

Der „harte Kern“ der Arbeitslosigkeit: Entwicklung und arbeitsmarktpolitische Ansatzpunkte

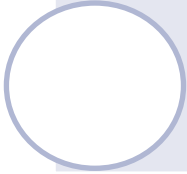
ESF Jahreskonferenz Sachsen 2018

Hoyerswerda, 1. Oktober 2018

Prof. Dr.
Ulrich Walwei

A magnifying glass icon with a grey handle and a white circular lens, positioned to the left of the first text block.

Trotz eines aufnahmefähigen Arbeitsmarktes gibt es unübersehbare Strukturprobleme.

A magnifying glass icon with a grey handle and a white circular lens, positioned to the left of the second text block.

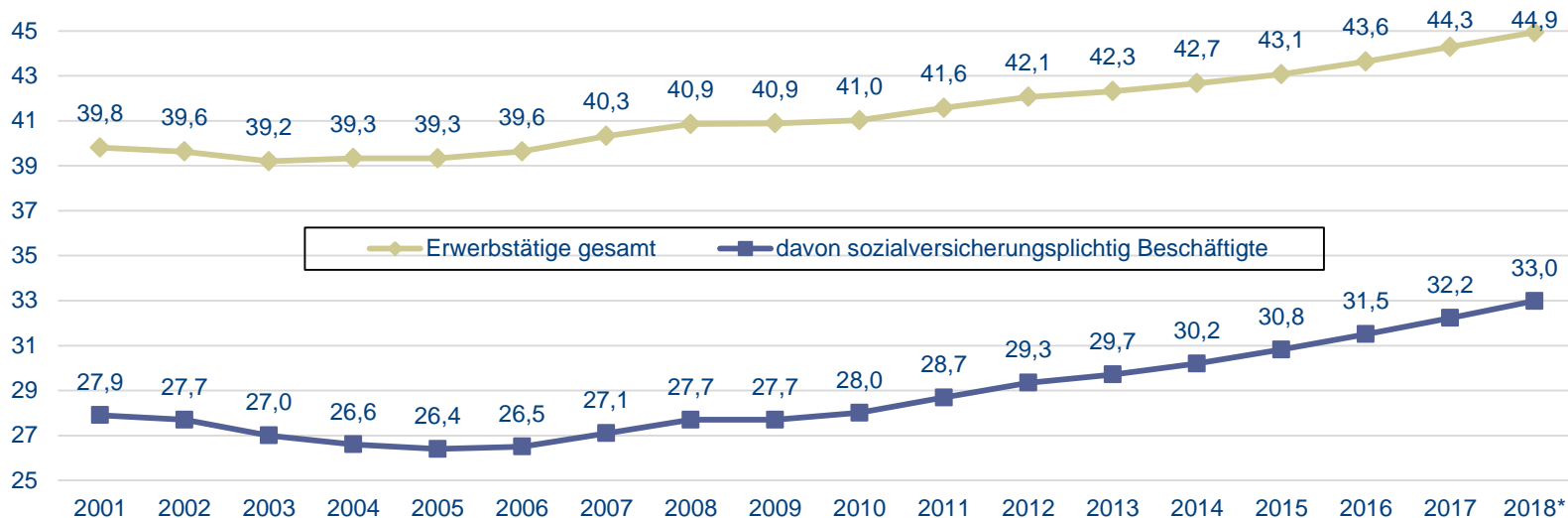
Die noch immer beträchtliche Verfestigung der Arbeitslosigkeit stellt aktuell und zukünftig eine große arbeitsmarktpolitische Herausforderung dar.

A magnifying glass icon with a grey handle and a white circular lens, positioned to the left of the third text block.

Wo liegen Ansatzpunkte zur Auflösung des „harten Kerns“ der Arbeitslosigkeit?

