

PROGRAMM FÜR GEGENSEITIGES LERNEN

HERBSTSEMINAR 2012

**LÄSST SICH LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT DURCH
AKTIVE ARBEITSMARKTPROGRAMME
REDUZIEREN?**

Thematisches Seminar

„Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit:
effektive Strategien und Instrumente zur Bewältigung der
Langzeitarbeitslosigkeit“

Brüssel, 8. November 2012

Von Nicola Düll

in Zusammenarbeit mit ICF GHK und CERGE-EI

Datum: 02/10/2012



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Europäischen Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007-2013) unterstützt. Das Programm wird von der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission geleitet und wurde ins Leben gerufen, um die Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales – wie in der Sozialpolitischen Agenda beschrieben – finanziell zu unterstützen und auf diese Weise einen Beitrag zur Verwirklichung der einschlägigen Ziele der Lissabon-Strategie zu leisten.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle Interessengruppen, die sich in der Lage sehen, die Ausarbeitung angemessener und effektiver Gesetze und Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern, den EU-Beitrittsländern und den EU-Bewerberländern zu unterstützen.

PROGRESS hat die Aufgabe, den Beitrag, mit der die EU das Engagement und die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und zum Aufbau einer solidarischen Gesellschaft unterstützt, zu stärken. Zu diesem Zweck spielt das Programm eine maßgebliche Rolle bei:

- *Bereitstellung von Analysen und strategischen Empfehlungen in den PROGRESS-Bereichen*
- *Überwachung der Umsetzung der EU-Gesetze und -Maßnahmen in den PROGRESS-Bereichen, einschließlich Berichterstattung*
- *Förderung von Maßnahmentransfer, Wissenserwerb und gegenseitiger Unterstützung in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf EU-Ziele und -Prioritäten*
- *Bekanntmachung der Ansichten der Interessengruppen und der Gesellschaft im Allgemeinen*

Weitere Informationen sind zu finden unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

<i>Die in dieser Publikation enthaltene Information stimmt mit der allgemeinen Haltung oder Meinung der Europäischen Kommission nicht unbedingt überein.</i>
--

INHALT

1	ZUSAMMENFASSUNG	4
2	EINLEITUNG	5
3	BEKÄMPFUNG DER LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT DURCH AKTIVE ARBEITSMARKTPROGRAMME	6
4	SCHLUSSFOLGERUNGEN	17
5	LITERATURHINWEISE	19

1 ZUSAMMENFASSUNG

Infolge der Wirtschaftskrise kämpfen viele europäische Länder mit Arbeitslosigkeit, wobei sich die Art der Arbeitslosigkeit ändert: Die Langzeitarbeitslosenquote wie auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen ist gestiegen. Es besteht die Gefahr, dass die Langzeitarbeitslosigkeit noch geraume Zeit andauert. Vor dem Hintergrund eines schwachen oder negativen Wirtschaftswachstums und einer schwachen Arbeitskräftenachfrage muss eine aktive Arbeitsmarktpolitik auf den Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit reagieren. In einer solchen Situation sind aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – gemessen an den Nettobeschäftigungseffekten – jedoch weniger effektiv. Deshalb ist es erforderlich, die mit diesen Maßnahmen verbundenen Erwartungen und Ziele kritisch zu überprüfen und entsprechend anzupassen.

Bei der Evaluierung der Auswirkungen und Effektivität der verschiedenen aktiven Maßnahmen – wozu insbesondere Berufsbildungsmaßnahmen, Lohnzuschüsse und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zählen – ergibt sich ein gemischtes Bild. Bei Berufsbildungsmaßnahmen zeigt sich mittel- bis langfristig eine positive Tendenz. Der Effekt ist größer, wenn die Maßnahme gut auf das Potenzial des Arbeitsuchenden und den Fachkräftebedarf des Arbeitgebers zugeschnitten ist und zum Erwerb formeller Qualifikationen führt. Zur Gesamteffizienz des Arbeitsmarkts beitragende, gut zugeschnittene Berufsbildungsprogramme werden an Bedeutung gewinnen. Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stoßen allerdings an Grenzen, weil sie zwar zur Verbesserung der Ausbildungssysteme und des lebenslangen Lernens beitragen, diese jedoch nicht ersetzen können.

Wenn Lohnzuschüsse und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im kleinen Rahmen durchgeführt und genau auf benachteiligte Zielgruppen zugeschnitten werden, können sie die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass jemand nach der Maßnahme einen Arbeitsplatz findet. Die Gestaltung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lässt sich durch Einführung von Berufsbildungsmaßnahmen verbessern. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass vielversprechende Ergebnisse eher wahrscheinlich sind, wenn die Maßnahmen im sozialen Sektor und durch Sozialunternehmen durchgeführt werden. Grundsätzlich gilt: Je weiter der Arbeitsuchende vom Arbeitsmarkt entfernt ist, desto mehr wird die aktive Arbeitsmarktpolitik von Begleitmaßnahmen profitieren, zum Beispiel von Folgemaßnahmen, Beratung des Arbeitgebers sowie individuellen Ansätzen und institutioneller Kooperation. Im großen Rahmen durchgeführte Programme mit Lohnzuschüssen und Arbeitsplatzbeschaffung bringen dagegen im Allgemeinen hohe Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte mit sich. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit und schwacher Arbeitskräftenachfrage kann ihre Durchführung dennoch wünschenswert sein. Schließlich bieten sie Gelegenheit, die Beschäftigungsgelegenheiten unter den Arbeitslosen umzuverteilen und Zeiten der Arbeitslosigkeit zu unterbrechen, wodurch unter Umständen die langfristigen gesellschaftlichen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit reduziert werden können. Diese Strategie kann den Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit minimieren, wiederholte Arbeitslosigkeit jedoch nicht verhindern. Der dafür zu zahlende Preis ist, dass sich das prekäre Arbeitsmarktsegment vergrößert.

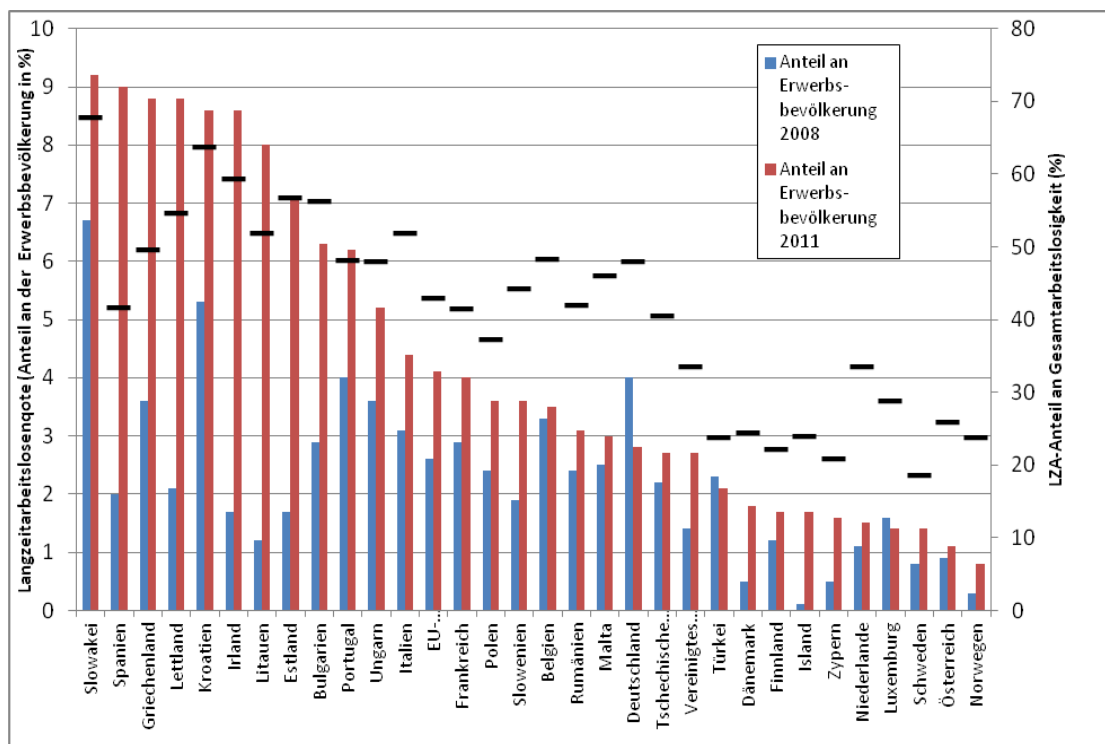
Durch Strategien, die den Eintritt in die Langzeitarbeitslosigkeit durch intensivere und schnellere Aktivierungsprozesse drosseln, wird die Langzeitarbeitslosigkeit wahrscheinlich reduziert. Viele Länder haben sich auf die Eingliederung junger Menschen in den Arbeitsmarkt konzentriert, um Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern und die Probleme zu reduzieren, die langfristig durch schlechte Arbeitsmarktintegration entstehen.

