



Europäische  
Kommission



# Langzeitarbeitslosigkeit

# 2012

*EBO-Bericht*

Diese Veröffentlichung basiert auf den vom SYSDem-Netzwerk bereitgestellten Länderberichten. Diese Länderberichte unterliegen ausschließlich der Verantwortung der Autoren. Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen repräsentieren nicht zwangsläufig die Haltung oder Meinung der Europäischen Kommission oder von ICF GHK. Weder die Europäische Kommission noch Personen/Organisationen, die im Namen der Kommission handeln, sind für die Verwendung der nachstehenden Informationen verantwortlich.

## Europäische Kommission

Lieve Engelen (GD Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat C.1)

## SYSDem network

**Belgien:** Robert Plasman, DULBEA – Département d'Économie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles (Freie Universität Brüssel) Brüssel

**Bulgarien:** Pobeda Loukanova, Economic Research Institute (Institut für Wirtschaftsforschung) Sofia

**Tschechische Republik:** Daniel Münich, CERGE-EI – Center for Economic Research & Graduate Education (Zentrum für Wirtschaftsforschung und akademische Bildung), Karlsuniversität – Institut für Wirtschaft (Akademie der Wissenschaften) Prag

**Dänemark:** Per Kongshøj Madsen, CARMA – Centre for Labour Market Research, Aalborg Universität (Zentrum für Arbeitsmarktforschung, Universität Aalborg) Aalborg

**Deutschland:** Nicola Düll, Economix Research & Consulting München

**Estland:** Reelika Leetmaa, Praxis Center for Policy Studies (Praxis-Zentrum für politische Studien) Tallinn

**Irland:** Jerry Sexton, Wirtschaftsberater Dublin

**Griechenland:** Dimitris Karantinos, EKKE – Nationales Zentrum für Sozialforschung Athen

**Spanien:** Elvira González Gago, CEET – Centro de Estudios Económicos Tomillo, SL (Tomillo-Zentrum für Wirtschaftsstudien) Madrid

**Frankreich:** Sandrine Gineste, Bernard Brunhes Consultants Paris

**Italien:** Giuseppe Ciccarone, Fondazione Giacomo Brodolini (Giacomo-Brodolini-Stiftung) Rom

**Zypern:** Louis N. Christofides, Universität Zypern Nikosia

**Lettland:** Alfreds Vanags, BICEPS – Baltic International Centre for Economic Policy Studies (Baltisches internationales Zentrum für wirtschaftspolitische Studien) Riga

**Litauen:** Boguslavas Gruževskis und Inga Blaziene, Institute of Labour and Social Research (Institut für Arbeits- und Sozialforschung) Vilnius

**Luxemburg:** Patrick Thill, CEPS/INSTEAD – Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Économiques (Forschungszentrum für Bevölkerung, Armut und sozioökonomische Politik) / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development (Internationales Studiennetzwerk für Technologie, Umwelt, Alternativen, Entwicklung) Differdange

**Ungarn:** Zsombor Cseres-Gergely, Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaságtudományi Intézet (Institut für Wirtschaft, CERS HAS) Budapest

**Malta:** Manwel Debono, Centre for Labour Studies, L-Università ta' Malta (Zentrum für Arbeitsstudien, Universität Malta) Msida

**Niederlande:** Sonja Bekker, ReflecT Institute, Universiteit van Tilburg (Universität Tilburg) Tilburg

**Österreich:** Ferdinand Lechner, Lechner, Reiter & Riesenfelder OEG Wien

**Polen:** Łukasz Sienkiewicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (Handelshochschule Warschau) Warschau

**Portugal:** Reinhard Naumann, DINÂMIA – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica (Forschungszentrum für sozioökonomischen Wandel) Lissabon

**Rumänien:** Cătălin Ghinăru, National Labour Research Institute (Nationales Institut für Arbeitsforschung) Bukarest

**Slowenien:** Miroslav Ignjatović, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani (Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Ljubljana) Ljubljana

**Slowakei:** Luboš Vagač, Centrum pre hospodársky rozvoj (Zentrum für Wirtschaftsförderung) Bratislava

**Finnland:** Robert Arnkil, Työelämän tutkimuskeskus Tampereen yliopisto (Zentrum für Arbeitsforschung, Universität Tampere) Helsinki

**Schweden:** Dominique Anxo, CELMS HB – Centre for European Labour Market Studies HB (Zentrum für europäische Arbeitsmarktstudien) Göteborg

**Vereinigtes Königreich:** Kenneth Walsh, TERN – Training & Employment Research Network (Forschungsnetz für Ausbildung und Beschäftigung) Kidderminster

**Kroatien:** Teo Matković, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (Juristische Fakultät, Universität Zagreb) Zagreb

**Island:** Sveinn Agnarsson, Hagfræðistofnun, Háskóli Íslands (Institut für Wirtschaftsstudien, Universität Island) Reykjavik

**Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien:** Nikica Mojsoska-Blazevski, School of Business Economics and Management, University American College – Skopje (Fachschule für Betriebswirtschaft, American College der Universität Skopje) Skopje

**Serbien:** Mihail Arandarenko, FREN – Fond za razvoj ekonomske nauke (Stiftung für Wirtschaftsförderung) Belgrad

**Türkei:** Hakan Ercan, Orta Doğu Teknik Üniversitesi (Technische Universität des Nahen Ostens, Wirtschaftsabteilung) Ankara

**Norwegen:** Sissel C. Trygstad, FAFO – Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning (Institut für Arbeits- und Sozialforschung) Oslo