Erwerbstätigkeit und Beschäftigung im Aufschwung

Erwerbstätigkeit und svpfl. Beschäftigung, jeweils in Mio., 2000 – 2018

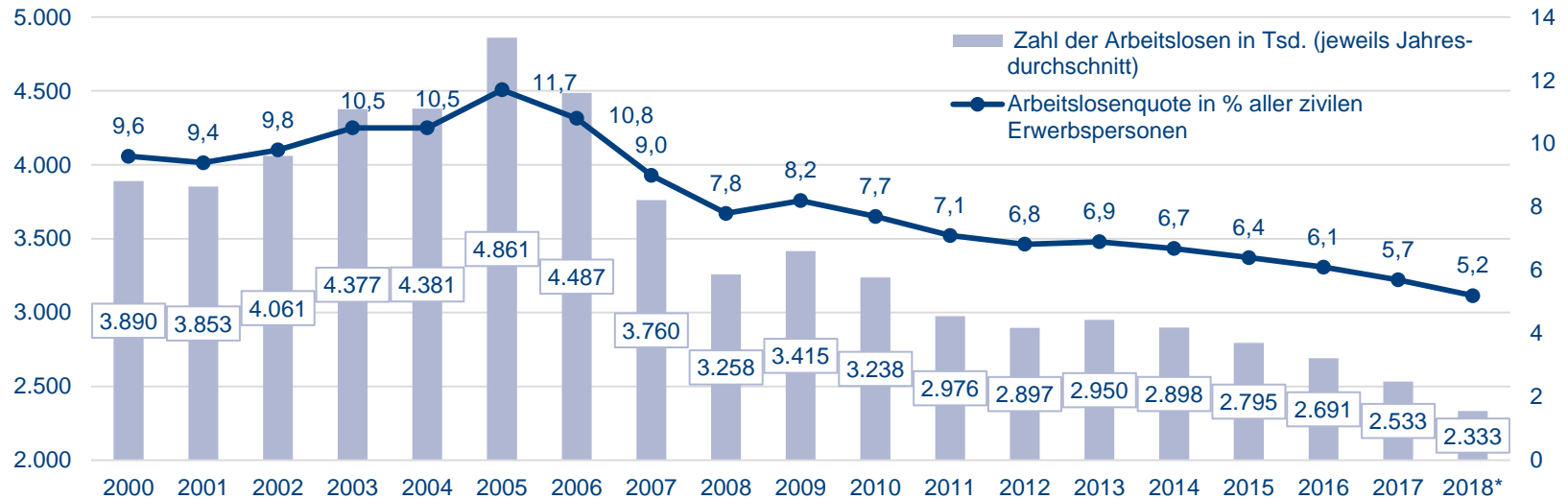


*IAB-Prognose für 2018

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf; Berechnungen des IAB.

Arbeitslosigkeit hat sich seit 2005 mehr als halbiert

Arbeitslose in Tsd. und in Prozent der zivilen Erwerbspersonen, 2000 bis 2018



*IAB-Prognose für 2018

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf; Berechnungen des IAB.

Strukturprobleme trotz guter Arbeitsmarktentwicklung

- **Fachkräftemangel**
 - Betriebe berichten Rekrutierungsengpässe
- **Ungleichheit der Beschäftigung**
 - Disparitäten bei Löhnen und Stabilität
- **Mangelnde Aufwärtsmobilität**
 - Bildungsdefizite sorgen für „Einsperreffekte“
- **Verfestigung von Arbeits- und Erwerbslosigkeit**
 - Anhaltend hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen und -leistungsbeziehern

Wie groß und fest ist der „harte Kern“ der Arbeitslosigkeit?

Möglichkeiten der Identifikation:
Bisherige Dauer der
Arbeitslosigkeit und individuelle
Risikomerkmale der Arbeitslosen



Ursachen für persistente Arbeitslosigkeit

- Zumeist sorgen exogene Schocks oder strukturelle Probleme für Anstieg der Arbeitslosigkeit
- Arbeitslosigkeit bildet sich, z. B. durch Entwertung von Humankapital, nicht immer vollständig zurück (Hysteresis)
- Hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit führt zu Sortierprozessen zu Lasten der schwächsten Anbieter
- Unabhängig davon kann Beschäftigungs- und Erwerbsfähigkeit von Erwerbspersonen mehr oder weniger stark eingeschränkt sein und den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren
- Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung/Grundsicherung kann zu negativen Arbeitsanreizen führen