2 EINLEITUNG

Infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Arbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern dramatisch gestiegen. Durch die langanhaltende Krise ergibt sich eine neue Dimension: Der steile Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit in einigen Ländern deutet darauf hin, dass aus zyklischer Arbeitslosigkeit strukturelle Arbeitslosigkeit wird. Vor diesem Hintergrund ist der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ein Ziel, das viele Länder ausdrücklich verfolgen. Auch die Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 erfordert implizit die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Voraussetzungen für die effektive Implementierung von Aktivierungsstrategien sind jedoch angesichts hoher Arbeitslosigkeit und schwacher Konjunkturentwicklung schlechter geworden.

In einigen Ländern ist die Langzeitarbeitslosigkeit bereits die Hauptform der Arbeitslosigkeit. In der Slowakei, Kroatien, Irland, Estland, Bulgarien, Lettland, Litauen, Italien und Griechenland waren 2011 bereits zwischen 50 % und 66 % der Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Die höchste Langzeitarbeitslosenquote (unter den Erwerbstätigen) verzeichnete 2011 die Slowakei (9,2 %), gefolgt von Spanien (9 %), Griechenland und Lettland (8,8 %) sowie Irland und Kroatien (8,6 %) (Eurostat, AKE). Im Durchschnitt der EU-27 stieg die Langzeitarbeitslosigkeit von 2,6 % im Jahr 2008 auf 4,1 % im Jahr 2011, während die Gesamtarbeitslosenquote von 7,1 % auf 9,7 % stieg (Eurostat, AKE). Insbesondere in Spanien und Griechenland ist die Situation mehr als bedenklich: In Spanien stieg die Arbeitslosigkeit 2011 auf 21,7 %, in Griechenland auf 17,7 %. In Island, Litauen, Irland, Spanien, Lettland und Estland hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit mehr als vervierfacht (Abbildung 1).

Abb. 1: Langzeitarbeitslosenquote 2008 und 2011 sowie Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen im Jahr 2011, in %



Quelle: Eurostat, AKE

In Deutschland, in der Türkei und in Luxemburg ist die Langzeitarbeitslosigkeit dagegen leicht rückläufig. Die deutsche Arbeitsmarktentwicklung hat europaweit viel Aufsehen erregt, weil es dort in der Rezession gelang, nicht nur einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sondern sogar die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Jahrzehntlang war der

deutsche Arbeitsmarkt durch den Hystereseeffekt geprägt: Das Land hatte eine lange Phase anhaltender Langzeitarbeitslosigkeit durchgemacht, die durch wirtschaftliche Umstrukturierung, Missverhältnisse zwischen Fachkräfteangebot und -nachfrage, einen unflexiblen Arbeitsmarkt, die institutionellen Rahmenbedingungen wie auch langsames Wirtschaftswachstum verursacht war. Einige der früheren Schwächen konnten überwunden werden. Durch Arbeitsmarktreformen und Durchführung von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, durch welche die Arbeitsmöglichkeiten unter Arbeitslosen umverteilt wurden, aber auch durch die rasche Erholung nach der jüngsten Krise konnte die Langzeitarbeitslosigkeit reduziert werden.

Aus der Vergangenheit wissen wir, dass die Arbeitslosigkeit in der Regel länger anhält, wenn es einen zyklischen oder durch externe Schocks bedingten Anstieg gegeben hat. Die OECD (2009a) hat gezeigt, dass der Zeitraum, der erforderlich ist, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit signifikant zu reduzieren oder sogar zum Vorkrisenstand zurückzukehren, im Allgemeinen länger ist als der Konjunkturzyklus.¹

Dieser Beitrag untersucht, was aus den Erfahrungen gelernt werden kann, die in der derzeitigen Krise mit aktiven Arbeitsmarktprogrammen (wie vom [Europäischen Beschäftigungsobservatorium](#) berichtet), aber auch mit früheren Programmen zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit gemacht wurden. Er beginnt mit einer Betrachtung der Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit und untersucht, welche Gruppen am stärksten betroffen sind. Anschließend wird auf die vorhandenen Studien eingegangen, die Licht auf Ergebnisse und Effektivität verschiedener Arten von aktiven Maßnahmen werfen. Im dritten Abschnitt werden die Erkenntnisse hinsichtlich der Steigerung der Effektivität aktiver Arbeitsmarktprogramme zusammengefasst. Abschließend wird aufgezeigt, wo Potenzial und Grenzen aktiver Maßnahmen zur Bekämpfung hoher Langzeitarbeitslosigkeit liegen und welches die relevanten Erfolgsfaktoren sind.

3 BEKÄMPFUNG DER LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT DURCH AKTIVE ARBEITSMARKTPROGRAMME

3.1 Wer sind die Langzeitarbeitslosen?

Wer verschiedene aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und die Aktivierungsstrategien, in die sie eingebettet sind, vergleicht, muss die Heterogenität der Zielgruppe berücksichtigen:

- Einige Gruppen sind, wenn sie ihre Arbeit im Zuge wirtschaftlicher Umstrukturierung verlieren, stärker gefährdet, langzeitarbeitslos zu werden und zu bleiben. Dies betrifft vor allem ältere Arbeitskräfte, Geringqualifizierte sowie Arbeitskräfte aus rückläufigen Berufen und Wirtschaftszweigen.
- Andere Gruppen sind wegen der anhaltend geringen Gesamtnachfrage nach Arbeitskräften durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet.
- Arbeitslose mit geringer Bildung und Qualifikation sind im Allgemeinen sehr schwer vermittelbar, insbesondere wenn sie mit anderen, besser qualifizierten Arbeitslosen konkurrieren müssen. In vielen Ländern sind sie stärker durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012).
- Unter den Langzeitarbeitslosen sind Menschen zu finden, die selbst bei günstigen Arbeitsmarktbedingungen schwer vermittelbar sind. Häufig gibt es mehrere Hindernisse, die einer Beschäftigung entgegenstehen. Strukturelle Arbeitslosigkeit kann dazu führen, dass die Zahl der dieser Gruppe zuzurechnenden Arbeitslosen

¹ So gab es zum Beispiel in Finnland nach der schweren Rezession in den frühen 1990er Jahren einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Arbeitslosenquote konnte auch nach 18 Jahren noch nicht auf den ursprünglichen Stand zurückgeführt werden (trotz fast stetig zurückgehender Arbeitslosenquote).

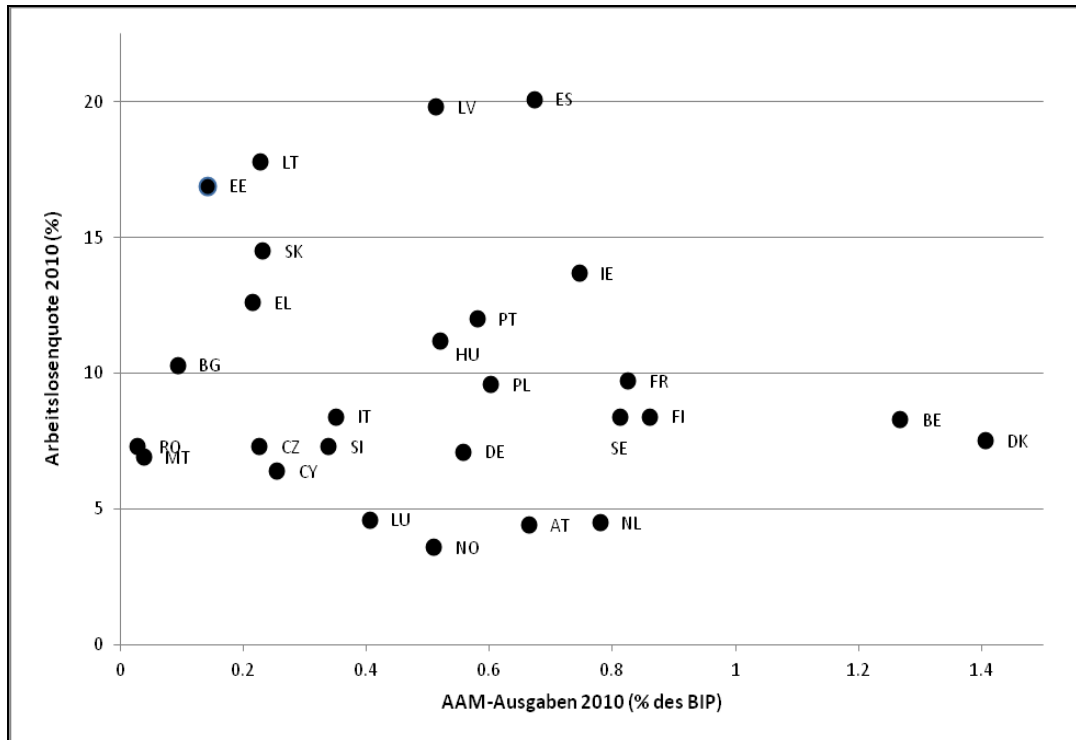
langfristig steigt, da soziale und psychologische Probleme mit der Dauer der Arbeitslosigkeit tendenziell zunehmen.

- Insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit reagiert sehr empfindlich auf konjunkturelle Veränderungen. In Irland, Bulgarien, Spanien, Lettland und Kroatien ist die Langzeitarbeitslosigkeit unter den jungen Menschen dramatisch gestiegen. Auch in Italien, Griechenland und Rumänien ist die Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen hoch (Eurostat, AKE). In einigen dieser Länder war die Jugendarbeitslosigkeit schon vor der Krise ein gravierendes Problem. Der Umfang der Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit hängt unter anderem davon ab, wie gut das Bildungssystem den Übergang zwischen Ausbildung und Arbeitsleben gestaltet und welche Art Eingliederungsprogramme den jungen Menschen angeboten werden.
- Ältere Arbeitnehmer sind in den verschiedenen europäischen Ländern in unterschiedlichem Maße von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Allgemein kann man jedoch sagen, dass es ihnen nach dem Verlust des Arbeitsplatzes schwerer fällt als anderen Altersgruppen, wieder erwerbstätig zu werden. In Lettland, Litauen und Irland ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der älteren Arbeitslosen signifikant gestiegen. Obwohl der Anteil der älteren Langzeitarbeitslosen in Deutschland, Belgien, Portugal und in der Slowakei nicht gestiegen und zum Teil sogar zurückgegangen ist, bildet diese Gruppe in den genannten Ländern noch immer ein bedeutendes Problem. Die Unterschiede hinsichtlich des Anteils der Langzeitarbeitslosen sind in erheblichem Maße von den institutionellen Rahmenbedingungen und der Regelung des Arbeitsmarktausstiegs (Renten- und Frührentensysteme) abhängig. Eine Analyse der Auswirkungen dieser Systeme würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.
- Immigranten und ethnische Minderheiten sind stärker gefährdet, langzeitarbeitslos zu werden und zu bleiben, weil bei diesen Gruppen im Allgemeinen zum geringeren Qualifikationsniveau noch Diskriminierung hinzukommt (zum Beispiel in Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Finnland und Schweden, vgl. Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012).

3.2 Was können aktive arbeitsmarktpolitische Programme erreichen?

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verfolgen grundsätzlich das Ziel, Arbeitslosigkeit zu verhindern und abzubauen, Arbeitskräfteangebot und -nachfrage besser aufeinander abzustimmen, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitsuchenden zu verbessern und deren Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche zu intensivieren. Gestaltung und Budgets der Maßnahmen sind jedoch in den verschiedenen Sozialstaatsmodellen verankert. Dementsprechend variieren die Vorgehensweisen recht deutlich zwischen Strategien, die das Primat der Arbeit bzw. der Ausbildung einräumen, und Ansätzen, die auf rasche Arbeitsaufnahme abzielen, bzw. solchen, denen es mehr um die dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt geht. Es gibt aber auch Unterschiede hinsichtlich der Art und Weise, wie das Prinzip des Förderns und Forderns (Grundsatz der wechselseitigen Verpflichtung) umgesetzt wird. Dies zeigt sich auch in den großen Unterschieden hinsichtlich der Höhe der Ausgaben für aktive Maßnahmen (gemessen als Prozentsatz des BIP), welche nicht die Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Arbeitslosigkeit widerspiegeln. In einigen Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit und hohen Langzeitarbeitslosenquoten ist die Unterfinanzierung aktiver Maßnahmen besonders gravierend (Abbildung 2).

Abb. 2: Arbeitslosenquote und Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Ausgaben (Kat. 2-7) in % des BIP, 2010, in %

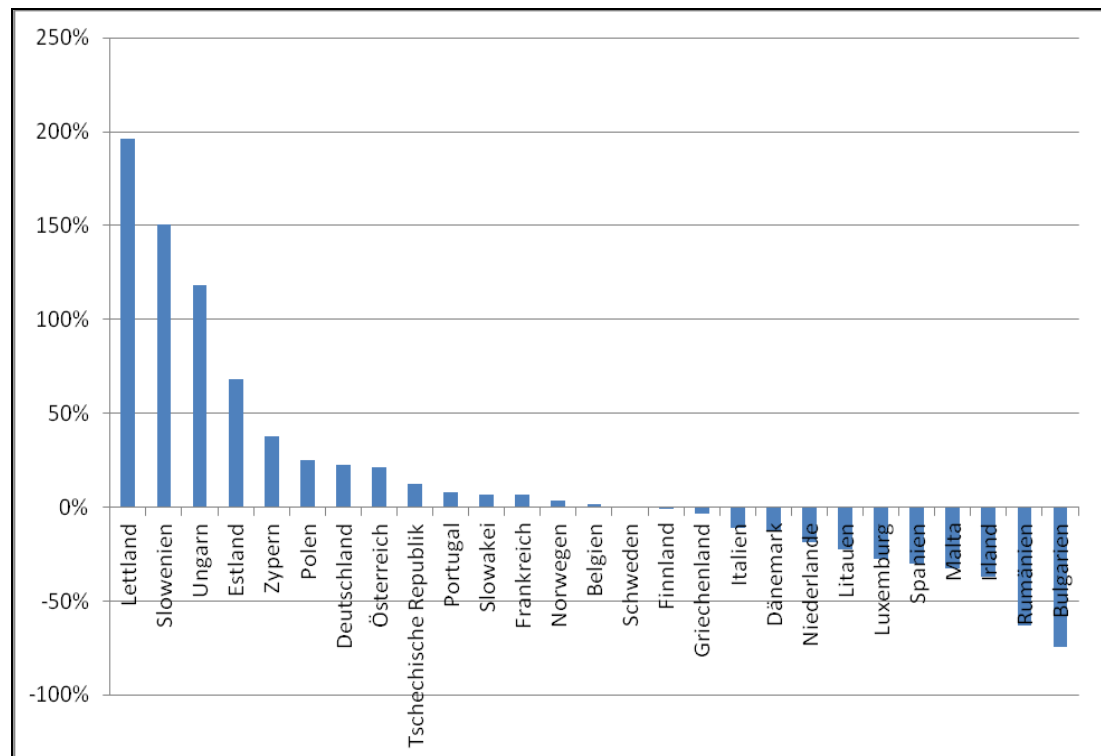


Quelle: Eurostat, Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik und AKE

In Reaktion auf die stark steigende Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit hat man in einigen Ländern das Budget für aktive Maßnahmen erhöht. Jedoch hat man nicht in allen Ländern auf diese Weise reagiert. In einigen Fällen wurde das Budget sogar wegen Haushaltszwängen reduziert, obwohl es die Empfehlung gab, die Aktivierungsbudgets dem Anstieg der Arbeitslosigkeit anzupassen (OECD, 2009b).

Die Länder, die ihre Pro-Kopf-Ausgaben für aktive Maßnahmen für Arbeitsuchende am stärksten erhöht bzw. am stärksten gekürzt haben, waren auch diejenigen, bei denen die Ausgaben gemessen als Prozentsatz des BIP besonders gering waren (Abbildung 3). Es scheint also, dass einige Länder aktive Arbeitsmarktmaßnahmen erst richtig „entdeckten“, während andere Länder dazu tendierten, sie aufzugeben.

Abb. 3: Veränderung der Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Kat. 2-7), pro Arbeitsuchenden (in KKS) zwischen 2008 und 2010 in %



Quelle: Eurostat, Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik

Steigende Langzeitarbeitslosigkeit und Haushaltszwänge haben einige Länder bewogen, ihre aktive Arbeitsmarktpolitik genauer auf Langzeitarbeitslose oder besonders durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdete Gruppen, auf Personen, deren Arbeitslosengeldanspruch endet, oder andere benachteiligte Gruppen auszurichten (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012).

Genauso wichtig sind jedoch Präventionsmaßnahmen, die darauf abzielen, weniger Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit geraten zu lassen, da die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden oder in ein Beschäftigungsverhältnis vermittelt zu werden, mit zunehmender Arbeitslosigkeit sinkt, weil Langzeitarbeitslosigkeit stigmatisiert.