## EBO-NETZWERKDIENTSTE

**ICF GHK**  
**GHK Consulting Limited**  
**30 St Paul's Square**  
**Birmingham**  
**B3 1QZ**  
**UNITED KINGDOM**

**Tel.:** +44 1212338900

**Fax:** +44 1212120308

**E-Mail:** eeo@ghkint.com

**Direktorin:** Patricia Irving

**Projektleitung:** Leona Finlay und Caroline Lambert

**Lektorat:** Marco Barton, Claire Duchemin, Leona Finlay, Anna Manoudi, David Scott

Bericht des Europäischen  
Beschäftigungsobservatoriums  
**Langzeitarbeitslosigkeit**  
**2012**

**Europäische Kommission**

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration  
Referat C.1

Manuskript fertiggestellt im September 2012

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der Europäischen Union unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem/den Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

Umschlagfoto: © Getty Images

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre  
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

***Gebührenfreie einheitliche Telefonnummer (\*):***

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* ) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten und eine Inhaltsangabe befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-79-23707-2

doi:10.2767/62777

© Europäische Union, 2012

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Aktuelle Trends der Langzeitarbeitslosigkeit in Europa</b>	<b>5</b>
1.1	Langzeitarbeitslosigkeit in der EU – die Trends der letzten Jahre	5
1.2	Trends im Bereich der EU-Strategien zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit	7
<b>2</b>	<b>Langzeitarbeitslosigkeit nach verschiedenen Personengruppen</b>	<b>8</b>
2.1	Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Alter und Geschlecht	8
2.2	Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Wohnregion	11
2.3	Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Bildungsniveau	12
2.4	Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Einwanderer- oder Minderheitenstatus und Nationalität	14
2.5	Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Beruf/Tätigkeitssektor	14
2.6	Sonstige Faktoren mit Wirkung auf das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit	15
<b>3</b>	<b>Einflussfaktoren im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit</b>	<b>17</b>
3.1	Beveridge-Kurven und das Verhältnis von Vakanz- und Arbeitslosenquoten	17
3.2	Strukturelle Ursachen für die Langzeitarbeitslosigkeit	22
3.2.1	Qualifikationsmismatch	22
3.2.2	Geografischer Mismatch	24
3.2.3	Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem als Hemmnis zur Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit	25
3.2.4	Hoher Beschäftigungsschutz	27
3.2.5	Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, Niedriglöhne, Schattenwirtschaft	28
3.2.6	Wirtschaftliche Umstrukturierungen und ihr Beitrag zur Langzeitarbeitslosigkeit	28
3.2.7	Andere Faktoren, die das Fortbestehen der Langzeitarbeitslosigkeit begünstigen	29
<b>4</b>	<b>Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von struktureller und langfristiger Arbeitslosigkeit</b>	<b>31</b>
4.1	Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	31
4.1.1	Schulungsmaßnahmen	31
4.1.2	Lohnzuschüsse und Befreiung der Arbeitgeber von den Sozialversicherungsbeiträgen	33
4.1.3	Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen: öffentliche Arbeiten	35
4.1.4	Prävention: Ansätze für frühzeitige Intervention und Profiling	36
4.1.5	Probleme oder erforderliche Verbesserungen bei bestehenden aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen	39
4.2	Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels, zur Vorhersage des künftigen Fachkräftebedarfs oder zur Auffrischung der beruflichen Fähigkeiten Langzeitarbeitsloser	40
4.3	System der Arbeitslosenunterstützung	43
4.4	Sonstige Maßnahmen zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit	48
<b>5</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	<b>50</b>



# 1 Aktuelle Trends der Langzeitarbeitslosigkeit in Europa

Die Definition von „Langzeit“ in Bezug auf Arbeitslosigkeit kann je nach Land und sogar im nationalen Kontext variieren. Meist wird eine Arbeitslosigkeit von einem Jahr und länger als Kriterium zur Messung der Langzeitarbeitslosigkeit zugrunde gelegt – eine Definition, die von Eurostat und auch in diesem Bericht verwendet wird <sup>(1)</sup>.

Die Reduzierung der Arbeitslosigkeit – und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit – ist für Bürger und Politiker in der EU von vorrangigem Interesse. Es gibt eine Fülle von Belegen, dass Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur negative Folgen für Gesundheit, Wohlbefinden und Selbstvertrauen der Betroffenen hat, sondern, infolge der Probleme, nach einer längeren Abwesenheit vom Arbeitsmarkt wieder eine Beschäftigung zu finden, auch die beruflichen Aufstiegschancen, die professionelle Weiterentwicklung und die Verdienstaussichten langfristig schmälert. Und je länger jemand arbeitslos ist, desto schwerer gestaltet sich die Arbeitssuche, da die Fähigkeiten der Betroffenen an Aktualität verlieren.

Für so manchen Arbeitslosen kann Langzeitarbeitslosigkeit auch zu einer dauerhaften Entfremdung