Definition Langzeitarbeitslosigkeit

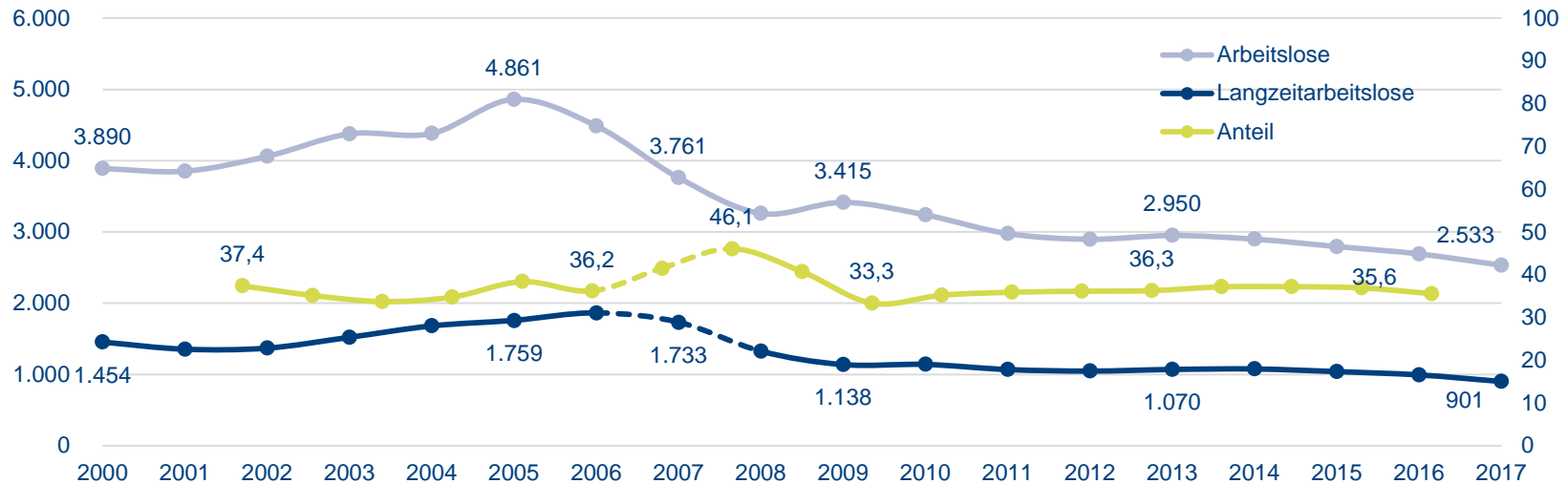
- Üblicherweise versteht man unter Langzeitarbeitslosigkeit eine Arbeitslosigkeit, die ohne Unterbrechung mehr als 12 Monate andauert.
- Mögliche Unterbrechungen der Zählung resultieren auch aus Maßnahmen, kurzfristiger Beschäftigung oder auch Krankheit.
- Auch ALG-I-Empfänger können langzeitarbeitslos sein; Personen über 50 Jahre können bis zu 24 Monate Arbeitslosengeld beziehen.
- Bei internationalen Vergleichen sind weitere Regelungen zu beachten, wie z. B. zur Frühverrentung oder zur Erwerbs(un)fähigkeit.
- Quoten können sich auf die Zahl der Arbeitslosen insgesamt oder auf die Erwerbspersonen insgesamt beziehen.

Definition Langzeitleistungsbezieher

- Langzeitleistungsbezieher (LZB) sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb)
- Eine Person wird dann als LZB gezählt, wenn sie in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig war
 - Per Definition: $730 \text{ Tage} / 24 \text{ Monate} * 21 \text{ Monate} = 638 \text{ Tage}$
 - Innerhalb des Betrachtungszeitraums werden alle „bestandsrelevanten“ Zeiträume einer Person aufsummiert
 - Weitere Voraussetzung: LZB ist am Stichtag hilfebedürftig

Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, 2000-2017

Zahl Arbeitsloser und langzeitarbeitsloser Menschen (in Tsd.);
Anteil Langzeitarbeitslose an allen arbeitslosen Menschen (in %)

