen könnten die geeigneten Aktivitäten sein. Die nächsten Schritte könnten die Absolvierung eines Praktikums

(eventuell im Rahmen einer Qualifizierungsmaßnahme) und die Aufnahme eines Minijobs sein.

Abb. 9: Beispiel für ein individuell zugeschnittenes Programm für Frau Y



Die Aktivitäten müssen auf den Weg zur Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt führen, die Zwischenziele müssen das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt verfolgen. Es geht darum, Beschäftigungsfähigkeit zu erzielen und zu erweitern (vgl. Apel/Fertig 2009), Perspektiven zu erarbeiten und kleine Erfolge zu würdigen. Es geht um Wertschätzung von Aktivitäten der Menschen, um das Aufzeigen von Perspektiven und um die Aufteilung des Weges in Beschäftigung in viele kleine Schritte.

Ist ein Aktivierungsansatz nicht schon längst Realität?

Im Jahr 2009 führte die Bundesagentur für Arbeit das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit (4PM) ein. Im Jahr 2013 wurden die zentralen Leitkonzepte und Arbeitshilfen aktualisiert – seit dem 20.12.2013 gilt eine entsprechende Handlungsanweisung (HEGA 12/13-10). Der vorgeschlagene Aktivierungsansatz findet sich im Kern im arbeitnehmerorientierten Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit wieder (vgl. Schmitz 2014). Dabei ergänzen sich das 4-

Phasen-Modell der Integrationsarbeit, die Beratungskonzeption SGB II und die Kompetenzdienstleistungen des Berufspsychologischen Services (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013f,h,i). Im Rahmen des 4-Phasen-Modells wird bereits Profiling mit Hilfe der Kompetenzdiagnostik durchgeführt (Phase 1: Situationsanalyse), und es werden Ziele festgelegt (Phase 2=Zielfindung) und Strategiebündel (Phase 3: Lösungsstrategien) ausgewählt, bevor die Vereinbarungen umgesetzt und nachgehalten werden (Phase 4). Den Auftakt zur Umsetzung bildet die Eingliederungsvereinbarung zwischen Kunden und Vermittlungsfachkraft. In Beratungsvermerken werden Gespräche und der individuelle Integrationsfahrplan dokumentiert. Auch werden Handlungsstrategien mit Teilzielen auf dem Weg zur Integration in bzw. zur Heranführung an den Arbeitsmarkt formuliert. Kernelemente der Umsetzung sind das strukturierte Folgegespräch und der Folgeberatungsvermerk. Die Terminsetzung folgt dem Kontaktdichtekonzept.

Auf den ersten Blick entsteht somit der Eindruck, als wäre der vorgeschlagene Aktivierungsansatz bereits Realität – er ist aus mehreren Gründen jedoch nicht. Erstens: Selbst wenn es bei der Umsetzung des Integrationskonzepts der Bundesagentur für Arbeit kein Vollzugsdefizit gäbe, so gilt es lediglich für die gemeinsamen Einrichtungen (304 Jobcenter), nicht jedoch für die zugelassenen kommunalen Träger (110 Jobcenter). Zweitens: Selbst wenn der Betreuungsschlüssel und die Ausbildung der Case Manager hervorragend wären, ist die Unterversorgung mit sozialintegrativen Leistungen offensichtlich. Wenn zur Erreichung eines Teilziels die erforderliche Schulden-, Sucht- oder psychosoziale Beratung nicht zur Verfügung steht, dann lässt sich dieses Teilziel auch nicht erreichen. Drittens: Das Verhältnis Case Manager zu Langzeitarbeitslosen/Langzeitleistungsbezieher – der Betreuungsschlüssel – muss so ausgestaltet sein, dass eine ausführliche Beratung zeitlich möglich ist. Obwohl das 4-Phasen-Modell bereits im Jahr 2009 implementiert wurde, stellt Dietz et al. (2013) fest, dass Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen die geringste Kontaktdichte aufweisen. Viertens ist die Weiterbildung der Case Manager zwar auf den Weg gebracht, doch sind längst nicht alle Fallmanager in den Jobcentern zertifiziert. Fünftens: Die hohen Befristungsquoten für Fallmanager haben in den vergangenen Jahren zu teilweise enormer Personalfuktuation bei den Jobcentern geführt, so dass eine kontinuierliche Integrationsarbeit nicht sichergestellt war. Inzwischen ist die Befristungsquote jedoch auf unter zehn Prozent gesunken (vgl.