Die Maßnahmen zielen auf die unterschiedlichen Arten der Arbeitslosigkeit ab: zyklische Arbeitslosigkeit, strukturelle Arbeitslosigkeit und Missverhältnisse zwischen Fachkräfteangebot und -nachfrage, regionale Unterschiede sowie persönliche Beschäftigungshindernisse der Arbeitsuchenden. Die in der letzten Konjunkturkrise zur Bekämpfung zyklischer Arbeitslosigkeit eingesetzte Maßnahme, die die meiste Beachtung fand, war der Einsatz der Kurzarbeit in Deutschland.²

Die aktiven Maßnahmen, die darauf abzielen, Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren oder zu verhindern, lassen sich grob in nachfrage- und angebotsseitige Maßnahmen unterteilen: (i) Maßnahmen, die die Nachfrage nach Arbeitskräften aus benachteiligten Gruppen erhöhen sollen, ohne jedoch die Arbeitskräftenachfrage insgesamt zu erhöhen, es sei denn, die Lohnzuschüsse werden dauerhaft gewährt; (ii) Maßnahmen zur Steigerung der

² In Deutschland gelang es wegen bereits vor der Krise aufgetretenen Fachkräftemangels sowie durch Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle, die Anpassung über die Arbeitszeit statt über die Zahl der Beschäftigten vorzunehmen. Unterstützt wurde dies durch aktive Maßnahmen (Kurzarbeit), die in großem Umfang angenommen wurden. Dies gelang, weil die Krise im Falle Deutschlands – anders als in vielen anderen Ländern – in hohem Maße konjunkturbedingt war.

Arbeitskräftenachfrage durch Senkung der Lohnkosten und Förderung des Ausbaus eines Niedriglohnsektors, wobei diese Maßnahmen häufig eine Kombination aus Sozialleistungen und niedrigen Löhnen beinhalten; (iii) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die darauf abzielen, für selbst bei guter Arbeitsmarktlage schwer vermittelbare Zielgruppen zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen; (iv) Maßnahmen im Bereich unterstützter Beschäftigung und beruflicher Wiedereingliederung für Arbeitsuchende mit Gesundheitsproblemen; (v) Schaffung von Arbeitsplätzen durch makroökonomische und industriepolitische Maßnahmen, was jedoch außerhalb des Gegenstands dieses Beitrags liegt, in dem es um die Instrumente der öffentlichen Arbeitsverwaltung geht. Angebotsseitige Maßnahmen konzentrieren sich auf die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitsuchenden, auf die Anpassung seiner Qualifikation an die Arbeitskräftenachfrage und auf seine Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche.

Betrachtet man den EU-Durchschnitt, so waren 2010 aktive Maßnahmen, die der Berufsbildung dienten, die häufigsten, gefolgt von Beschäftigungsanreizen und Arbeitsbeschaffungsprogrammen. Dabei sind jedoch, was die Art der hauptsächlich eingesetzten aktiven Maßnahmen angeht, große Unterschiede zwischen den Ländern festzustellen:

- Zu den Ländern, die mehr als 40 % des Maßnahmenbudgets auf Berufsbildungsprogramme verwenden, zählten 2010 (in absteigender Reihenfolge): Österreich, Portugal, Finnland, Malta, Irland, Deutschland, Italien, Lettland, Frankreich, Norwegen und Estland. Andere Länder verwendeten dagegen weniger als 10 % ihres Budgets für Berufsbildungsmaßnahmen (zu diesen zählten u. a. Ungarn, Luxemburg, Polen, Bulgarien und die Slowakei).
- Die folgenden Länder (in absteigender Reihenfolge; 2010) haben mindestens 40 % ihres Maßnahmenbudgets für Beschäftigungsanreize ausgegeben: Zypern, Luxemburg, Rumänien, Schweden, Griechenland, Belgien, Estland und die Slowakei.
- Die folgenden Länder gaben mindestens 40 % ihres Maßnahmenbudgets für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus: Bulgarien, Ungarn und Lettland.
- In Griechenland und in der Slowakei entfielen 2010 44 % bzw. 35 % der Ausgaben auf Start-up-Anreize, obwohl die Maßnahmenbudgets in diesen Ländern insgesamt recht gering sind. Diese Maßnahme eignet sich in der Regel jedoch nicht für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Einige Länder haben allerdings spezielle – wenngleich kleine – Programme für junge Menschen aufgelegt (zum Beispiel Griechenland, Belgien, die Slowakei, Slowenien, Zypern, vgl. Düll, 2011).

Im Folgenden konzentriert sich dieser Beitrag auf die drei Hauptkategorien aktiver Arbeitsmarktmassnahmen, nämlich Berufsbildungsmaßnahmen, Lohnzuschüsse und Arbeitsbeschaffungsprogramme.

3.2.1 Berufsbildungsmaßnahmen

Laut OECD (2010) könnte man in Betracht ziehen, für diejenigen, denen es besonders schwer fällt, eine Arbeit zu finden, nicht der Arbeitsvermittlung, sondern der beruflichen Bildung den Vorrang einzuräumen. Eine solche Umstellung eignet sich besonders gut für konjunkturschwache Zeiten, wenn die Opportunitätskosten für auf Berufsbildungsprogramme oder sonstige Bildung verwendete Zeiten geringer sind. In einigen Ländern wird aus zyklischer Arbeitslosigkeit strukturelle Arbeitslosigkeit. Vor diesem Hintergrund wird umso deutlicher, dass Berufsbildungsmaßnahmen gebraucht werden, da es immer wichtiger wird, das Fachwissen anzupassen und das Fachkräfteangebot auf die Fachkräftenachfrage abzustimmen. Darüber hinaus verzeichnen einige Länder trotz hoher Langzeitarbeitslosenquoten Fachkräftemangel.

Die EBO-Berichte über Langzeitarbeitslosigkeit zeigen, dass einige Länder ihre Berufsbildungsmaßnahmen auf spezielle Gruppen, etwa Jugendliche und Immigranten, oder auf bestimmte Branchen zugeschnitten haben, während andere sie als

Standardprogramme für Langzeitarbeitslose anbieten (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012).

Aus den Evaluierungsstudien über die Auswirkungen der Berufsbildungsmaßnahmen lassen sich nur schwer Schlüsse ziehen, da eine Reihe von Studien zeigen, dass es kurzfristig nur geringe Auswirkungen gibt. Es ist jedoch weithin anerkannt, dass sich die positiven Effekte beruflicher Bildung erst mittelfristig zeigen (Meager und Evans, 1998; Card et al., 2010). Positive Auswirkungen ließen sich insbesondere im Falle der berufsbegleitenden Ausbildung feststellen (Card et al., 2010; Kuddo, 2009). Berufsbildungsmaßnahmen, die im kleinen Rahmen durchgeführt werden, auf benachteiligte Gruppen bzw. bestimmte Berufe abzielen und konkrete Maßnahmen betreffen, scheinen effektiver zu sein als größere allgemeine Maßnahmen (Meager und Evans, 1998, unter Bezugnahme auf Daten aus Österreich, Irland und den Niederlanden). Positive Ergebnisse gab es auch dort, wo die Berufsbildungsmaßnahmen zu einer formellen beruflichen Qualifikation führten.

Berufsbildungsmaßnahmen sind natürlich effektiver, wenn sie Fähigkeiten und Kompetenzen vermitteln, die auch durch (örtliche) Unternehmen nachgefragt werden. So organisiert zum Beispiel die luxemburgische Fit4Job-Initiative die Auffrischung des Fachwissens durch maßgeschneiderte Berufsbildungsprogramme, die sowohl dem Fachkräftebedarf der Branchen als auch den Fähigkeiten der Arbeitsuchenden angepasst sind (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012). Gute Praxis wird auch aus einigen anderen Ländern, unter anderem aus Österreich, gemeldet. Künftigen Fachkräftebedarf im Voraus zu erkennen, wird entscheidend dazu beitragen, die Effektivität der Berufsbildungsmaßnahmen zu erhöhen. Eine größere Zahl von Ländern entwickelt Kompetenz auf dem Gebiet der Prognose und Erkennung künftigen Fachkräftebedarfs. Es scheint jedoch, dass diese Bemühungen intensiviert und die gewonnenen Erkenntnisse systematischer genutzt werden könnten (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012).

Einige Evaluierungsstudien deuten daraufhin, dass für die verschiedenen Zielgruppen unterschiedliche Auswirkungen festzustellen sind. Eine in Kroatien durchgeführte Evaluierung zeigte, dass Berufsbildungsmaßnahmen nur mit geringer Wahrscheinlichkeit zum Ausstieg aus der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit verhelfen, dass jedoch für geringqualifizierte und junge Menschen einige positive Effekte erkennbar waren. Ähnliche Ergebnisse gab es in Ungarn (Europäische Kommission, 2012).