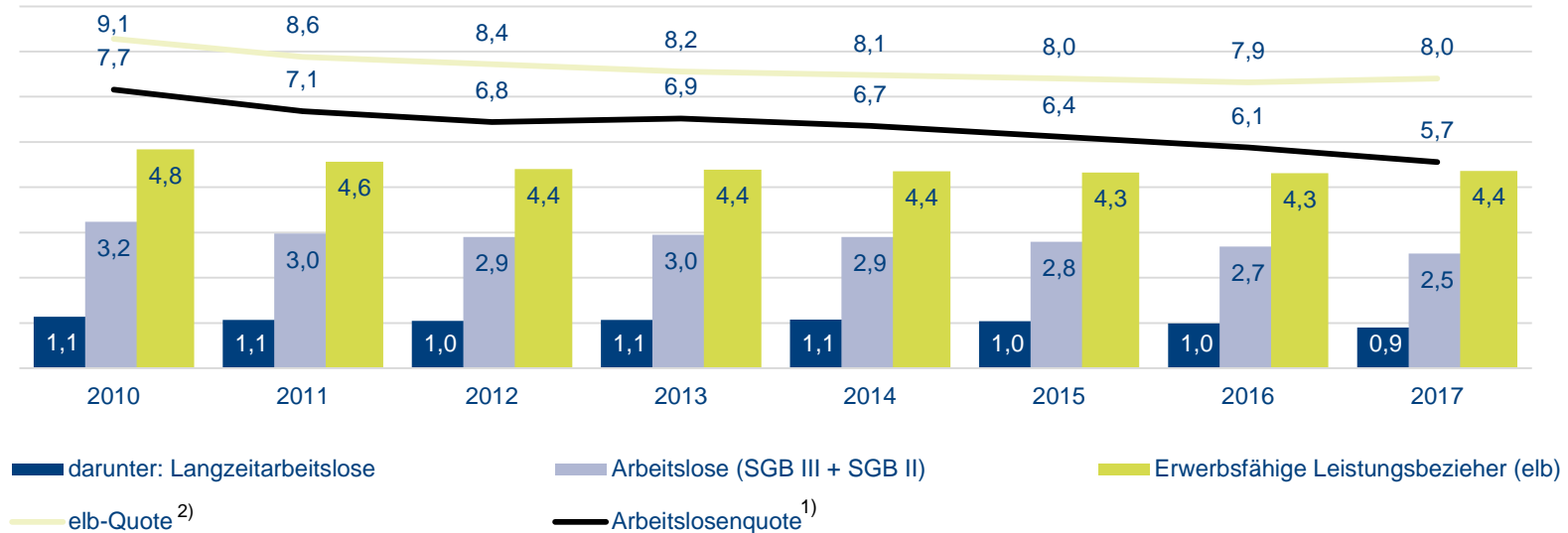


*Ab 2007 auf Basis der integrierten Arbeitslosenstatistik mit Daten der zugelassenen kommunalen Träger (zKT), ab 2008 automatisiertes Schätzverfahren bei Datenausfällen der zKT. Die Untererfassung in 2005 und 2006 und im geringen Umfang in 2007 wurde mit einer einfachen Schätzung ausgeglichen, so dass Zeitreihenvergleiche möglich sind.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Blickpunkt Arbeitsmarkt: Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg 2017.

Arbeitslose und erwerbsfähige Leistungsbezieher im SGB II 2008 bis 2017

Entwicklung der Jahresdurchschnitte von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsbeziehern in Mio. und Quoten in Prozent



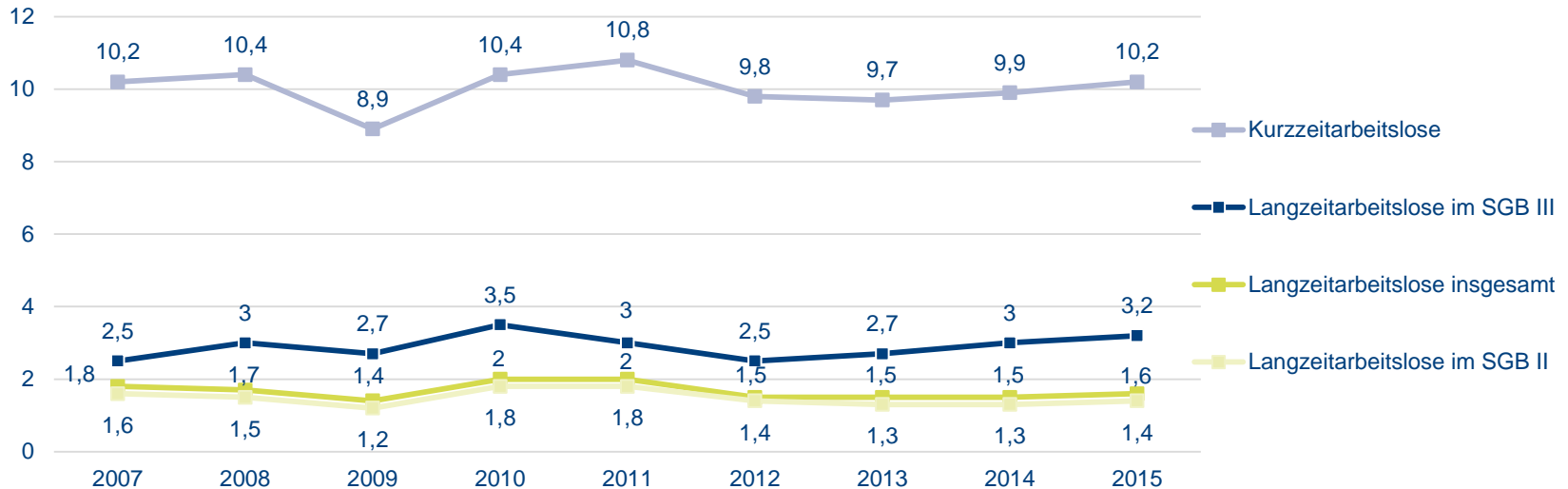
¹⁾ Arbeitslosenquote zum Jahresdurchschnitt bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

²⁾ Die elb-Quote errechnet sich als Anteil der erwerbsfähigen Leistungsbezieher an der Wohnbevölkerung bis zur Regelaltersgrenze zum 31.12. eines Jahres.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015b, c).