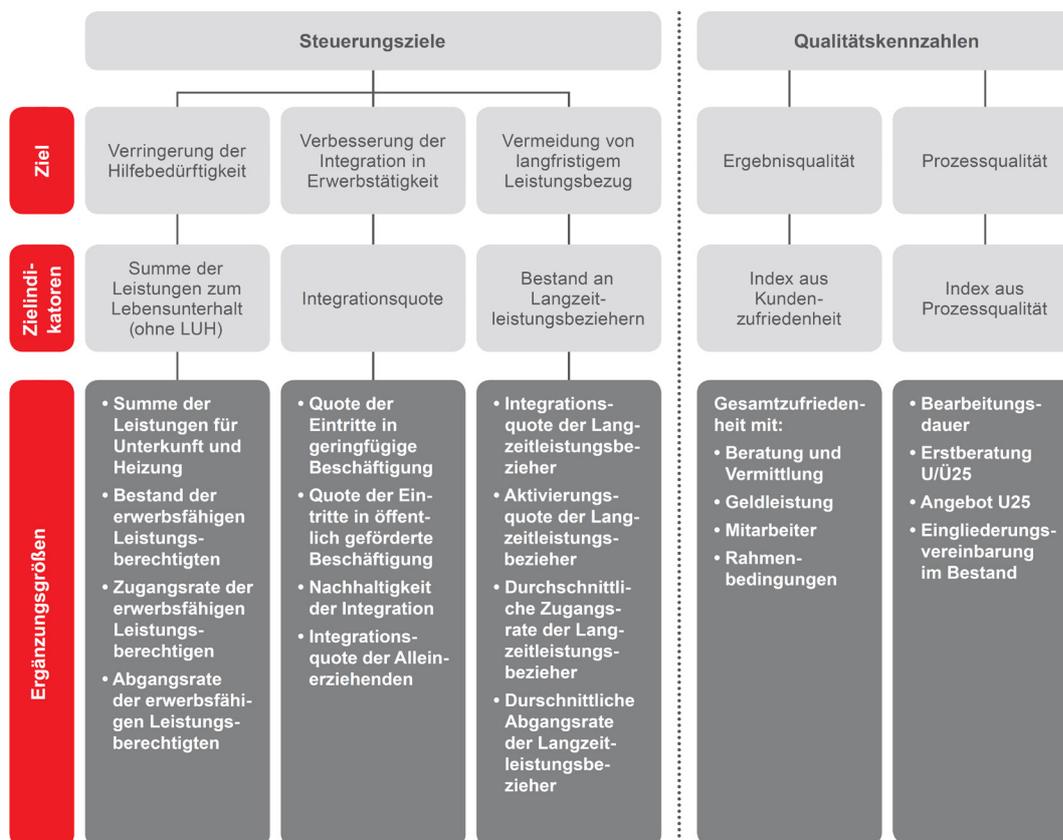
Deutscher Bundestag 2014b) – der Durchschnittswert schließt jedoch starke regionale Schwankungen nicht aus.

Überlegungen zur Zielsteuerung der Jobcenter

Die Zielsteuerung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales fokussiert auf drei Ziele: Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit, Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug. Die Steuerungsziele werden durch Zielindikatoren und Ergänzungsgrößen konkretisiert (vgl. Abbildung 10). Zielvereinbarungen werden für die gemeinsamen Einrichtungen (304 Jobcenter) zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit geschlossen. Die Zielvereinbarungen für die zugelassenen kommunalen Träger werden zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den jeweiligen Landesarbeitsministerien abgeschlossen (dokumentiert unter www.sgb2.info).

So werden zum Beispiel in der Zielvereinbarung zwischen Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2014 zumindest für zwei Steuerungsziele konkrete Werte festgelegt. So wurde vereinbart, dass die Integrationsquote gegenüber dem Vorjahr um nicht mehr als 0,8 % sinken darf und der Bestand an Langzeitleistungsbeziehern um mindestens 0,5 % sinken muss (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014a).

Abb. 10: Die Zielsteuerung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014d): Jahresbericht 2013 – Zahlen. Daten. Fakten, Nürnberg, S. 21.

Die Performance von Jobcentern wird anhand der Zielindikatoren und Ergänzungsgrößen gemessen. Dementsprechend agieren „Persönliche Ansprechpartner“ und Fallmanager mit Blick auf die Erreichung der vorgegebenen Ziele: Eine Direktvermittlung, eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt mit Eingliederungszuschüssen, die Aufnahme eines Ein-Euro-Jobs oder von Bürgerarbeit oder einer Qualifizierungsmaßnahme erhöhen die Integrations- bzw. die Aktivierungsquote, so dass Vermittlungsfachkraft und Jobcenter zur Zielerreichung beigetragen haben. Dies führt häufig zur Positivselektion unter den Kunden der Jobcenter – es werden die arbeitsmarktnähesten Personen gefördert. Schwierigere Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher mit multiplen Vermittlungshemmnissen werden tendenziell vernachlässigt. So resümieren Dietz et al. (2013, S. 108): „Die Kundengruppen mit multiplen Problemlagen weisen die geringsten Kontaktdichten auf; in den Grundsicherungsstellen haben Personen ohne größere Probleme tendenziell am häufigsten ein Beratungsgespräch“.

Ein Aktivierungsansatz betont Zwischenziele und stellt auch auf das Ziel der sozialen Teilhabe ab. Nach § 1 SGB II ist soziale Teilhabe kein Ziel der Grundsicherung für Arbeitssuchende, nach § 48b SGB II wird soziale Teilhabe als Ziel zusätzlich eingeführt. In der Zielsteuerung des Bundes findet sich dieses Ziel jedoch nicht. Eine Ergänzung der Zielsteuerung erscheint zumindest diskussionswürdig.

Erfolgsvoraussetzungen für einen Aktivierungsansatz

1. Quantität der Case Manager

Die Case Manager sind für das Gelingen der Aktivierung zentral. Dazu muss der Betreuungsschlüssel angemessen sein. Ein besserer Betreuungsschlüssel – Fallmanager zu Langzeitarbeitslose/Langzeitleistungsbezieher – ist eine Investition in eine bessere Betreuung, die sich nach zahlreichen Evaluationsstudien auszahlt. Dazu müssten in größerem Umfang Fallmanager eingestellt werden.