Eine Reihe von Ländern erkennen allgemein an, dass es langfristig vorteilhaft ist, in Berufsbildungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche zu investieren, insbesondere für diejenigen mit geringer Qualifikation. Die ursprünglich in nordeuropäischen Ländern entwickelten Jugendgarantie-Modelle, die inzwischen in immer mehr Ländern implementiert werden, sehen unter anderem Berufsbildungsmaßnahmen vor (vgl. Gesamtüberblick, Düll und Vogler-Ludwig, 2011). Länder mit etablierten dualen Berufsbildungssystemen, zum Beispiel Österreich, Deutschland und die Schweiz, haben durch die öffentliche Arbeitsverwaltung finanzierte Berufsvorbereitungsmaßnahmen eingeführt. In Deutschland beinhalten sie zum Beispiel verschiedene Elemente, unter anderem: Berufsberatung und -orientierung, Vermittlung von Grundfertigkeiten und Schlüsselkompetenzen, Ermöglichen betriebsnaher praktischer Tätigkeit sowie Vermittlung einiger beruflicher Grundfertigkeiten. Die Evaluierungsergebnisse zeigen, dass Jugendliche durch die Vorbereitungsmaßnahmen eine bessere Chance haben, einen Ausbildungsplatz zu finden. Dieser individualisierte Ansatz kann als wichtige Voraussetzung für die Effektivität der Maßnahme gesehen werden. Walther und Pohl (2005) sehen auch in Berufsvorbereitungskursen in Österreich eine gute Praxis. Die in der Schweiz gesammelten Erfahrungen mit Berufsvorbereitungskursen, die sogenannten Motivationssemester, zeigen, dass die Teilnehmer von persönlicher Betreuung und individuellen Aktionsplänen profitieren. Teilnehmer, die eine Lehrstelle gefunden haben, können sich bis zu sechs Monate lang weiter von ihren persönlichen Betreuern beraten lassen. Die Motivationssemester scheinen

sich als effektives Instrument bewährt zu haben, durch das die Zahl der Schulabbrecher ohne Schulabschluss reduziert wurde (Düll et al., 2010).

Dem sind jedoch Grenzen gesetzt. Die Defizite, die durch geringe formale Bildungsabschlüsse entstehen, lassen sich nur schwer überwinden. Es sollte nicht die Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen sein, die Versäumnisse der Bildungssysteme und Systeme des lebenslangen Lernens auszugleichen.

3.2.2 Lohnzuschüsse

Lohnzuschüsse sollen die geringere (oder im Falle von Diskriminierung: vermeintlich geringere) Produktivität für begrenzte Zeit ausgleichen, wobei davon ausgegangen wird, dass die Produktivität im Laufe der Zeit auf das normale Maß steigt. In einigen Ländern werden diese Maßnahmen zielgerichtet auf bestimmte gefährdete Gruppen zugeschnitten, zum Beispiel junge Menschen, ältere Menschen, Langzeitarbeitslose, durch Arbeitslosigkeit gefährdete Personen oder sonstige benachteiligte Gruppen (dies gilt zum Beispiel für Belgien, Deutschland, Österreich, Schweden und Island, das Vereinigte Königreich, Luxemburg und Rumänien) (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012). In der Regel wird ein solcher Zuschuss über mehrere Monate bis zu einem Jahr gewährt. In Schweden wird der Zuschuss für ältere Arbeitskräfte sogar bis zu 10 Jahre gewährt (in welchem Falle er als dauerhafte Subvention angesehen werden kann).

Laut der Eurostat-Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik zählen zu den Ländern, die 2010 den höchsten Betrag für Beschäftigungsanreize pro Arbeitsuchenden ausgaben, Luxemburg, Belgien, Schweden und Dänemark. Einige Länder haben jedoch ihre Ausgaben pro Arbeitsuchenden im Zuge der Konjunkturkrise ganz erheblich erhöht; dies gilt insbesondere für diejenigen, die zuvor nur sehr geringe Ausgaben in diesem Bereich hatten: Dies betraf Estland (+3000 %), Slowenien (+800 %), die Slowakei (+350 %), Polen (+260 %), Norwegen (+116 %) und Griechenland (+83 %). Auf der anderen Seite gab es einige Länder, die ihre Ausgaben reduzierten, zum Beispiel Rumänien (-59 %), Litauen (-42 %), Spanien (-39 %) und Portugal (-38 %) (Eurostat, Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik).

Es ist allgemein anerkannt, dass Lohnzuschüsse und Lohnkostenzuschüsse insgesamt positive Beschäftigungseffekte haben, wenn sie genau auf benachteiligte Gruppen zugeschnitten werden. Ein eher gemischtes Bild ergibt sich, wenn man die Gruppe der Arbeitslosen insgesamt betrachtet. Eine ganze Reihe früherer Evaluierungsstudien zeigt etwa, dass bei Lohnzuschüssen zumindest kurzfristig positive Effekte zu erwarten sind (Kluve, 2006; OECD, 2005), während andere Studien eher kritisch sind. Zahlreiche Evaluierungsstudien, die Beschäftigungsanreize untersuchen, die sich auf konkretes Verhalten konzentrieren, stellen in hohem Maße Mitnahme- und Substitutionseffekte fest. Eine Evaluierung der Beschäftigungsbeihilfen in Australien, Belgien, Irland und den Niederlanden schätzt die Mitnahme- und Substitutionseffekte auf insgesamt etwa 90 %, wobei sich dies durch Zielgruppenarbeit und Überwachung auf 70 bis 80 % reduzieren ließe (Martin und Grubb, 2001). Grundsätzlich hängt der Gesamtbeschäftigungseffekt von Lohnzuschüssen von verschiedenen Faktoren ab: der Elastizität der Nachfrage, dem Umfang der Verluste durch Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte, dem Registrierungseffekt, der sich in höherer Erwerbsbeteiligung niederschlägt, dem Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit und der Einstellung der Arbeitgeber zu den Zielgruppen (Junankar, 2012).

Lohnzuschüsse für benachteiligte Gruppen sollten theoretisch besser funktionieren, da diese dazu dienen, die vorübergehend geringere Produktivität auszugleichen. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind sie allerdings weniger effektiv. In diesem Falle sind Mitnahme- und Substitutionseffekte weniger wahrscheinlich. Evaluierungsstudien zu in Ungarn gewährten Lohnzuschüssen, die ausschließlich für Langzeitarbeitslose gezahlt werden, ergaben positive Effekte, insbesondere für Männer mit beruflicher Sekundarausbildung. Ähnliche, zumindest kurzfristig positive Auswirkungen auf Langzeitarbeitslose wurden in den Niederlanden festgestellt (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012). Von Meager und Evans (1998) gemeldete Daten für das Vereinigte Königreich und die

Niederlande „legen nahe, dass Lohnzuschüsse, die auf die am stärksten benachteiligten Gruppen, bei denen andere Maßnahmen wirkungslos blieben, zugeschnitten sind (zum Beispiel Langzeitarbeitslose, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind), positive Auswirkungen auf deren berufliche Wiedereingliederung haben können.“ Die Reduzierung des informellen Sektors, die in den neuen Mitgliedstaaten und den Transformationsländern Osteuropas festgestellt wurde, könnte ein weiterer positiver Effekt sein (Kuddo, 2009).

Angesichts der in einigen Ländern sehr hohen Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit stellt sich die Frage, ob derartige Maßnahmen in großem Rahmen durchgeführt werden sollten. Es herrscht die Ansicht, die oben genannten positiven Effekte seien möglicherweise darauf zurückzuführen, dass diese Programme in der Regel in relativ kleinem Rahmen durchgeführt werden. Die Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind wahrscheinlich viel größer, wenn Lohnzuschussprogramme in großem Rahmen betrieben werden (Maeger und Evans, 1998).

Die OECD (2010) empfiehlt bezüglich junger Menschen, Lohnzuschüsse – selbst wenn diese insgesamt keine bedeutenden positiven Effekte auf die Schaffung von Arbeitsplätzen haben – zielgerichtet einzusetzen, um Arbeitslosen zu helfen, den Kontakt zur Arbeitswelt zu halten, damit diese motiviert bleiben und ihre Fähigkeiten behalten und verbessern. Der Erfolg solcher Programme hängt, wie die Beispiele aus Schweden und Deutschland (Liebig, 2009) zeigen, in hohem Maße davon ab, wie man sie mit individueller Betreuung verbindet und die Arbeitgeber einbezieht. Ein Versuchsprogramm in Schweden, das intensive Beratung, Lohnzuschüsse und Nachbereitung kombinierte, hatte positive Beschäftigungseffekte (laut Liebig, 2009). In den Niederlanden erzielte eine steuerliche Maßnahme, durch die den Arbeitgebern die Zahlung von Prämien für Niedriglohn-Arbeitskräfte unter 23 Jahren erlassen wird, positive Evaluierungsergebnisse (Bekker, 2011). Insgesamt scheint es, dass die Effektivität der Lohnzuschüsse für junge Menschen davon abhängt, wie die Beihilfe konkret gestaltet ist, wie stark sie zielgruppenorientiert ist und inwieweit sie mit anderen Maßnahmen (zum Beispiel Nachfolgemeasures) kombiniert wird, um Mitnahme- und Substitutionseffekte zu minimieren (Düll, Vogler-Ludwig, 2011).