Hauptproblem: Relativ geringe Abgangsraten von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt

Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und Selbständigkeit bezogen auf Arbeitslosenbestand im Vormonat, in % (gleitende Jahresdurchschnitte)



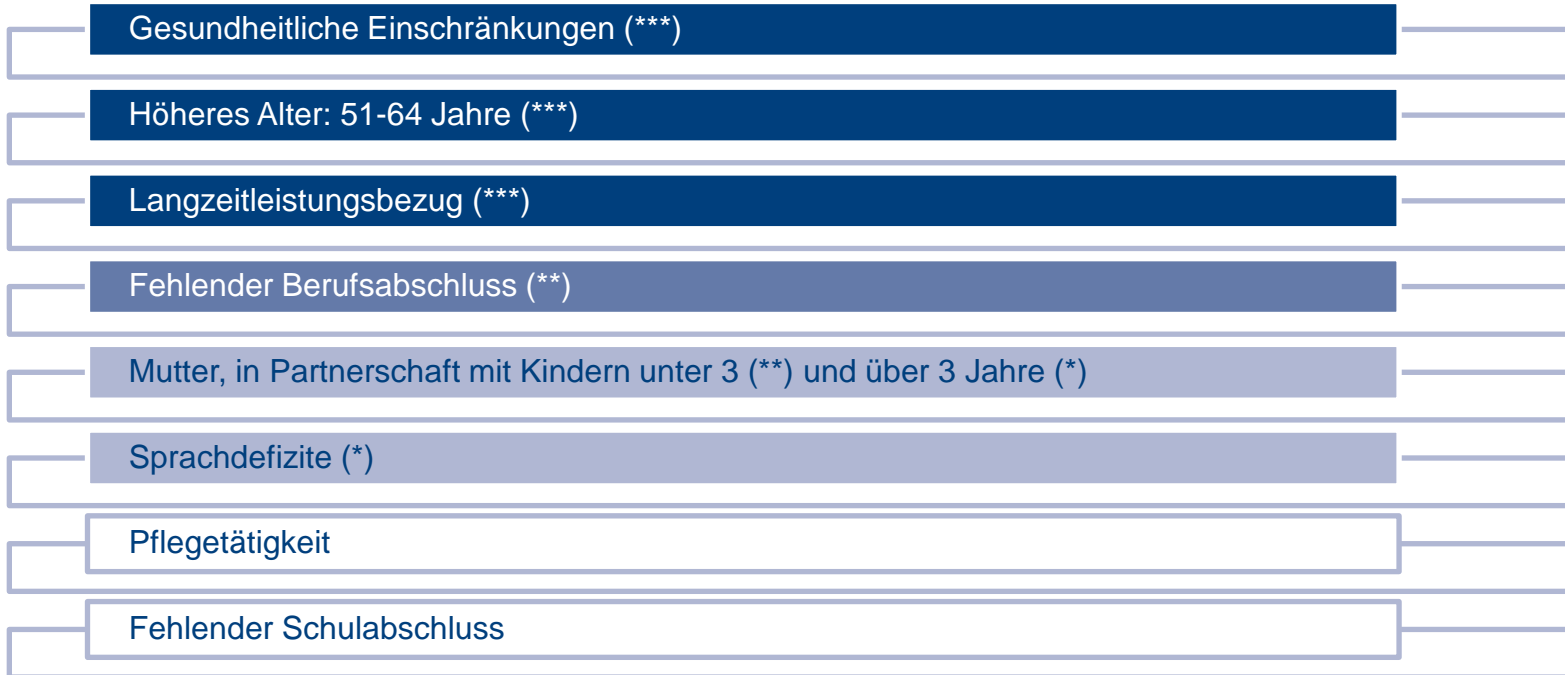
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (04/2016) - Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2015, eigene Darstellung

- Welche Hemmnisse erschweren Übergänge aus der Grundsicherung in bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit?
 - Übergänge von erwerbsfähigen Empfängern der Grundsicherung, die maximal einen Minijob ausüben
 - Übergang = sozialversicherungspflichtig erwerbstätig und Bedarfsgemeinschaft nicht mehr hilfebedürftig

- Referenz:
 - alleinstehender Mann in mittlerem Alter,
 - ohne Migrationshintergrund,
 - mit Hauptschulabschluss und Lehre/ betriebliche Ausbildung,
 - ohne gesundheitliche Einschränkung und Pflegeaufgaben,
 - in Region mit mittlerer Arbeitslosigkeit.