2. Ausbildung der Case Manager

Nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Case Manager ist entscheidend für das Gelingen einer Aktivierung. Die Zertifizierung der Case Manager ist grundsätzlich möglich, doch es gibt zwei kritische Punkte. Zum einen müssen Quantität und Qualität der Fallmanager in allen über 400 Jobcentern sichergestellt sein, also in gemeinsamen Einrichtungen und bei zugelassenen kommunalen Trägern. Anekdotische Evidenz deutet auf eine relativ große Streuung in der Praxis hin. Zum anderen ist die Rolle der Case Manager schwierig, weil er/sie als Vertreter der leistungsgewährenden Stelle wahrgenommen werden. Vertrauensaufbau wird deshalb Zeit benötigen, ist nach bisherigen Erfahrungen jedoch bei einem entsprechenden Betreuungsschlüssel möglich (vgl. Spengler/Egle 2014, Knuth et al. 2014 u. Boockmann/Brändle 2014).

3. Die Verfügbarkeit von sozialintegrativen Leistungen

Ein großes Problem ist die bundesweite Verfügbarkeit der Sucht-, Schuldner- und psychosozialen Beratung (sozialintegrative Leistungen). Nach Schätzungen für das Jahr 2012 haben 25 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsempfänger Schuldenprobleme, 10 Prozent Suchtprobleme und 20 Prozent Bedarf an psychosozialer Betreuung (vgl. Kaltenborn/Kaps 2012). Dagegen erhielt maximal ein Viertel von ihnen entsprechende

Beratungsleistungen. Hinzu kommt, dass lediglich zwei Drittel der Grundsicherungsträger Daten zu den sozialintegrativen Leistungen an die Bundesagentur für Arbeit liefern – es fehlt dementsprechend an Transparenz des regionalen Angebots der sozialintegrativen Leistungen. Jedoch gibt es auch Positivbeispiele wie das Jobcenter StädteRegion Aachen (vgl. Adamy/Zavlaris 2014a u. Adamy et al. 2014b).

4. Sicherstellung der Qualität der Leistungserbringung in allen Jobcentern

Die 414 Jobcenter sind in Deutschland entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen (304 Jobcenter) oder als zugelassene kommunale Träger (110 Jobcenter) organisiert. Die Kommunen sind weiterhin für die Kosten der Unterkunft, Eingliederungshilfen und sozialintegrative Leistungen der Leistungsbezieher verantwortlich.

Die Qualität der Leistungserbringung lässt sich teilweise durch die nach § 48a SGB II erstellte Servicestelle des Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Internet unter www.sgb2.info vergleichen. Dort finden sich Kennzahlen für alle 414 Jobcenter. Ein Benchmarking ist grundsätzlich möglich und sollte ausgebaut werden.

Öffentlich finanzierte Beschäftigung im Sinne der Bürgerarbeit (Programm läuft Ende des Jahres 2014 aus; vgl. Heinz et al. 2007, Steiner et al. 2008 u. IAW/ISG 2014), aber auch der Ausbau von Ein-Euro Jobs oder die Wiedereinführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist explizit keine eigene Säule. Eine Parallelwelt fernab des ersten Arbeitsmarkts - ein geschützter Raum mit eigenen Regeln - laufen einer Aktivierung zuwider. Es macht jedoch Sinn, im Rahmen eines Aktivierungsansatzes – zeitlich eng befristet – Schutzräume zu gewähren: Integrationsbetriebe, Suchttherapiestätten, Ausbildungsstätten, Beschäftigungsgesellschaften oder (fast) vollständig durch Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber finanzierte Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt (Passiv-Aktiv-Transfer) können einen sinnvollen Beitrag leisten.

Gelingt es auch nach Jahren intensiver Aktivierung nicht, Personen erfolgreich an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen, liegt keine Erwerbsfähigkeit mehr vor. In diesen Fällen macht eine weitere Betreuung in anderen Rechtskreisen (SGB IX oder SGB XII) mehr Sinn. Für diese Personengruppe stehen weiterführende Instrumente der Träger der beruflichen Rehabilitation und der Sozialhilfe zur Verfügung. Mit

diesen Instrumenten dürften diesen de facto nicht erwerbsfähigen Menschen besser geholfen sein als mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten.

Zusammenfassend lässt sich formulieren: Zwei Säulen des Fünf-Säulen-Konzepts setzen auf Prävention vor Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug durch verstärkte Anstrengungen im Bereich der beruflichen Ausbildung und arbeitsmarktnahen Weiterbildung sowie Prävention durch mehr Abgänge aus Kurzarbeitslosigkeit. Zwei Säulen stellen auf Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug auf den ersten Arbeitsmarkt sowie auf Abgänge in Aus- und Weiterbildung. Die fünfte Säule betont eine Aktivierung in Richtung ersten Arbeitsmarkt durch die Vereinbarung von Zwischenzielen und die Wertschätzung von Aktivitäten.

Zur Realisierung des Fünf-Säulen-Konzepts sind vier bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Entscheidungen der Politik notwendig: Es braucht mehr Prävention durch bessere Aus- und Weiterbildung zur Vermeidung zukünftiger Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezugs, mehr Case Manager, bessere Aus- und Weiterbildung der Case Manager und eine flächendeckende Versorgung mit sozialintegrativen Leistungen (Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung).

5. Das Konzept der Bundesarbeitsministerin

Am 5. November 2014 hat die Bundesarbeitsministerin ein Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit unter dem Titel „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ vorgestellt – und damit nach eigener Aussage den gesellschaftlichen Dialog eröffnet (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014b). Ein Gesetzentwurf soll erst zu einem späteren Zeitpunkt folgen.

Das vorgesehene neue Konzept sieht differenzierte Maßnahmen für die sehr heterogene Gruppe der Langzeitarbeitslosen vor, um passgenauere Hilfen als bislang zu ermöglichen. Dieser Grundansatz deckt sich mit den wiederholt publizierten und auf Fachtagungen vorgetragenen Vorschlägen von IZA-Experten.