3.2.3 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, öffentliche Arbeitsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können sich auf nachfrage- oder angebotsseitige Strategien beziehen oder beide kombinieren:

- Sie schaffen Beschäftigungschancen für diejenigen, die im normalen Arbeitsmarkt keine Arbeit finden (Steigerung der Arbeitskräftenachfrage)
- Sie dienen dazu, die Arbeitswilligkeit auf die Probe zu stellen
- Sie erhalten oder verbessern die Beschäftigungsfähigkeit
- Sie fördern die soziale Integration
- Sie implementieren den Grundsatz des Forderns und Förderns und die Workfare-Philosophie

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können auf Beschäftigungsverträgen oder Lohnzuschussmodellen beruhen oder sie können als Arbeitsgelegenheit für Sozialleistungsempfänger ohne Arbeitsvertrag ausgestaltet sein (zum Beispiel kommunale Aktivierungsprogramme in der Slowakei und das sogenannte „1-Euro-Job“-System in Deutschland, die sich beide an benachteiligte Gruppen und Langzeitarbeitslose richten). Beiden ist gemeinsam, dass es sich bei der Arbeit um „zusätzliche“ Arbeit handeln sollte.

In Reaktion auf die jüngste Wirtschaftskrise haben einige Länder ihre Ausgaben je Arbeitsuchenden für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erhöht: Starke Erhöhungen gab es in Ungarn und Lettland, weniger starke (aber immer noch bedeutende) Erhöhungen in Slowenien und in Portugal. In einigen Ländern hat die öffentliche Arbeitsverwaltung ihre Ausgaben reduziert, zum Beispiel in Deutschland, Spanien, Italien, Irland, Rumänien,

Bulgarien und in der Slowakei (Eurostat, Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik für 2008 und 2010).

Die Evaluierung der Auswirkungen dieser Modelle ergibt ein gemischtes Bild. Aus der Slowakei werden schlechte Ergebnisse hinsichtlich der kommunalen Aktivierungsprogramme gemeldet. Negative Effekte werden auch aus Ungarn mitgeteilt (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012).

Durch die jüngsten deutschen Arbeitsmarktreformen wurde ein neue Art Lohnkostenzuschuss für zusätzlich geschaffene Arbeitsplätze mit sozialem oder ökologischem Nutzen eingeführt. Diese beruhen in rechtlicher Hinsicht nicht auf einem Arbeitsvertrag. Die Maßnahme ist vielmehr für die Bezieher des Arbeitslosengelds II vorgesehen, das nur bei Bedürftigkeit gewährt wird. Im Dezember 2010 hatte etwa ein Sechstel der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einen 1-Euro-Job. Seit 2011 wurde die Vermittlung in Maßnahmen dieser Art reduziert, weil sie negativ evaluiert worden waren (wegen Substitutions- und Mitnahmeeffekten, Wettbewerbsverzerrung und vielfach fehlender Zusätzlichkeit, geringer Lerneffekte und Fehlens einer speziellen Beratung). Die Evaluierung des österreichischen „Kombilohn“-Modells für Arbeitstätige zeigt, dass dieses Instrument, wenn es allein eingesetzt wird, nicht ausreicht, Langzeitarbeitslose wieder einzugliedern (Lechner und Wetzel, 2012).

Die Evaluierung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen in verschiedenen Ländern ergibt ein gemischtes, wenn nicht sogar negatives Bild hinsichtlich der Effekte. Dies betrifft vor allem in großem Rahmen durchgeführte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (z. B. Hilfsarbeiten in Schweden, in den 1980er Jahren durchgeführte kommunale Arbeitsprogramme im Vereinigten Königreich sowie frühere großangelegte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf Lohnsubventionsbasis in Deutschland und ähnliche Erfahrungen in Frankreich; vgl. Meager und Evans, 1998). Wenn qualifizierte oder hochqualifizierte Arbeitslose in Maßnahmen dieser Art vermittelt werden, ergeben sich gravierende Probleme durch Stigmatisierung. Häufig gibt es auch andere Probleme, zum Beispiel wegen des geringen Prestiges der Arbeit (Kuddo, 2012). Bulgarien hat 2002 ein massives öffentliches Arbeitsprogramm für die am stärksten benachteiligten und am schwersten vermittelbaren Gruppen aufgelegt, dessen Evaluierung jedoch insignifikante oder sogar negative Beschäftigungseffekte ergab – ungeachtet dessen, dass Arbeitsdisziplin, Arbeitsgewohnheiten und Qualifikationen durch diese Programme verbessert wurden (Kuddo, 2009). Darüber hinaus meldeten die Arbeitgeber, dass die Produktivität gering und zusätzliche Investitionen für die Überwachung und Beaufsichtigung auf betrieblicher Ebene erforderlich waren.

Positiv war, wie die Evaluierungen ergaben, dass öffentliche Arbeitsmaßnahmen stärker benachteiligten Gruppen als Sicherheitsnetz gegen Armut helfen können (Kuddo, 2009). Darüber hinaus könnten Arbeitsbeschaffungsprogramme positive Auswirkungen auf die Motivation der Teilnehmer haben. Vergleiche mit dem New-Deal-Programm im Vereinigten Königreich hoben die Bedeutung des viermonatigen Gateway-Programms hervor, in dessen Rahmen nicht nur ein individuell auf die Verfügbarkeit des Arbeitsuchenden zugeschnittener Plan aufgestellt wird, sondern auch private Arbeitgeber einbezogen werden (vgl. Überblick bei Martyn, 2007). Frühere Evaluierungsstudien, die in Österreich, Irland und den Niederlanden durchgeführt wurden, verzeichneten ebenfalls signifikante positive Auswirkungen (Meager und Evans, 1998).

Trotz widersprüchlicher Evaluierungsergebnisse sind doch einige Faktoren festzustellen, durch welche die Effektivität der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wahrscheinlich gesteigert wird (Meager und Evans, 1998):

- ein Arbeitsumfeld, das dem regulären Arbeitsmarkt möglichst nahe kommt;
- die Kombination von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Phasen beruflicher Bildung für die Teilnehmer;

- integrierte Ansätze, die die sonstigen sozialen und familiären Probleme berücksichtigen, denen die Arbeitsuchenden möglicherweise ausgesetzt sind;
- im kleineren Rahmen durchgeführte Maßnahmen, weil diese hinsichtlich der Qualität der angebotenen Arbeit und der Verdrängungseffekte tendenziell effektiver sind.

Auch Arbeitsbeschaffungsprogramme, die im Rahmen sogenannter „intermediärer Arbeitsmärkte“ mit Berufsbildungsprogrammen kombiniert bzw. im dritten Sektor durchgeführt werden, können positive Effekte erzielen (Walther und Pohl, 2005, unter Bezugnahme auf Österreich, Dänemark und Italien; Meager und Evans 1998; Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012, für Österreich).

3.3 Wie lässt sich die Durchführung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen effizient organisieren?

Es ist weithin anerkannt, dass die Effektivität von Aktivierungsmaßnahmen durch frühzeitige Erkennung und frühzeitige Intervention gesteigert werden kann. Wie bereits oben gesagt wurde, sollte es ein wesentlicher Aspekt der Aktivierungsstrategie sein, zu verhindern, dass Arbeitslose in stigmatisierende Langzeitarbeitslosigkeit abrutschen. Es gibt mehrere Instrumente, die darauf abzielen, die durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdeten Gruppen zu erkennen, deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu beschleunigen und ihre Vermittlung in die „richtige“ Maßnahme zu verbessern.

Profiling-Methoden dienen dazu, die Arbeitsuchenden danach einzustufen, welche Art Maßnahmen sie brauchen und wie intensiv die Aktivierung erfolgen muss. In der Regel geschieht dies in einer frühen Phase der Arbeitslosigkeit. Das Profiling beruht auf der vom Berater der öffentlichen Arbeitsverwaltung bzw. durch statistische Instrumente vorgenommenen Einschätzung. Obwohl es Anzeichen dafür gibt, dass statistische Profiling-Instrumente recht effizient sein können, sind viele in Europa angepasst oder aufgegeben worden (Weber, 2011). Das Profiling ist zwar als nützliches Mittel für die Beurteilung der Gefährdung durch Langzeitarbeitslosigkeit anerkannt, genügt unter Umständen jedoch nicht für die Feststellung geeigneter Aktivierungsmaßnahmen (laut einer von Meager und Evans 1998 vorgenommenen Literaturlauswertung).