Quelle: IAB-Kurzbericht 21/2016

Risikomerkmale von Grundsicherungsbeziehern für den Übergang in eine existenzsichernde Beschäftigung



Signifikanzniveau:

*** (hoch)

** (mittel)

* (schwach)

Quelle: IAB-Kurzbericht 21/2016, eigene Darstellung

Gesundheitliche Einschränkungen, ein hohes Lebensalter und Langzeitleistungsbezug als stärkste Hemmnisse

Ausgewählte Hemmnisse beim Übergang aus der Grundsicherung in eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit – Modellerte Effekte in der aktuellen Analyse im Vergleich zur vorherigen Analyse

2007 und 2014, in Prozentpunkten



Anmerkung: Die vertikalen Linien markieren das 90%-Konfidenzintervall, das in 90 von 100 Fällen den wahren Wert enthält. Die blauen grünen Punkte markieren die Schätzwerte aus unseren Studien auf Basis der Daten von 2014 bzw. 2007.

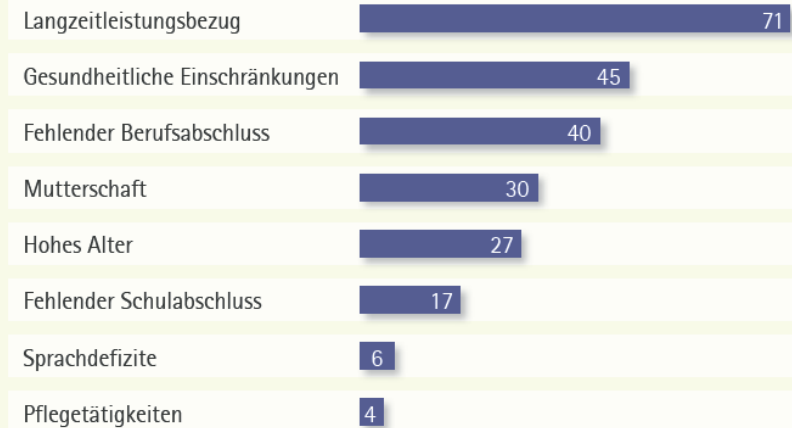
Quelle: Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2007 (1. Welle) und 2012 bis 2014 (6.-8. Welle), eigene Berechnungen.

Quelle: IAB-Kurzbericht 21/2016

Der Langzeitbezug von SGB-II-Leistungen ist das mit Abstand häufigste Hemmnis unter den ALG-II-Empfängern

Häufigkeit der Hemmnisse für die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit von Grundsicherungsempfängern

Angaben der Befragten, Anteile in Prozent (Mehrfachnennungen möglich)



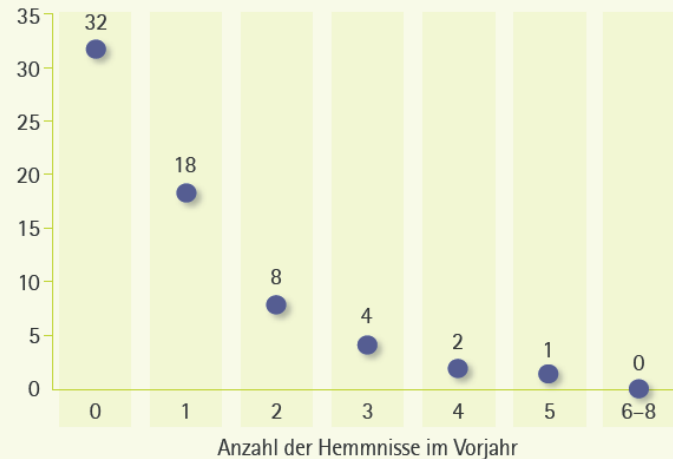
Quelle: Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2012–2014 (6.–8. Welle), eigene Berechnungen. © IAB

Quelle: IAB-Kurzbericht 21/2016

Die Abgangswahrscheinlichkeit halbiert sich fast mit jedem weiteren Hemmnis

Übergangschancen der Grundsicherungsempfänger in eine bedarfsdeckende Beschäftigung nach Anzahl der Hemmnisse

in Prozent



Quelle: Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2012-2014 (6.-8. Welle), eigene Berechnungen.