Das Konzept besteht aus drei wesentlichen Elementen. Erstens sollen 1.000 Stellen aus einem auslaufenden Bundesprogramm bei der Bundesagentur erhalten bleiben. Diese Mitarbeiter sollen weitergebildet werden, um in sogenannten

Aktivierungszentren das Profiling und die Betreuung Langzeitarbeitsloser übernehmen zu können. Zweitens sollen rund 900 Millionen Euro für Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber sowie ein begleitendes Coaching für 33.000 Menschen ohne Berufsausbildung für die Jahre 2015 bis 2019 zur Verfügung gestellt werden. Etwa die Hälfte der Finanzierung (470 Millionen Euro) kommt aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) – die Förderbedingungen des Programms liegen inzwischen vor (vgl. BMAS/ESF/EU 2014). Drittens sollen jährlich etwa 150 Millionen Euro für öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse für 10.000 Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Kindern zur Verfügung gestellt werden. Dabei sollen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Lohnkostenzuschüssen von bis zu 100 Prozent gefördert werden.

Herausforderungen für das neue Regierungsprogramm

Die Vorschläge des Bundesarbeitsministeriums greifen viele Erkenntnisse aus der Evaluationsforschung und Erfahrungen von Praktikern und Unternehmen auf: Verbessertes Profiling, individuelles Fallmanagement, höhere Betreuungsintensität, um passgenaue Hilfen zu ermöglichen – die Schlagworte stimmen. Doch bei einer Analyse zeigen sich etliche Fallstricke, an denen die guten Ansätze scheitern könnten.

Bessere Betreuung in Aktivierungszentren

Langzeitarbeitslose sollen dem Vorhaben zufolge künftig gebündelte Unterstützungsleistungen erhalten, mit denen soziale, psychische und gesundheitliche Vermittlungshemmnisse ebenso wie fehlende Schul- oder Berufsabschlüsse angegangen werden können. Auch die Sucht- und Schuldnerberatung, Kinderbetreuung an den Randzeiten und Mobilität im öffentlichen Nahverkehr spielen eine wichtige Rolle. Es besteht jedoch die Gefahr, dass dem guten Willen keine Taten folgen können, weil zum Beispiel die sozialintegrativen Leistungen (Sucht-, Schuldner- und psychosoziale Beratung) von den Kommunen finanziert werden müssen. Doch was ist, wenn die Kommunen finanziell dazu nicht in der Lage sind?

Die für 2015 vorgesehene Weiterbildung der Vermittlungsfachkräfte aus dem erfolgreich evaluierten Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ ist zwar zielführend, dabei muss aber auch die Weiterbildung aller für Langzeitarbeitslose zuständigen

„persönlichen Ansprechpartner“ in den Jobcentern sichergestellt werden. Auch die Steuerung der Vermittlungsfachkräfte durch sogenannte „Key Performance-Indikatoren“ muss dem Aktivierungsgedanken Rechnung tragen. Es reicht nicht, dass ausschließlich die Integration in Beschäftigung gezählt wird – Unterstützung auf dem Weg zum Ziel sollte sich ebenfalls in der Erfolgsbeurteilung der Fallmanager wiederfinden. Ansonsten wird sich kein wesentlicher Fortschritt bei der Betreuung Langzeitarbeitsloser ergeben. Es stellt sich sogar die Frage, ob nicht die Steuerungsziele und die Zielindikatoren für das Zielsystem der Grundsicherung modifiziert werden müssen, um dauerhafte Erfolge in den geplanten Aktivierungszentren zu ermöglichen.

ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter

Grundlage für dieses neue ESF-Programm sind die Erfahrungen mit dem im Jahr 2013 in Rheinland-Pfalz/Saarland und in Nordrhein-Westfalen gestarteten Modellprojekt „Perspektiven in Betrieben“ und dem Modellprojekt „Sozialer Arbeitsmarkt/Passiv-Aktiv-Transfer“, das im Jahre 2012 von der Landesregierung Baden-Württemberg im Rahmen des Landesprogramms „Gute und sichere Arbeit“ gestartet wurde. Zu beiden Programmen liegen bisher lediglich deskriptive Statistiken vor, was keine geeignete Grundlage für eine evidenzbasierte Politik ist.

Umso wichtiger ist es, dass das neu aufgelegte Programm vom ersten Tag an evaluiert wird, um potenzielle Fehlentwicklungen zu verhindern. Zwar ist die Begleitung durch Coaches positiv zu bewerten. Denn oft scheitern Beschäftigungen an Kleinigkeiten. So zeigt die Erfahrung von Zeitarbeitsunternehmen mit Langzeitarbeitslosen, dass intensive Betreuung nach Aufnahme der Beschäftigung zielführend ist (vgl. Spermann 2011). Auch die „Initiative Nachhaltige Beschäftigung“ der Bundesagentur für Arbeit sieht die Betreuung von ehemals Arbeitslosen nach Aufnahme einer Beschäftigung vor.

Doch eine reale Gefahr besteht darin, dass private Arbeitgeber trotz der großzügigen Förderung auf die Einstellung besonders schwer vermittelbarer Langzeitarbeitsloser verzichten. Stattdessen könnten im Extremfall 33.000 öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse im zweiten Arbeitsmarkt entstehen. Damit könnten die aus gutem Grund vor Jahren aufgegebenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch die Hintertür erneut eingeführt werden. Es würde eine Parallelwelt entstehen, die die Langzeitarbeitslosen in einem geschützten Raum in „Sicherheit“ wiegt, sie aber nicht

an den ersten Arbeitsmarkt heranführt. Eine oberflächliche Evaluation könnte dann zu dem Ergebnis kommen, dass durch das Programm die Beschäftigung gestiegen und die Langzeitarbeitslosigkeit gesunken sei. Für dieses Ergebnis wäre dann fast eine Milliarde Euro für 33.000 Langzeitarbeitslose ausgegeben worden. In einem solchen Fall wäre das neue Programm der Bundesregierung ein Rückfall in die ineffiziente Arbeitsmarktpolitik der 1990er Jahre.

Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt

Als ultima ratio ist öffentlich geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt im Konzept der Bundesarbeitsministerin vorgesehen. Der Grundansatz lautet: Bleiben Aktivierungsanstrengungen ohne Erfolg oder bietet der örtliche Arbeitsmarkt keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose, so sollen die Betroffenen dennoch Möglichkeiten zur sozialen Teilhabe erhalten. Dabei soll es sich – analog zum Ende des Jahres auslaufenden Programm „Bürgerarbeit“ – um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handeln, die mit bis zu 100 Prozent über Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber gefördert werden.

Hier stellen sich viele Fragen: Wie kann sichergestellt werden, dass die Teilnehmer an diesem Programm mittelfristig den Weg in den ersten Arbeitsmarkt finden? Weshalb gelten Menschen als erwerbsfähig, wenn sie sich zum Teil fast zehn Jahre im Grundsicherungsbezug befinden? Ist das Kriterium für Erwerbsfähigkeit – mindestens drei Stunden je Tag – noch angemessen? Sind Drehtüreffekte zwischen Grundsicherungs- und Sozialversicherungssystem zu beobachten? Wie sieht eine Kosten-Nutzen-Analyse dieses Programms aus?

Programmevaluation dringend erforderlich

Es ist zu begrüßen, dass die Politik sich des Themas Langzeitarbeitslosigkeit annimmt – und dabei Einsichten aus der Arbeitsmarktforschung mitberücksichtigt. Denn Langzeitarbeitslosigkeit ist kein Naturphänomen, sondern ein zumindest teilweise lösbares Problem. Prävention und schnelles Agieren bei Eintritt der Arbeitslosigkeit sind vorrangig. Der Einsatz bewährter Instrumente gegen Langzeitarbeitslosigkeit ist weiterhin sinnvoll. Doch die bisherigen Maßnahmen, aber auch die Institutionen, sind offensichtlich an ihre Grenzen gestoßen. Passgenaue Lösungen sind deshalb der richtige Ansatz: fehlende Bildung, Gesundheitsprobleme,

aber auch fehlende Mobilität oder familiäre Verpflichtungen – hier gilt es anzusetzen. Bei dem besonderen Risikofaktor Lebensalter hat die Politik freilich kaum Gestaltungsmöglichkeiten (vgl. Brussig et al. 2014). Hier sind vor allem die Arbeitgeber gefordert, bestehende Vorurteile gegenüber älteren Langzeitarbeitslosen abzubauen.

Insgesamt geht das Konzept der Bundesarbeitsministerin in die richtige Richtung, doch birgt es auch Gefahren. Langzeitarbeitslose dürfen weder „in Ruhe gelassen“ noch dauerhaft in öffentlich geförderter Beschäftigung „eingesperrt“ werden. Ihre Aktivitäten sollten auf den ersten Arbeitsmarkt zielen, nicht auf eine Parallelwelt weit weg vom Arbeitsmarkt. Ohne kontinuierliche Programmevaluation besteht die Gefahr, dass die Aktivierung im zweiten Arbeitsmarkt endet.

6. Fazit

Die Hartz IV-Reform, also die Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe zu einer Leistung, ermöglichte erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern den Zugang zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium der Bundesagentur für Arbeit. Dabei wurde eine im internationalen Vergleich sehr weitgehende Definition der Erwerbsfähigkeit gewählt: Wer mindestens drei Stunden je Tag arbeiten kann, gilt als erwerbsfähig. Der Erfahrungen der letzten Jahre mit dem Prinzip des ‚Fördern und Fordern‘ der Hartz-Reformen haben gezeigt, dass die institutionellen Reformen und einige arbeitsmarktpolitische Instrumente wirkungsvoll sind und zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen haben. Trotz dieser Erfolge ist in den letzten Jahren zu beobachten, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen bei etwa einer Million weitgehend unverändert geblieben ist. Hinzu kommt, dass sich der harte Kern der lange Langzeitarbeitslosen sogar vergrößert hat – und das, obwohl die Beschäftigung in Deutschland auf 43 Millionen gestiegen und die Arbeitslosigkeit auf 2,7 Millionen leicht gesunken ist. Nach zehn Jahren Hartz IV haben sich darüber hinaus Langzeitleistungsbezieher herauskristallisiert – im Jahr 2013 galten etwa 3,1 Millionen Menschen als Langzeitleistungsbezieher (darunter 760.000 Langzeitarbeitslose). Fehlende Berufsausbildung und Alter gelten als Hauptrisikofaktoren für Langzeitarbeitslosigkeit, gesundheitliche Einschränkungen

und Familienstatus spielen für Langzeitleistungsbezug darüber hinaus eine wichtige Rolle.

Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezug dürfte bei abschwächender Konjunktur zunehmen. Weiterhin wird die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 € – wenn sich die Befürchtungen vieler ArbeitsmarktökonomInnen bestätigen – insbesondere die Arbeitslosen ohne Berufsausbildung noch stärker als bisher in Langzeitarbeitslosigkeit drängen. Zwar dürfen Langzeitarbeitslose nach dem Mindestlohngesetz in den ersten Monaten ihrer Beschäftigung unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden, doch erscheint dieser Zeitraum relativ kurz. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass sich die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit den weiteren Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezugs als Ziel gesetzt haben.