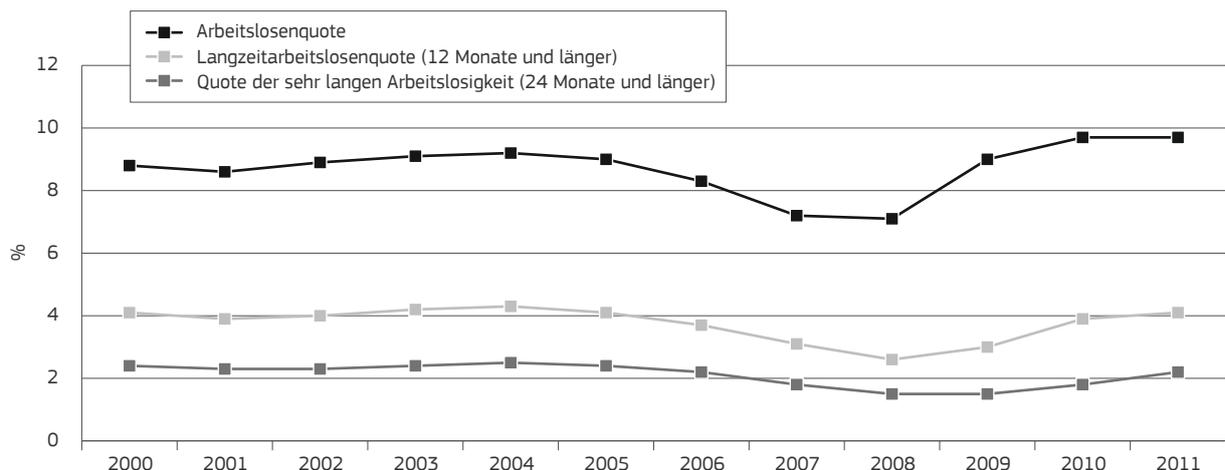
vom Arbeitsmarkt und infolgedessen zu materiellen Entbehrungen, Armut und schließlich zu sozialer Ausgrenzung führen. Für ältere Arbeitslose kann Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Alternativen auch einen erzwungenen Arbeitsmarktausstieg oder vorzeitigen Ruhestand bedeuten.

Eine dauerhaft hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen verursacht überdies enorme soziale und wirtschaftliche Kosten in Form von passiven Arbeitsmarkt- und/oder Sozialausgaben, um diejenigen zu unterstützen, deren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erloschen ist.

## 1.1 Langzeitarbeitslosigkeit in der EU – die Trends der letzten Jahre

2011 waren fast 10 Millionen EU-Bürger mehr als ein Jahr lang ohne Arbeit. 3 Millionen von ihnen waren zwischen 12 und 17 Monaten, 1,6 Millionen zwischen 18 und 23 Monaten, 3,2 Millionen zwischen 24 und 47 Monaten und 1,9 Millionen mehr als 48 Monate lang arbeitslos.

Abbildung 1.1 – Trends der Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und sehr langen Arbeitslosigkeit seit 2000 (Jahresdaten), EU-27



Quelle: Eurostat, *Arbeitskräfteerhebung* [lfsa\_ugad].

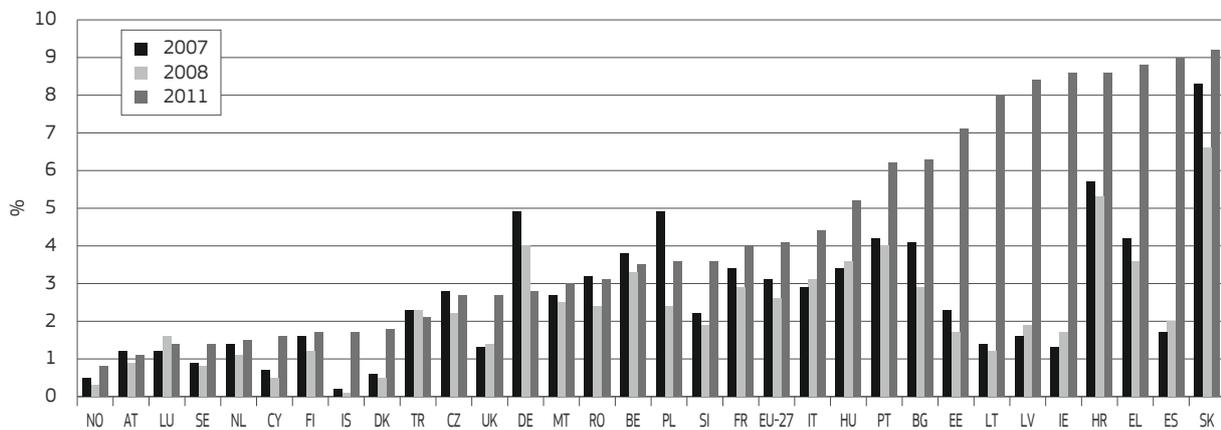
<sup>(1)</sup> Die von Eurostat in der AKE verwendete Definition der Langzeitarbeitslosenquote lautet: „Der Anteil der seit mindestens 12 Monaten erwerbslosen Personen an der Gesamtzahl der Erwerbslosen, ausgedrückt als Prozentsatz.“ Die sehr lange Arbeitslosigkeit ist folgendermaßen definiert: „Der Anteil der seit mindestens 24 Monaten erwerbslosen Personen an der Gesamtzahl der Erwerbslosen, ausgedrückt als Prozentsatz.“

Obwohl die Wirtschaftskrise ihren Scheitelpunkt überschritten hat, ist es wichtig, die entsprechenden Indikatoren im Auge zu behalten, da sich Langzeitarbeitslosigkeit oft erst mit einer zeitlichen Verzögerung bemerkbar macht. Tatsächlich hat die allgemeine Arbeitslosigkeit in der EU bereits Mitte 2010 ihren Höchststand erreicht, während die Langzeitarbeitslosigkeit den jüngsten von Eurostat veröffentlichten Jahresdaten zufolge noch keinen Rückgang zu erkennen gibt. Abbildung 1.1 zeigt, dass 2011 insgesamt 4,1 % der Erwerbsbevölkerung in der EU-27 mindestens ein Jahr lang und über 2 % zwei Jahre und länger arbeitslos waren.