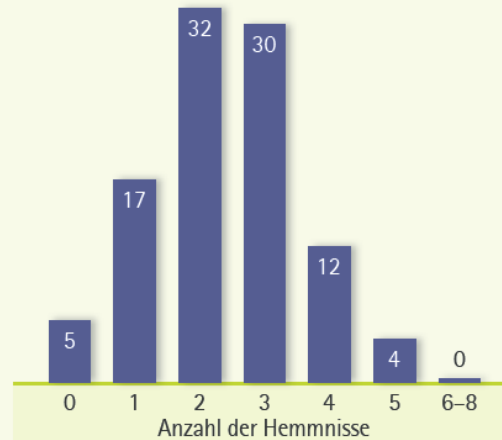
© IAB

Quelle: IAB-Kurzbericht 21/2016

78 Prozent der Personen im SGB-II-Leistungsbezug weisen multiple Hemmnisse auf

Verteilung der Hemmnisse für die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung unter den Grundsicherungsempfängern

Angaben der Befragten, Anteile in Prozent



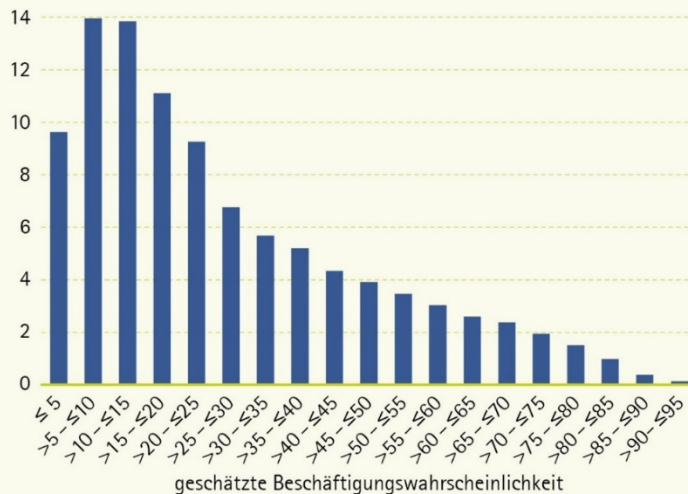
Quelle: Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2012-2014 (6.-8. Welle), eigene Berechnungen. © IAB

Quelle: IAB-Kurzbericht 21/2016

Viele Leistungsberechtigte haben geringe Beschäftigungschancen

Verteilung der Beschäftigungschancen der Leistungsberechtigten

Geschätzte Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung innerhalb der 36 Monate nach dem 15. Juni 2011, Anteile in Prozent



Lesebeispiel: Etwa 14 Prozent der Leistungsberechtigten haben eine Beschäftigungswahrscheinlichkeit von mehr als 5 und bis zu 10 Prozent.

Quelle: Stichprobe Integrierter Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen.

© IAB

Besondere Charakteristika der Personen mit den geringsten Integrationschancen (Lietzmann et al. 2018)



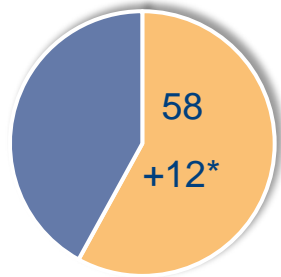
- Personen mit
 - langen Zeiten des ALG-II-Bezugs
 - und langen Zeiten ohne versicherungspflichtige Beschäftigung
- Alter ab 45 Jahren
- Niedrige Qualifikation

Zwischenfazit

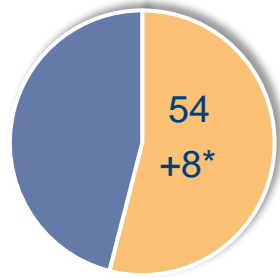
- Für den „harten Kern“ der Arbeitslosen ist eine reguläre Beschäftigung nur schwer und häufig nicht schnell zu erreichen
- Viele Langzeitarbeitslose sind zunächst auf weniger attraktive „Helferpositionen“ angewiesen
- Helferpositionen stehen aber weiter unter Druck: auf der Nachfrageseite insbesondere durch Globalisierung und Digitalisierung

Substituierbarkeitspotenziale nach Anforderungsniveau der Berufe, 2016

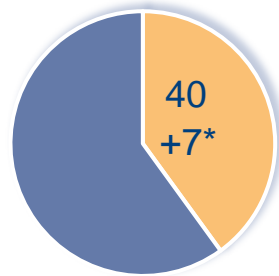
Anteil der Tätigkeiten, die schon heute potenziell von Computern erledigt werden könnten, in Prozent



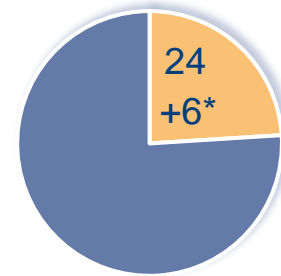
■ Helferberufe



■ Fachkraftberufe



■ Spezialistenberufe



■ Expertenberufe

* Veränderung 2013/2016 in Prozentpunkten

Quelle: IAB-Kurzbericht 4/2018

Ansatzpunkte zur Auflösung des „harten Kerns“ (1)

Adressierung von Risikomerkmale

- Kumulatives Auftreten von Risikomerkmale begrenzt den Arbeitsmarktzugang.
- Risikomerkmale werden teilweise durch Marktprozesse und damit verbundenem Strukturwandel beeinflusst.
 - Beispiel: Digitalisierung erleichtert körperlich schwere Arbeit und „Home Office“ (Walwei 2016).
- Ein Abbau von Risikomerkmale verbessert nachweislich die Zugangschancen in Beschäftigung (Beste/Trappmann 2016).
- Beseitigung von Risiken setzt teils ein hohes Maß an Mitwirkung seitens des Leistungsempfängers voraus (z.B.: Gesundheit).