Die Bundesarbeitsministerin, Andrea Nahles, hat am 5. November 2014 ein entsprechendes Konzept unter dem Titel „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ vorgestellt. Darin werden Aktivierungszentren innerhalb der Jobcenter sowie sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher, die mit bis zu hundert Prozent der Lohnkosten bezuschusst werden können, vorgeschlagen. Das Konzept geht in Richtung Aktivierung und soziale Teilhabe. Dieser grundsätzlich richtige Weg birgt jedoch auch Gefahren. So könnten im schlechtesten Fall mehr als 40.000 Arbeitsplätze in einer Parallelwelt des zweiten Arbeitsmarkts entstehen.

In diesem IZA-Standpunkt wird ein differenziertes Konzept zur Prävention vor und zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug vorgeschlagen, das aus fünf Säulen besteht: Prävention durch Aus- und Weiterbildung (Säule 1), Prävention durch mehr Abgänge aus Kurzarbeitslosigkeit (Säule 2), dauerhaften Abgang von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt fördern (Säule 3), Abgang von Langzeitarbeitslosen in Qualifizierung fördern (Säule 4) und arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher über realistische Zwischenziele an den ersten Arbeitsmarkt heranführen (Säule 5).

Die letzte Säule des Konzepts – der Aktivierungsansatz – stellt eine Weiterentwicklung des Prinzips des ‚Forderns und Förderns‘ dar. Gefordert werden Aktivitäten mit dem Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Förderung wird ergänzt durch Würdigung und Wertschätzung der Aktivitäten durch den Fallmanager.

Dabei müssen realistische Erwartungen zugrunde liegen, die als Zwischenziele formuliert werden sollen. So sollen Aktivitäten mit Zielrichtung ersten Arbeitsmarkt gefördert werden (z.B. ehrenamtliches Engagement, um potenzielle Netzwerke zu erschließen und soft skills zu trainieren). Damit kann eine Vertrauensbeziehung zwischen Langzeitarbeitslosen und Fallmanager wachsen. Auf dieser Grundlage können Erfolgserlebnisse für beide Seiten generiert werden. Auf gesellschaftlicher Ebene geht es darum, den Konsens für eine Grundsicherung zu stabilisieren: Wird die Gegenleistung für steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen durch arbeitsmarktorientierte Aktivitäten erbracht, so stärkt das den Altruismus der Steuerzahler (vgl. Solow 1998).

Die fünfte Säule des Konzepts - der Aktivierungsansatz - findet sich im Kern in dem arbeitnehmerorientierten Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit wieder. Insofern dockt der Aktivierungsansatz bewusst an den bestehenden Konzepten an, was eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung ist – ansonsten würde eine Implementation als völlig unrealistisch verworfen. Doch bis zu einer flächendeckenden Implementation eines Aktivierungsansatzes in allen deutschen Jobcentern ist es noch ein weiter Weg.

Um eine bessere Betreuung von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehern sicherzustellen, sind deutlich mehr und besser ausgebildete Case Manager mit unbefristeten Verträgen notwendig. Auch müssen sozialintegrative Leistungen (Sucht-, Schulden- und psychosoziale Beratung) bundesweit zur Verfügung stehen, um definierte Zwischenziele erreichen zu können. Weiterhin muss sichergestellt sein, dass in allen gut 400 Jobcentern (unabhängig davon, ob sie als gemeinsame Einrichtungen oder zugelassene kommunale Träger organisiert sind) ein Aktivierungsansatz implementiert wird. Zeitlich eng befristete Aktivitäten in arbeitsmarktnahen Integrationsbetrieben, gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften oder in (fast) vollständig durch Lohnkostenzuschüsse finanzierter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt können zur Erreichung von Zwischenzielen beitragen. Vor diesem Hintergrund ist eine Ergänzung der Zielsteuerung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Beispiel um das Ziel der sozialen Teilhabe zumindest diskussionswürdig. Dabei darf das zentrale Ziel jedoch nicht aus den Augen verloren werden: Beschäftigung im

ersten Arbeitsmarkt, auch für ehemals Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher.

Danksagung

Der Autor dankt den Teilnehmer der Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik am 25.9.2014 in Dresden, insbesondere dem Korreferenten Ulrich Walwei, den Teilnehmern des 11. IWH/IAB-Workshops zur Arbeitsmarktpolitik am 2.10.2014 in Halle, den Teilnehmern des IZA-Brownbag Seminars vom 29.10.2014 in Bonn und der IZA-Konferenz „Zehn Jahre Hartz IV – was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich?“ am 20.11.2014 in Berlin sowie Werner Eichhorst, Hermann Genz, Christian Rauch, Markus Schmitz und Klaus F. Zimmermann für hilfreiche Kommentare sowie Ximeng Fang und Radost Holler für ihre Forschungsassistenz.

Literaturverzeichnis

Achatz, Juliane u. Mark Trappmann (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, IAB-Discussion Paper 2/2011.

Achatz, Juliane u. Sonja Fehr u. Brigitte Schels u. Joachim Wolff (2012): Ein-Euro-Jobs, betriebliche und schulische Trainingsmaßnahmen: Wovon junge Arbeitslose im SGB II am meisten profitieren, IAB-Kurzbericht 6/2012.

Adamy, Wilhelm u. Elena Zavlaris (2014a): Sozialintegrative Leistungen der Kommunen im Hartz-IV-System, Arbeitsmarkt aktuell Nr. 01/Januar 2014.