Wie unten in Abbildung 1.2 gezeigt, sind die Trends in der EU wie auch in den EWR- und Beitrittsländern

recht unterschiedlich. Insgesamt ist die durchschnittliche Langzeitarbeitslosenquote in der EU zwischen 2007 und 2008 leicht gesunken, danach jedoch deutlich bis auf 4,1 % im Jahr 2011 gestiegen (ein Prozentpunkt höher als 2007). In Spanien ist die Langzeitarbeitslosigkeit im Verlauf der Rezession zwischen 2008 und 2011 sprunghaft von 2 auf 9 % in die Höhe geschossen. Im Ausnahmefall Deutschland war das Gegenteil der Fall: Dort ist die Langzeitarbeitslosenquote von 4,9 % im Jahr 2007 auf 2,8 % im Jahr 2011 stetig gesunken. In den südlichen EU-Ländern und in fast allen mittel- und osteuropäischen EU-12-Ländern ist die Langzeitarbeitslosenquote seit 2011 besonders hoch, während sie in allen nordischen Ländern sowie in Luxemburg, den Niederlanden, Österreich und Zypern bei unter 2 % lag.

Abbildung 1.2 – Langzeitarbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitt)

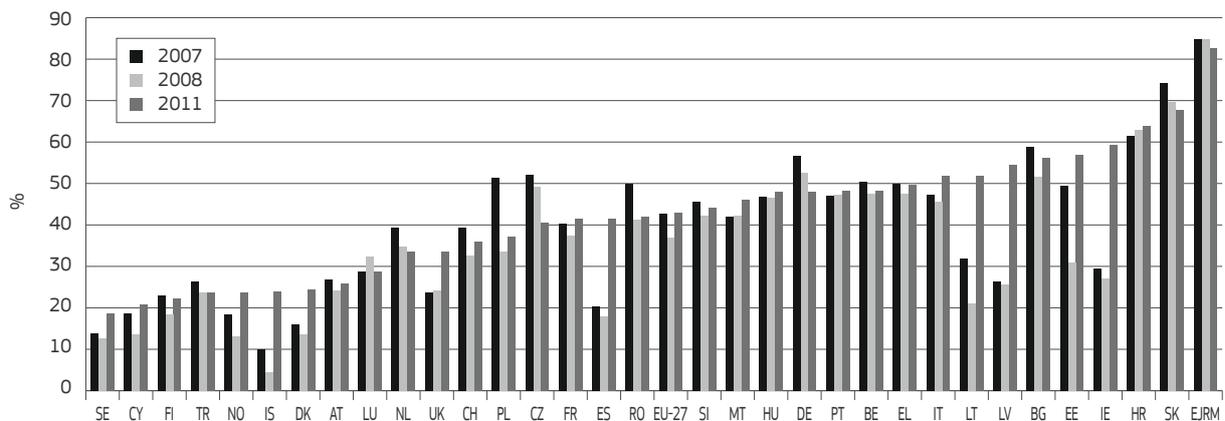


Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung [lfsa\_ugad].

Der steile Anstieg einiger Langzeitarbeitslosenquoten hat zwischen 2008 und 2011 auch zu einem höheren (bereits 2007 verzeichneten) Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit geführt. Abbildung 1.3 verdeutlicht, dass 2011 rund 43 % aller Arbeitslosen in der EU seit mindestens einem Jahr ohne Beschäftigung waren, verglichen mit 37 % im Jahr 2008. Von allen EU-, EWR- und

Kandidatenländern konnten nur die nordischen Länder und die Türkei einen Langzeitarbeitslosenanteil von weniger als 25 % verzeichnen. Der größte Anstieg dieses Anteils wurde in den am stärksten von der globalen Wirtschaftskrise betroffenen Ländern wie Irland, Spanien und den baltischen Ländern registriert, da dort der Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung drastisch abgenommen hat.

Abbildung 1.3 – Langzeitarbeitslosigkeit als Prozentsatz der Arbeitslosenquote nach Land (Jahresdurchschnitt)



Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung [lfsa\_upgal].

## 1.2 Trends im Bereich der EU-Strategien zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit

Der Europäische Sozialfonds (ESF), eines der wichtigsten Finanzinstrumente der EU, das unter anderem die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf nationaler Ebene fördern soll, kann Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umschulung und Unterstützung von Langzeitarbeitslosen finanzieren, um ihnen die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu erleichtern<sup>(2)</sup>. Tatsächlich ist das Bemühen um die Reduzierung der Arbeitslosigkeitsdauer eines der wichtigsten Elemente der Europäischen Beschäftigungsstrategie sowie auch jeder anderen Strategie, die dem Abbau der Gesamtarbeitslosigkeit dient. Auf EU-Ebene gibt es derzeit zwar keine festen Ziele zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit; es liegt jedoch klar auf der Hand, dass jede Initiative, die dieses Ziel verfolgt, auch einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der angestrebten Beschäftigungsquote von 75 % für Erwachsene (20 bis 64 Jahre) leisten kann – ein Ziel, das die Strategie Europa 2020 für die gesamte EU gesteckt hat.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist es erforderlich, die Betroffenen zu aktivieren, ihre Fähigkeiten zu verbessern und ihnen einen Arbeitsplatz sowie besseren Zugang zu hochwertigen und individuellen Beschäftigungsdiensten zu verschaffen. Dies ist auch ein integraler Bestandteil der 2010 angenommenen EU-Beschäftigungsleitlinie 7 „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Abbau

der strukturellen Arbeitslosigkeit und Förderung der Arbeitsplatzqualität“.