Ansatzpunkte zur Auflösung des „harten Kerns“ (2)

Arbeitsmarktpolitik wirkt auch bei Langzeitarbeitslosen

- Nettowirkung von Maßnahmen bei Langzeitarbeitslosen (LZA) ähnlich oder sogar stärker als bei Kurzarbeitslosen;
- Befunde legen nahe, dass nicht alle LZA erst an den Arbeitsmarkt herangeführt werden müssen;
- LZA können von betriebsnahen Maßnahmen, wie EGZ oder betrieblichen Trainingsmaßnahmen, profitieren;
- Förderung der beruflichen Weiterbildung kann Integrationschancen verbessern;
- Beschäftigungsschaffende Maßnahmen (ABM, Ein-Euro-Jobs) mit eher geringen, teils negativen Eingliederungseffekten.

Quelle: Bruckmeier et al. 2015

Ansatzpunkte zur Auflösung des „harten Kerns“ (3)

Befunde aus IAB-Projekt zu erwartungswidrigen Abgängen aus der Grundsicherung (vgl. Hirseland/Trappmann 2016)

- Basis: narrativ-biografische Interviews mit „risikobehafteten“ Personen (Teilnehmern an standardisierter IAB-Befragung) zu Fragen des Erwerbsübergangs.
- Betrachtet werden subjektive Kapazitäten der Personen sowie soziale und institutionelle Kontextfaktoren.
- Bisherige Ergebnisse weisen auf Bedeutung von Eigeninitiative, Patenschaften, Netzwerken, individualisierter Vermittlung und Regelwissen zu Teilarbeitsmärkten hin.
- Wichtige subjektive Kapazitäten sind: Arbeitsfähigkeit/-willigkeit; Befähigung zum Stigmamanagement sowie soziale Kompetenzen.
- Auf Nachfrageseite deuten Befunde auf die besondere Relevanz von Nischen hin: KMU, soziale Dienstleister, geringer Wettbewerb.

Sozialer Arbeitsmarkt als „ultima ratio“

- Zielgruppe: Langzeiterwerbslose ohne nennenswerte Chancen auf eine Eingliederung in reguläre Erwerbsarbeit
- Maßnahme: Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, auch über längere Zeiträume
- Ziel: Befürworter wollen „Arbeitslosen ihre Würde zurückgeben, ihnen Stabilität, soziale Kontakte, Tagesstruktur und darüber hinaus Gefühl geben, an Gesellschaft teilzuhaben“
- Messung: Nicht vorrangig Integrationserfolg, da es vor allem um Teilhabe von ansonsten nicht integrierbaren Arbeitslosen geht

Fragen zur Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes

- Potenzial der zu fördernden Personen
(Schätzung: ca. 100 bis 350 Tsd.)
- Zuweisung aufgrund welcher Kriterien
(Vermeidung von Lock-in, daher besonders „arbeitsmarktfern“)
- Höhe der Vergütung
(Mindestlohn oder Marktlohn?)
- Overhead-Kosten einer Betriebs- oder Trägerstruktur
(Berücksichtigung bei Zuschüssen?)
- Dauer des Beschäftigungsverhältnisses
(Befristungsketten rechtlich möglich?)
- Aufrechterhaltung des Integrationsziels
(Sozial- und Arbeitsmarktpolitik; Suchaktivität beibehalten?)

Fazit

- Prävention ist der „Königsweg“, weil Nachschub vermieden wird. Ansatzpunkte sind (Aus-)Bildung und Gesundheit.
- Fördermaßnahmen sind stärker ganzheitlich zu betrachten: Flexible Kombinationen von Maßnahmen stärker an individuellen Bedürfnissen und Problemlagen ausrichten.
- „Hochrisikogruppen“ kompetent und intensiv beraten sowie nachbetreuen, ergänzend und alternativ zu Maßnahmen.
- Bürgerschaftliches Engagement und soziale Formen der Aktivierung noch stärker nutzbar machen.

Vielen Dank!

Für weitere Informationen:
www.iab.de