Adamy, Wilhelm u. Silvia Helbig u. Johannes Jakob u. Sabrina Klaus-Schelletter u. Ingo Kolf u. Elena Zavlaris (2014b): Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik, Berlin.

Apel, Helmut u. Michael Fertig (2009): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 42, 5-28.

Bernhard, Sarah u. Thomas Kruppe (2012): Effectiveness of further vocational training in Germany, Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefit, IAB Discussion Paper 10/2012.

Böckerman, Petri u. Pekka Ilmakunnas (2009): Unemployment and self-assessed health: evidence from panel data, Health Economics, 18, 161-179.

Boeri, Tito u. Jan van Ours (2013): The Economics of Imperfect Labor Markets, Princeton University Press, Princeton, 2nd edition.

Boockmann, Bernhard u. Tobias Brändle (2014): Coaching, Counseling, Case-Working: Do they help older unemployed out of benefits and back into the labor market?, unpublished paper.

Boockmann, Bernhard u. Christopher Osiander u. Michael Stops u. Hans Verbeek (2013): Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III (Pilotstudie), IAB-Forschungsbericht 7/2013.

Brauksiepe, Ralf (2013): Antwort auf die Frage von Brigitte Pothmer (MdB) v. 8.5.2013, Berlin.

Brussig, Martin u. Manuela Schwarzkopf u. Gesine Stephan (2011): Eingliederungszuschüsse – Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten, IAB-Kurzbericht 12/2011.

Brussig, Martin u. Tim Stegmann u. Lina Zink (2014): Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen – Der Einfluss lokaler Umsetzungsstrategien, IAB-Forschungsbericht 12/2014.

Bundesagentur für Arbeit (2013a): Eingliederungsbericht 2012, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2013b): Perspektiven in Betrieben: ein neues Angebot für marktferne Kunden, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Bundesagentur für Arbeit (2013c): BA-Projekt „Optimierung der Qualifizierungsangebote für gering qualifizierte Arbeitslose“, Abschlussbericht Mai 2013, Nürnberg.

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

Bundesagentur für Arbeit (2014b): Pressemitteilung v. 25.7.2014

Bundesagentur für Arbeit (2014c): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Oktober 2014, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (2014d): Grundsicherung für Arbeitssuchende, Jahresbericht 2013, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2014e): Merkblatt Kinderzuschlag, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2014f): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), v. 20.12.2013.

Bundesagentur für Arbeit (2014g): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2014h): Beratungskonzeption SGB II, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2014i): Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Langzeitleistungsbeziehende im SGB II: Handlungsansätze zur Unterstützung und Förderung. Ausgewählte Beispiele zur Verringerung von Langzeitleistungsbezug.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014a): Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2014, Nürnberg/Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014b): Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern: Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, 05. November 2014.

BMAS/ESF/EU (2014): Entwurf der Förderbedingungen zum ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Entwurf Stand 18. September 2014.

Cahuc, Pierre u. Stéphane Carcillo u. André Zylberberg (2014): Labor Economics, MIT Press, Cambridge, 2nd edition.

Card, David u. Jochen Kluge u. Andrea Weber (2010): Active labor market policy evaluations: A meta-analysis, *Economic Journal*, 120, 452-477.

Cremer, Georg (2013): Was hilft gegen Armut? Ein Essay von Georg Cremer, *Soziale Arbeit kontrovers* 7, Lambertus-Verlag, Freiburg.

Deutscher Bundestag (2014a): Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit, Drucksache 18/3146.

Deutscher Bundestag (2014b): Befristete Beschäftigung in Jobcentern, Drucksache 18/3093 v. 6.11.2014.

Dietz, Martin u. Gerrit Müller u. Mark Trappmann (2009): Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, IAB-Kurzbericht 2/2009.

Dietz, Martin u. Peter Kupka u. Philipp Ramos Lobato (2013): Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende: Strukturen – Prozesse – Wirkungen, IAB-Bibliothek 347, Nürnberg.

Doerr, Annabelle u. Bernd Fitzenberger u. Thomas Kruppe u. Marie Paul u. Anthony Strittmatter (2014): Employment and Earnings Effects of Awarding Training Vouchers in Germany, ZEW Discussion Paper No. 14-065, Mannheim.

Eichhorst, Werner (2013): Wie weiter am deutschen Arbeitsmarkt?, IZA Standpunkte Nr. 61.

Eichhorst, Werner u. Klaus F. Zimmermann, (2007): And Then There Were Four...How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need?, *Applied Economics Quarterly*, 53(3), 243-272.

Genz, Hermann u. Alexander Spermann (2007): Das Mannheimer Grundsicherungsmodell – Der Weg zu einer effizienteren und gerechteren Grundsicherung ohne Absenkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus, ZEW Discussion Paper No. 07-002, Mannheim.

Genz, Hermann u. Walter Werner (2008): Job-Center und Fallmanagement – Herzstücke der Arbeitsmarktreformen, in: Egle, Franz u. Michael Nagy, *Arbeitsmarktintegration: Grundsicherung- Fallmanagement - Zeitarbeit - Arbeitsvermittlung*, 2. Auflage, 173-258, Gabler Verlag, Wiesbaden.

Genz, Hermann (2014): Was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich? Kommentar einer Praktikers, Vortrag bei der IZA-Konferenz am 20.11.2014 in Berlin, unveröffentlichtes Manuskript

Graf, Tobias (2007): Bedarfsgemeinschaften 2005 und 2006 – Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig, IAB-Kurzbericht 17/2007.