Auch in dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2012, einem Anhang zum Jahreswachstumsbericht<sup>(3)</sup>, wurde die Bedeutung effektiver aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen betont, die von angemessenen sozialen Sicherungssystemen zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Förderung der Wiederbeschäftigung unterstützt werden. Im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht wird zudem darauf verwiesen, dass gerade Langzeitarbeitslose aufgrund der beträchtlichen Hindernisse, die sie bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu überwinden haben, zusätzlicher Unterstützung bedürfen: „Die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen kann mit speziell auf sie ausgerichteten Umschulungen und Arbeitserfahrungen erhalten werden. Leistungsfähige und wirksame Arbeitsvermittlungen, die sich auf lokale Partnerschaften stützen, müssen den Betroffenen Folgendes bieten: individuell zugeschnittene Unterstützung bei Aktivierungsmaßnahmen und Stellensuche, Vermittlung passender Stellen und Abstimmung mit Sozialleistungen“.

Um die Wiederbeschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen zu verbessern, wird den Mitgliedstaaten in der kürzlich veröffentlichten Mitteilung der Kommission „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“<sup>(4)</sup> überdies empfohlen, Beschäftigungszuschüsse (bei Neueinstellungen) für diese besonders gefährdete Gruppe von Arbeitssuchenden einzuführen.

Im folgenden Abschnitt wird untersucht, in welcher Form verschiedene Personengruppen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind und wie sich die gefährdeten Gruppen voneinander unterscheiden.

<sup>(2)</sup> Die ESF-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1081/2006) für die Programmperiode 2007–2013 nennt unter anderem ausdrücklich das folgende Ziel, das im Rahmen von ESF-Aktionen zu unterstützen ist: „Verbesserung des Zugangs von Arbeitssuchenden und nicht erwerbstätigen Personen zum Arbeitsmarkt und Verbesserung ihrer dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Vermeidung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit.“

<sup>(3)</sup> KOM (2011) 815 endgültig.

<sup>(4)</sup> COM (2012) 73 final.

## 2 Langzeitarbeitslosigkeit nach verschiedenen Personengruppen

Im Abschnitt 2 werden die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Gruppen nach Alter und Geschlecht, Bildungsniveau, Einwandererstatus bzw. Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit, Beruf/Tätigkeitssektor und Wohnregion ermittelt und die Unterschiede in ihrer Situation vor der Krise und zum gegenwärtigen Zeitpunkt analysiert. Die einzelnen Merkmale und ihre Wirkung auf das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit werden in den folgenden Unterabschnitten nacheinander behandelt.

### 2.1 Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Alter und Geschlecht <sup>(5)</sup>

**Zusammenfassung:** Alter und Geschlecht sind Merkmale, die das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit stark beeinflussen, wobei ältere Menschen stärker als jüngere betroffen sind. Während der Krise ist allerdings auch der Anteil an jungen Langzeitarbeitslosen gestiegen. Zu Beginn des letzten Jahrzehnts waren Frauen mit etwas größerer Wahrscheinlichkeit langzeitarbeitslos als Männer, während im Verlauf der Krise relativ gesehen mehr Männer von einem Arbeitsplatzverlust betroffen waren, was zu einer höheren Langzeitarbeitslosigkeit unter männlichen Arbeitnehmern geführt hat.

Diejenige Variable, anhand derer sich das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit am ehesten vorhersagen lässt, ist das Alter einer arbeitslosen Person: Ältere Arbeitnehmer sind stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als die übrige Erwerbsbevölkerung, da ihrem Übergang von einem Arbeitsplatz zum nächsten mehrere Hindernisse entgegenstehen. Dazu gehören eine negative Haltung der Arbeitgeber gegenüber älteren Arbeitnehmern, was zu Diskriminierung beim Einstellungsverfahren führt, eine höhere Wahrscheinlichkeit veralteter Fähigkeiten unter älteren Menschen sowie ihre Überrepräsentation in umstrukturierten Sektoren. All dies sind Faktoren, die ihre Wiederbeschäftigung behindern.

2011 war die Mehrheit der Arbeitslosen im Alter von 50 bis 64 Jahren in der EU seit mindestens einem Jahr ohne Arbeit, während es in der „Kerngruppe“

der 25- bis 49-Jährigen nur 45 % waren. Der Anteil junger Menschen, die seit mehr als einem Jahr ohne Beschäftigung sind, ist mit 30 % etwas geringer, ergibt sich allerdings in hohem Maße daraus, dass viele von ihnen erst mit 20 Jahren oder älter nach einem ersten Arbeitsplatz suchen. Ein deutliches Zeichen für die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation junger Menschen im Kontext der Wirtschaftskrise ist der Anstieg des Langzeitarbeitslosenanteils unter jungen Arbeitslosen um 4 Prozentpunkte zwischen 2006 und 2011.

### Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit unter jungen Kohorten bzw. Rückgang unter älteren Kohorten – Vereinigtes Königreich

Eine nach Altersgruppen durchgeführte Analyse gibt deutlich zu erkennen, dass die Langzeitarbeitslosigkeit im **Vereinigten Königreich** unter den jüngeren Kohorten steigt, unter den älteren Altersgruppen dagegen rückläufig ist. So waren von den 18- bis 24-Jährigen im Jahr 2007 rund 8,9 % aller Leistungsempfänger langzeitarbeitslos, während es 2012 bereits 13,6% waren, und auch in der Gruppe der 25- bis 49-Jährigen ist der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit im selben Zeitraum von 20 auf 28,3 % gestiegen. Unter Arbeitnehmern ab 50 Jahren ist der Anteil dagegen von 48,4 auf 32,5 % gesunken. Trotzdem ist es nicht falsch zu sagen, dass ältere Arbeitslose stärker von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind. So berichtet der britische Gewerkschaftsverband Trades Union Congress (2012) <sup>(6)</sup> in einem jüngst veröffentlichten Papier, dass junge Menschen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren in unverhältnismäßig hohem Maße von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Die Autoren untersuchten Zahlen aus dem Jahr 2000 und stellten dabei fest, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit für alle Altersgruppen um rund 50 % und der Anteil junger Langzeitarbeitsloser um 874 % (von denen 264 % allein auf das Jahr 2011 entfielen) zugenommen hatte (von 6 260 auf 60 955).