Als Beispiel sei auf das in Irland entwickelte Profiling-Modell „Probability of Exit“ verwiesen. Wer sich bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung arbeitslos meldet, muss einen Profiling-Fragebogen ausfüllen. Auf dieser Grundlage wird die Wahrscheinlichkeit, dass der Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit gelingt, berechnet und die Arbeitsuchenden werden in drei Gruppen eingeteilt. Person mit geringer Ausstiegswahrscheinlichkeit wie auch diejenigen, die seit mehr als 12 Monaten arbeitslos sind, erhalten eine intensive, individuelle Unterstützung und können in bestimmte Praktika oder Programme beruflicher Bildung vermittelt werden (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012). Ähnliche Ansätze gibt es auch in anderen Ländern.

Die Aufstellung individueller Aktionspläne (IAP) dient der schnelleren Aktivierung und besseren Fokussierung der Maßnahmen. Individuelle Aktionspläne (IAP) sind im Allgemeinen schriftliche Dokumente, die von der öffentlichen Arbeitsverwaltung und den Arbeitsuchenden unterzeichnet werden und in denen auf der Grundlage der Einschätzung der persönlichen Umstände, der Fähigkeiten und beruflichen Befähigung der betreffenden Person, festgelegt wird, welche Art Hilfen durch die öffentliche Arbeitsverwaltung in welchem Umfang erforderlich sind und was im Einzelnen zu tun ist. In einigen Ländern werden nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit für alle Arbeitslosen IAPs aufgestellt, während andere Länder dieses Instrument nur für bestimmte Zielgruppen, etwa für junge oder ältere Arbeitskräfte, verwenden (Duell, Vogler-Ludwig, 2011; Tubb, 2012). In manchen Ländern sind intensivere Gespräche für die Aufstellung und Nachbereitung von IAPs eher im Falle junger Menschen üblich (zum Beispiel in Belgien, Finnland, OECD,

2007). Die allgemeine Tendenz ist, dass sich die Dauer der Arbeitslosigkeit durch IAPs verkürzt.

Auch strenge Anforderungen an die Bemühungen bei der Arbeitssuche können dazu beitragen, Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen, da die Arbeitssuchenden zum Teil gehalten sind, Arbeit anzunehmen, die sie sonst abgelehnt hätten.

Für Langzeitarbeitslose mit mehreren Beschäftigungshindernissen sind integrierte Ansätze erforderlich (Lechner und Wetzel, 2012). Am nützlichsten ist diesbezüglich die Betreuung durch den Sachbearbeiter, aber auch weitere Aktivitäten, etwa ergänzende Fallbetreuung, sind empfehlenswert.

Integrationsstrategien sind umso effektiver, je individueller und auf die konkrete Person bezogen sie sind, wobei nicht nur eine Gesamteinschätzung der verschiedenen individuellen Probleme und Arbeitsmarkthindernisse vorgenommen, sondern auch festgestellt werden sollte, wo die Stärken des Einzelnen liegen. In diesem Zusammenhang gelten Betreuung, das Aufstellen individueller Aktionspläne und Mentoring weithin als gute Praxis. Einige Länder haben die frühzeitige, intensive Aktivierung benachteiligter Jugendlicher verstärkt, um ihre Effektivität zu erhöhen. Nachhaltige Effekte sind eher wahrscheinlich, wenn die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen verfolgt wird und die Jugendlichen auch noch betreut werden, nachdem sie eine Arbeit gefunden haben.

Es gibt Anzeichen dafür, dass ein angemessener Betreuungsschlüssel eine entscheidende Voraussetzung für die effektive Erbringung dieser Leistungen ist. Ein Pilotprojekt deutscher Arbeitsagenturen ergab, dass die Reduzierung der Arbeitsbelastung (1:70 je Betreuer) dazu beitrug, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Ähnliches wurde auch in den Niederlanden festgestellt (Konle-Seidl, 2011). Fallmanager, die schwer zu vermittelnde Arbeitssuchende betreuen, sollten idealerweise für eine geringere Anzahl von Arbeitssuchenden zuständig sein. Aus Frankreich wird eine interessante Praxis gemeldet: Der dortige neue Fahrplan der öffentlichen Arbeitsverwaltung 2012-2014, der sich auf schwer zu vermittelnde Arbeitslose konzentriert, sieht vor, diesen intensivere Unterstützung zu gewähren. Zur Bewältigung dieser neuen Herausforderung wird das Personal der öffentlichen Arbeitsverwaltung aufgestockt (Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012).

Einige Länder haben in den letzten zehn Jahren entweder zentrale Anlaufstellen eingeführt oder die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen verbessert. Ein interessantes Beispiel ist Finnland, wo Mitte der 2000er Jahre Arbeitsämter für schwer vermittelbare Arbeitslose eingeführt wurden, deren Personal aus Mitarbeitern der für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zuständigen Kommunen und Mitarbeitern der öffentlichen Arbeitsverwaltung zusammengesetzt ist. In diesen speziellen Arbeitsämtern sind verschiedene Berufsgruppen tätig, von Krankenschwestern und Ärzten, Psychologen, Schuldenberatern und Sozialarbeitern bis hin zu Ausbildungsberatern und Arbeitsberatern. Zumeist werden Beschäftigungsmöglichkeiten im sogenannten intermediären Arbeitsmarkt angeboten, die darauf abzielen, benachteiligte Gruppen auf die Aufnahme einer Beschäftigung im offenen Arbeitsmarkt vorzubereiten. Diese Arbeitsämter können jedoch auch auf die Programme der allgemeinen öffentlichen Arbeitsverwaltung zugreifen (Düll et al., 2009).

Wenn die öffentliche Arbeitsverwaltung über keine entsprechenden Fachleute verfügt, können auch Partnerschaften mit spezialisierten privaten und öffentlichen Dienstleistern nützlich sein, um Arbeitssuchenden mit persönlichen, sozialen oder psychologischen Programmen besser zu helfen. So werden zum Beispiel im Vereinigten Königreich Personen, die langzeitarbeitslos sind oder denen Langzeitarbeitslosigkeit droht (zum Beispiel Behinderte, Drogenabhängige und ehemalige Straffällige), an private oder gemeinnützige Organisationen verwiesen (Tubb, 2012). Wenn Dienste für sehr benachteiligte Gruppen an externe Stellen vergeben werden, gibt es jedoch Schwierigkeiten bei der Definition des gewünschten Ergebnisses und der Grundlage für die Vergütung der erbrachten Dienstleistungen.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aus den Erfahrungen, die in den verschiedenen Ländern auf dem Gebiet der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit gemacht wurden, allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen und Empfehlungen abzuleiten, ist aus verschiedenen Gründen schwierig: Die mit diesen Programmen verfolgten Ziele werden unterschiedlich definiert, die Bedingungen für die Durchführung, insbesondere auch die institutionellen Rahmenbedingungen, sind verschieden, es gibt Unterschiede hinsichtlich der Methodologie und vor allem auch Unterschiede hinsichtlich des allgemeinen Konjunkturklimas und der Arbeitsmarktbedingungen. Für die verschiedenen Arten von Zielgruppen ergeben sich unterschiedliche Ergebnisse. Grundsätzlich kann man sagen, dass der Beschäftigungseffekt um so weniger positiv sein wird, je schwerer vermittelbar die Zielgruppe ist. Die Evaluierungsstudien zeigen jedoch, dass einige Maßnahmen, zum Beispiel klein angelegte Programme mit zielgerichteten Lohnzuschüssen für benachteiligte Gruppen (allerdings nicht unbedingt solche für die Gruppe der am schwersten vermittelbaren Personen) gut funktionieren, weil es weniger Mitnahmeeffekte gibt. Die Auswirkungen sind hauptsächlich vom Konjunkturklima abhängig.