Graf, Tobias u. Thomas Rudolph (2009): Dynamik im SGB II 2005-2007 – Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, IAB-Kurzbericht 5/2009.

Gundert, Stefanie u. Christian Hohendanner (2011): Leiharbeit und befristete Beschäftigung – Soziale Teilhabe ist ein Frage von stabilen Jobs, IAB-Kurzbericht 4/2011.

Heinz, Christine u. Christine Hense u. Susanne Koch u. Christopher Osiander u. Christian Sprenger (2007): Modellversuch Bürgerarbeit, Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt, IAB Forschungsbericht 14/2007.

Heyer, Gerd u. Susanne Koch u. Gesine Stephan u. Joachim Wolff (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 45, 41-62.

IAW/ISG (2014): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“, Zwischenbericht zum 31. Mai 2014.

ISG/IAB (2014): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes 'Passiv-Aktiv-Tausch' (PAT)“, 1. Zwischenbericht, 27. Mai 2014.

Jerger, Jürgen u. Christian Pohnke u. Alexander Spermann (2001): Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2001, 34 (4), 567-576.

Junankar, Pramod N. (Raja) (2011): The Global Economic Crisis: Long-Term Unemployment in the OECD, IZA Discussion Paper Nr. 6057.

Kaltenborn, Bruno u. Petra Kaps (2012): Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II, Bericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS Forschungsbericht 434.

Kluve, Jochen (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 07/2013.

Knabe, Andreas u. Steffen Rätzler u. Ronnie Schöb u. Joachim Weimann (2010): Dissatisfied with Life but Having a Good Day: Time-use and Well-being of the Unemployed, The Economic Journal, 120, 867–889.

Knuth, Matthias u. Tim Stegmann u. Lena Zink (2014): Die Wirkungen des Bundesprogramms "Perspektive 50plus" – Chancen für ältere Langzeitarbeitslose, IAQ-Report 2014-01, Universität Duisburg-Essen.

Koch, Susanne u. Peter Kupka u. Joß Steinke (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe: Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, IAB-Bibliothek 315, Nürnberg.

Koller-Bösel, Lena u. Torsten Lietzmann u. Helmut Rudolph (2014): Bestand und Turnover in der Grundsicherung, WSI Mitteilungen 6/2014, 450-458.

Königs, Sebastian (2014): The Dynamics of Social Assistance Benefit Receipt in Germany: State Dependence Before and After the "Hartz Reforms", Research in Labor Economics, 39, 107-150.

Martin, John P. (2014): Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness, IZA Policy Paper No. 84.

McVicar, Duncan (2014): The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates, IZA World of Labor: 49.

OECD (2014): OECD Employment Outlook 2014, OECD Publishing.

Rinne, Ulf u. Klaus F. Zimmermann (2013): Is Germany the North Star of Labor Market Policy?, IMF Economic Review, 2013, 61 (4), 702-729.

Rosholm, Michael (2014): Do case workers help the unemployed?, IZA World of Labor 2014: 72.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Schmitz, Markus (2014): Das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit – das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept, unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg.

Snowder, Dennis (1994): Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies, American Economic Review, Papers and Proceedings, 84, 65-70.

Solow, Robert M. (1998): Guess who likes Welfare (Lecture 1), Guess Who Pays for Workfare (Lecture 2), in: Gutman, Amy (Hrsg.), Work and Welfare, Princeton, S. 3-43.

Sozialministerium Baden-Württemberg (2012): Pressemitteilung v. 19.11.2012.

Spengler, Hannes u. Franz Egle (2014): Integrationsforschung im Rechtskreis des deutschen Sozialgesetzbuches II, Schriftenreihe Arbeit und Bildung des Heinrich-Vetter-Forschungsinstituts e.V., Band 7.

Spermann, Alexander (1999): Fighting Long-term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Programme (BTP) versus Targeted Negative Income Tax (TNIT), Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 218, 647-657.

Spermann, Alexander (2001): Negative Einkommenssteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, Finanzwissenschaftliche Schriften Band 104, Frankfurt am Main.

Spermann, Alexander (2002): Das "Einstiegsgeld Plus" bei einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Wirtschaftsdienst 2002, 11, 667-674.

Spermann, Alexander (2010): Bedingungsloses Grundeinkommen, Kombilohn, Workfare – Grundsicherung quo vadis?, in: Vanberg, Viktor u. Thomas Gehrig u. Dieter K. Tscheuling (Hrsg.), Freiburger Schule und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, 102-121.

Spermann, Alexander (2011): The Role of Temporary Agency Work in Germany, IZA Discussion Paper Nr. 6180.

Spermann, Alexander (2014): Ist die OECD-Kompetenzrevolution in Deutschland angekommen?, in: Das Demographie Netzwerk (Hrsg.), Lust am Lernen

Steiner, Christine u. Friedrich Hauss u. Sabine Böttcher u. Burkart Lutz (2008): Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg, Forschungsberichte aus dem zsh 08-1, Halle.

Van den Berg, Gerard J. u. Barbara Hofmann u. Gesine Stephan u. Arne Uhlendorff (2014): Eingliederungsvereinbarung – Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll, IAB-Kurzbericht 22/2014.

Winkelmann, Liliana u. Rainer Winkelmann (1998): Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data, *Economica*, 65, 1-15.

Wolff, Joachim u. Gesine Stephan (2013): Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt. *IZA Journal of Labor Policy* 2013, 2:16.

Zimmermann, Klaus F. (2013): Reflexionen zur Zukunft der Arbeit, in: Hinte, Holger u. Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), *Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demographische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2013, S. 14 - 61.