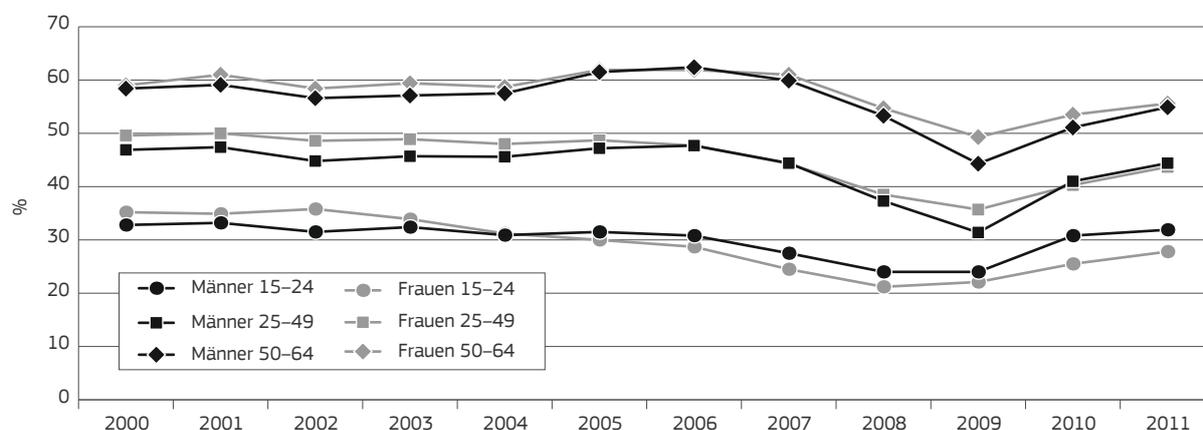
<sup>(5)</sup> Die regelmäßig für die Eurostat-Arbeitskräfteerhebung erfassten Daten werden nur nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselt. Die Arbeitskräfteerhebung stellt zudem Statistiken für den Anteil der Langzeitarbeitslosen und die Langzeitarbeitslosenquote nach NUTS-II-Region bereit.

<sup>(6)</sup> Trades Union Congress (TUC) (2012), *Youth long-term unemployment rises* (Die Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen nimmt zu), <http://www.tuc.org.uk/economy/tuc-21125-f0.cfm>.

Die in Abbildung 2.1 dargestellten Trends seit 2000 zeigen, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Altersgruppen trotz der sich ändernden Konjunkturlage

während der gesamten letzten Dekade konstant geblieben sind.

**Abbildung 2.1 – Langzeitarbeitslosigkeit als Prozentsatz der Arbeitslosenquote nach Alter und Geschlecht (Jahresdurchschnitt), EU-27**



Quelle: Eurostat, *Arbeitskräfteerhebung [lfsa\_upgal]*.

Auch die Geschlechter sind in unterschiedlich hohem Maße dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ausgesetzt. In der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts waren weibliche Arbeitsuchende unabhängig von ihrem Alter mit etwas größerer Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als männliche Arbeitsuchende. Zwischen 2005 und 2008 ging im Kontext eines anhaltenden Beschäftigungswachstums die Zahl der Langzeitarbeitslosen im Verhältnis zur Gesamtarbeitslosigkeit unter den Männern zudem deutlicher zurück als unter Frauen. Nach Eintreten der Rezession war jedoch das Gegenteil der Fall, da männliche Arbeitskräfte relativ gesehen häufiger entlassen wurden, was einen höheren Prozentsatz an männlichen Langzeitarbeitslosen zur Folge hatte.

Auch unter jungen Arbeitslosen sind Männer mit größerer Wahrscheinlichkeit länger als ein Jahr lang arbeitslos, was sich teilweise durch den höheren Prozentsatz an männlichen Schulabbrechern erklärt, die in den Arbeitsmarkt einsteigen.

Die in Tabelle 2.1 enthaltenen Daten aus dem Jahr 2011 machen die markanten Unterschiede zwischen den Geschlechtern und den verschiedenen Altersgruppen in den untersuchten Ländern deutlich. In Ländern wie Irland und im Vereinigten Königreich sind arbeitslose Männer mit größerer Wahrscheinlichkeit langzeitarbeitslos als Frauen, während es in Griechenland die Frauen sind, die häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind.

Tabelle 2.1 – Langzeitarbeitslosigkeit als Prozentsatz  
der Gesamtarbeitslosigkeit unter den angegebenen Altersgruppen  
und nach Geschlecht, 2011