Dennoch ergeben sich aus den verschiedenen Evaluierungen einige allgemeine Aspekte, die zeigen, auf welche Weise aktive Arbeitsmarktmaßnahmen effektiv Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen und den Arbeitsmarkt effizienter machen können:

- Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen können dazu beitragen, Fachkräfteangebot und -nachfrage aufeinander abzustimmen, wenn die Berufsbildungskurse genau auf ihre Zielgruppe zugeschnitten sind und die konkrete Fachkräftenachfrage berücksichtigen.
- kostenaufwendigere Berufsbildungsprogramme können effektiv sein (Meager und Evans, 1998).
- Lohnzuschüsse können effektiv sein, wenn sie sehr zielgerichtet eingesetzt und im kleinen Rahmen durchgeführt werden. Programme sind noch effizienter, wenn den Arbeitgebern eine genaue sozialpädagogische Anleitung angeboten wird; dies gilt insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, weil Lohnzuschüsse dann für Arbeitgeber unter Umständen weniger attraktiv sind.
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen müssen sinnvoll gestaltet sein und Berufsbildung beinhalten, um eine gewisse Effektivität zu erzielen. Sozialunternehmen haben positive Erfahrungen mit schwer vermittelbaren Arbeitsuchenden gemacht.
- Frühzeitige Intervention und frühzeitiges Handeln können dazu beitragen, die langfristigen gesellschaftlichen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren.
- Durch individuell zugeschnittene Ansätze kann die Vermittlung effizienter erfolgen.
- Zielgruppen, die sehr arbeitsmarktfremd sind und mehrere Beschäftigungshindernisse überwinden müssen, brauchen Beratung und Folgebetreuung.
- Für Gruppen, die mehrere Beschäftigungshindernisse überwinden müssen, sind integrierte Ansätze und institutionelle Kooperation wichtig (vgl. auch die Schlussfolgerungen in der Zusammenfassung).
- Programme, die eine Arbeitserfahrung bieten, die dem Arbeitsleben möglichst nahe kommt, sind tendenziell effektiver.
- Spezielle Vermittlungsbemühungen zählen zu den effektivsten Maßnahmen (Meager und Evans, 1998).

Die potenziellen Auswirkungen der auf die Angebotsseite abzielenden Instrumente werden durch insgesamt hohe Arbeitslosigkeit und schwache Arbeitskräftenachfrage reduziert, da die Konkurrenz durch Arbeitsplatzwechsler und Arbeitslose, die erst seit kurzer Zeit ohne Beschäftigung sind, härter wird. Eine neue Studie der OECD, die die Auswirkungen aktiver

Maßnahmen misst, hat gezeigt, dass die Maßnahmen sowohl den Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit als auch die Reaktion der Langzeitarbeitslosigkeit auf die tatsächliche Arbeitslosigkeit reduzieren. Es ist jedoch Vorsicht geboten, was die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen betrifft. Die Verfasser merken an, dass „... die geschätzten Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen vielleicht auch nur widerspiegeln, dass aktive Arbeitsmarktprogramme lediglich die Zeit der Arbeitslosigkeit unterbrechen“ (Guichard und Rusticelli, 2010).

Im Kontext hoher Arbeitslosigkeit könnte es sein, dass Lohnzuschüsse und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen *de facto* nichts weiter als eine Jobrotation unter den Arbeitslosen bieten. Außerdem werden in einigen Arbeitsmarktsegmenten unbefristete Beschäftigungsverhältnisse durch von der öffentlichen Arbeitsverwaltung subventionierte Zeitarbeit ersetzt. Dies hat den Nachteil, dass die Zahl der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse zurückgeht. Der Vorteil ist jedoch, dass dadurch diejenigen vorübergehend Beschäftigung finden, die andernfalls Gefahr laufen würden, arbeitslos zu bleiben.

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können nachfrageseitige Ansätze verfolgen. Dem sind jedoch Grenzen gesetzt. Sie können weder als Ersatz für eine lockere Haushaltspolitik oder sonstige makroökonomische politische Programme dienen, die auf die Ankurbelung der Gesamtnachfrage abzielen, noch Industrie- oder Strukturpolitik ersetzen. Es gibt auch Grenzen hinsichtlich der Effektivität von Berufsbildungsmaßnahmen, da diese nicht als Ersatz für mangelhafte Bildungssysteme oder Systeme des lebenslangen Lernens dienen können.

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollten in Krisenzeiten als Investition gesehen werden: eine Investition in die Erwerbstätigen, damit diese beschäftigungsfähig sind, wenn die Arbeitskräftenachfrage wieder anzieht, um die mit Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen hohen sozialen Kosten zu vermeiden. Meager und Evans (1998), Kuddo (2009) und Junankar (2012) treten dafür ein, bei der Evaluierung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen nicht nur auf die Erzielung zusätzlichen Einkommens und Beschäftigung zu achten, sondern auch Verteilungsziele und soziale Ziele zu berücksichtigen.

5 LITERATURHINWEISE

Bekker, S., EBO-Bericht: ‚Maßnahmen für Jugendliche. Die Niederlande‘. Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2011, Internet: www.eu-employment-observatory.net.

Card, D., Kluve, J. und A. Weber, ‚Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis‘, The Economic Journal No. 120, Issue 546, Royal Economic Society, St. Andrews, 2010, S. 452-477.

Düll, N., How to Promote Self-Employment of Young People in Europe, Peer Review on “Pathways to support young people into self-employment”, Analytical Report, Programm für gegenseitiges Lernen der Europäischen Kommission, 2011.

Düll, N., Vetter, T., EBO-Bericht: ‚Langzeitarbeitslosigkeit. Deutschland‘, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012, Internet: www.eu-employment-observatory.net.

Düll, N. und K. Vogler-Ludwig, *The role of Public Employment Services in Youth Integration. A review of Good Practice, Analytical Paper*, PES to PES Dialogue, Programm der Europäischen Kommission für wechselseitiges Lernen der ÖAV, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, April, 2011.

Duell, N., Tergeist, P., Bazant, U. und S. Cimper, Activation Policies in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 112, 2010, Internet: www.oecd.org/els/workingpapers.

Duell, N., Grubb, D. und S. Singh, Activation Policies in Finland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 98, 2009, Internet: www.oecd.org/els/workingpapers.

Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Langzeitarbeitslosigkeit. Zusammenfassung, Herbstbericht des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums, vorgelegt von ICF GHK, 2012.

Junankar, R., The Global Economic Crisis: Long-Term Unemployment in the OECD, IZA Discussion Paper No. 6057, Bonn, 2012.

Kluve, J., The Effectiveness of European Active Labour Market Policy, IZA Discussion Paper No. 2018, Bonn, 2006.

Koch, S., Spies, C. und G. Stephan, Kurz vor der Reform. Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand, IAB-Kurzbericht 11/2011, 2011.

Konle-Seidl, R., Die Nutzung von Profiling für Ressourcenallokation, Matching und Maßnahmenplanung, PES to PES Dialogue, Programm der Europäischen Kommission für wechselseitiges Lernen der ÖAV, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Mai, 2011.

Kuddo, A., Employment Services and Active Labor Market Programmes in Eastern European and Central Asian Countries, World Bank. World Bank SP Discussion Paper No. 0918, Washington DC, 2009.

Lechner, F., Wetzel, P., EBO-Bericht: Langzeitarbeitslosigkeit. Österreich. Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2012, Internet: www.eu-employment-observatory.net.

Liebig, T., Jobs for Immigrants: Labour Market Integration in Norway, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 94, OECD Publishing, January, Paris, 2009, Internet: www.oecd.org/els/workingpapers.

Martin, J.P., What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries Experiences, *OECD Economic Studies*, 30, S. 79-113, 2000.

Martin, J.P. und D. Grubb, What Works and for Whom? A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2, Stockholm, 2001, S. 9-56, Internet: www.regeringen.se/content/1/c6/09/52/63/e9a4be51.pdf.

Martyn, T., „Training for work is more effective than Working for the Dole“, Joint research on the application of mutual obligation in welfare and development assistance, Uniya Social Justice Centre and Jesuit Social Services, 2007.

Meager, N. und C. Evans, „The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed“, Employment and Training Department, International Labour Organisation, Geneva, Employment and Training Papers 16, Geneva, 1998.

OECD, Employment Outlook, OECD Publishing, Paris, 2005.

OECD, Employment Outlook, OECD Publishing, Paris, 2007.

OECD, Employment Outlook, OECD Publishing, Paris, 2009.

OECD, Maintaining the Activation Stance during the Crisis, OECD Labour and Employment Ministerial Meeting TACKLING THE JOBS CRISIS, The Labour Market and Social Policy Response, Paris, 28.-29. September 2009b.

OECD, Off to a Good Start? Jobs for Youth, OECD Publishing, Paris, 2010.

Tubb, H., Activation and Integration: Working with Individual Action Plans. Toolkit for Public Employment Services, Programm der Europäischen Kommission für wechselseitiges Lernen der ÖAV, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, 2012.

Walther, A. und A. Pohl, „Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth: Final Report, Volume 2 – Annexes II-VI (National Reports, Compendium of Good Practice, Validation), Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration und Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS), Tübingen, 2005, Internet: ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/youth_study_annex_en.pdf.

Weber, T., Profiling Systems for Effective Labour Market Integration, Thematic Synthesis Paper, 2011.