	Männer			Frauen		
	15-24	25-49	50-64	15-24	25-49	50-64
<b>EU-27</b>	31,9	44,4	54,9	27,8	43,7	55,6
<b>BE</b>	31,6	47,4	68,4	32,6	51,0	71,5
<b>BG</b>	51,9	58,0	59,2	44,6	54,6	62,9
<b>CZ</b>	33,0	41,4	46,2	23,3	41,9	48,6
<b>DK</b>	10,1	28,2	45,1	:	22,4	42,8
<b>DE</b>	26,2	48,9	63,8	20,6	45,3	61,4
<b>EE</b>	:	65,6	66,3	:	50,3	68,2
<b>IE</b>	51,4	68,1	70,7	37,1	49,5	54,2
<b>EL</b>	38,8	45,3	49,2	45,7	55,3	57,8
<b>ES</b>	34,8	39,2	52,3	29,5	42,8	57,8
<b>FR</b>	29,8	42,3	59,0	26,6	41,5	55,9
<b>IT</b>	47,4	51,6	56,4	48,2	53,6	53,5
<b>CY</b>	15,9	22,3	27,7	18,6	19,1	:
<b>LV</b>	37,2	62,7	68,1	:	50,0	61,6
<b>LT</b>	40,5	55,7	53,3	:	51,0	68,3
<b>LU</b>	:	33,3	:	:	26,5	:
<b>HU</b>	37,1	48,4	54,1	34,3	48,3	58,2
<b>MT</b>	:	66,0	:	:	:	:
<b>NL</b>	13,9	34,7	55,9	13,6	32,7	52,9
<b>AT</b>	:	28,1	48,6	:	23,9	44,4
<b>PL</b>	27,5	37,2	44,9	25,1	40,3	49,4
<b>PT</b>	29,3	47,5	64,7	23,5	50,2	68,2
<b>RO</b>	42,4	41,6	46,2	40,3	40,8	44,7
<b>SI</b>	32,9	46,4	51,3	38,3	41,9	54,2
<b>SK</b>	56,4	72,6	73,8	51,0	67,1	77,5
<b>FI</b>	7,1	28,0	45,1	:	17,2	36,9
<b>SE</b>	8,0	24,8	37,6	5,3	20,2	32,3
<b>UK</b>	27,7	43,0	47,0	20,3	30,7	36,6
<b>HR</b>	57,1	59,7	79,3	54,7	64,1	80,7
<b>EJRM</b>	66,3	86,1	93,1	58,8	84,6	90,1
<b>TR</b>	13,6	20,2	31,9	22,6	36,9	39,3
<b>NO</b>	:	31,0	:	:	27,3	:

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung [lfsa\_upgal].

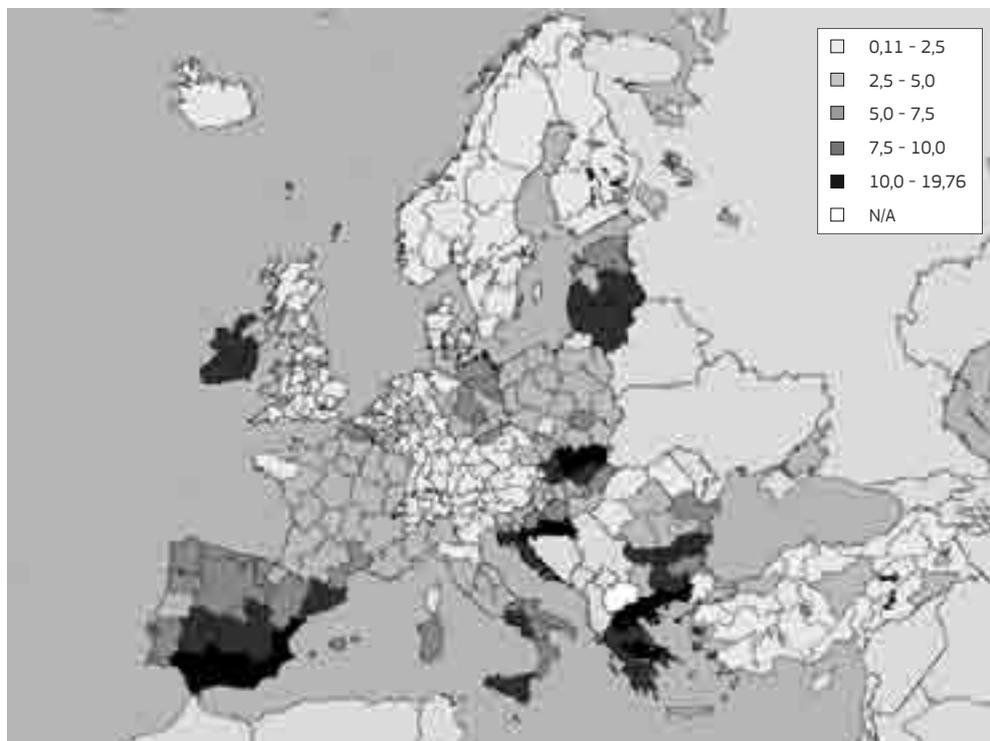
## 2.2 Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Wohnregion

**Zusammenfassung:** Europäische Daten geben je nach Wohn- oder geografischer Region ein recht unterschiedlich hohes Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko zu erkennen, und in einigen Fällen sind diese Unterschiede ein Spiegelbild der Wachstumsquoten, der Wirtschaftsstruktur und der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung einer bestimmten Region. In einigen Ländern wird hierdurch ein Nord-Süd-Gefälle deutlich, in anderen eine Trennung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten, und in wieder anderen Ländern ist ein Zusammenhang zwischen armen Regionen und hoher Langzeitarbeitslosigkeit erkennbar. Dazwischen gibt es allerdings auch Länder, in denen die regionalen Unterschiede unverändert und von der Krise weitgehend unberührt geblieben sind.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit beeinflusst, ist die

geografische Lage, denn – wie Abbildung 2.2 unten zeigt – gibt es erhebliche regionale Unterschiede innerhalb der EU und auch innerhalb einzelner Länder. So ist in **Spanien**, außer in Katalonien, ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle zu erkennen, das von 4,3 % in Navarra bis hin zu über 12 % in Andalusien reicht. Die Überseegebiete unter den europäischen Regionen sind mit Quoten von 13,42 % auf den Kanarischen Inseln und 18,9 % in französischen Territorien besonders stark betroffen. In Hauptstadtregionen ist Langzeitarbeitslosigkeit meist weniger verbreitet als in ländlichen oder nur gering bevölkerten Regionen. Ein gutes Beispiel ist die **Slowakei**, wo die Langzeitarbeitslosigkeit in der Region um Bratislava mit rund 2,4 % wesentlich geringer als im Rest des Landes ist, in dem einige Gebiete einen zweistelligen Prozentsatz registrieren. Ein derartiges Gefälle ist übrigens auch in Ländern zu beobachten, die eine geringe durchschnittliche Langzeitarbeitslosenquote verzeichnen, wie beispielsweise in **Rumänien**, wo die Langzeitarbeitslosenquote in der Hauptstadt extrem niedrig ist (0,3 %), in der Region Centru jedoch fast 5 % erreicht.

Abbildung 2.2 – Langzeitarbeitslosenquoten 2011, nach NUTS-2-Region



Quelle: Eurostat, *Arbeitskräfteerhebung*, Haupttabellen, Code: tgs00053 (ohne überseeische Gebiete).

In **Dänemark** <sup>(7)</sup> verläuft das Muster der Langzeitarbeitslosigkeit von der Mitte in die Randgebiete, wobei die Kopenhagener Region eine recht geringe Quote aufweist. Höhere Quoten werden dagegen in Nordjütland und den südlichsten Teilen Dänemarks verzeichnet. Auch dies reflektiert das unterschiedliche Gesamtwachstum einzelner Regionen sowie die unterschiedliche Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur.

Auch in **Polen, Rumänien** und **Serbien** werden in ländlichen und städtischen Gebieten unterschiedliche Langzeitarbeitslosenquoten verzeichnet. Typisch für den polnischen Arbeitsmarkt sind starke regionale Unterschiede. Ende 2011 reichte der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit von 27,1 % in der Woiwodschaft Lebus bis hin zu 41,6 % in der Woiwodschaft Podlachien. Zudem werden in ländlichen Regionen längere durchschnittliche Arbeitslosigkeitsperioden als in den Städten vermerkt. **Serbien** ist ein weiteres Land, in dem die Langzeitarbeitslosigkeit von einem Stadt-Land-Gefälle gekennzeichnet ist: Auf dem Land liegt die Langzeitarbeitslosenquote bei 76,8 %, in der Stadt dagegen bei 72,1 %. Das Risiko, langfristig ohne Arbeit zu sein, steht in umgekehrtem Verhältnis zur wirtschaftlichen Entwicklung einer Region, was durch das regionale Profil der Langzeitarbeitslosigkeit bestätigt wird: In den weniger entwickelten südlichen Regionen des Landes liegt der Prozentsatz der Langzeitarbeitslosigkeit höher (Sumadija und Westserbien 77,4 %, Südostserbien 77,8 %) als in den wohlhabenderen nördlichen Regionen (Belgrad 71,3 % und Vojvodina 68,7 %). Die relative Situation der ländlichen Bevölkerung hat sich im Verlauf der Krise zudem weiter verschlechtert. Während die Langzeitarbeitslosenquote in ländlichen Gebieten im Oktober 2008 mit 72,2 % um nur 1,1 Prozentpunkte höher lag als in den Städten, war dieser Unterschied drei Jahre später auf 4,7 Prozentpunkte gestiegen.

Ein Nord-Süd-Gefälle der Langzeitarbeitslosigkeit tritt in **Belgien, Griechenland, Italien** und **Portugal** zutage, während in **Kroatien** und **Slowenien** auch ein Zusammenhang zwischen ärmeren Regionen und höheren Langzeitarbeitslosenquoten zu beobachten ist. In **Griechenland** ist die Langzeitarbeitslosigkeit ungleich über die 13 NUTS-2-Regionen des Landes verteilt. So reichte die Quote 2010 von nur 2,1 % in der Region Notio Aigaio bis hin zu 7,85 % in Dytiki Makedonia. Auf Inseln mit ausgeprägtem Touristenverkehr wird im Allgemeinen das geringste Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko, in den abgelegenen Festlandregionen im Norden das höchste Risiko verzeichnet. Eine Betrachtung der italienischen Regionen zeigt wiederum, dass die Arbeitslosen- und

Langzeitarbeitslosenquoten sowie auch der Langzeitarbeitslosenanteil auf den Inseln und in südlichen Regionen höher sind als in der Mitte und im Norden des Landes. Die Krise hat sich jedoch in den nördlichen Landesteilen stärker als im Süden bemerkbar gemacht und so zu einer Verringerung der regionalen Unterschiede geführt. Auch in **Belgien** ist die im Süden gelegene Region Wallonien im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit überrepräsentiert.

In einigen Ländern, wie im **Vereinigten Königreich** und in **Kroatien**, wurden zwischen 2007 und heute keine signifikanten Veränderungen in den Regionen im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit registriert. Im Vereinigten Königreich reichten die Unterschiede beim Langzeitarbeitslosenanteil im Mai 2012 von 19,3 % im Südwesten bis hin zu 27,9 % im Gebiet der West Midlands. 2007 bot sich ein ähnliches Bild, allerdings mit etwas niedrigeren Werten. Die West Midlands waren lange Zeit ein Zentrum des verarbeitenden Gewerbes, und in gewisser Weise ist dies auch heute noch ein wichtiges Merkmal der Region. Es scheint jedoch eher unwahrscheinlich, dass dies ein ausschlaggebender Faktor für den Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit ist. Die das verarbeitende Gewerbe dominierende Automobilindustrie der West Midlands hat sich seit der Rezession gut erholt und ein beträchtlicher Anteil der Arbeitsplatzverluste in dieser und in anderen Regionen ist vermutlich auf Kürzungen im öffentlichen Sektor zurückzuführen. Dies gilt auch für die Hauptstadt London, wo im Mai 2012 mit 27,8 % der zweithöchste Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit verzeichnet wurde, zum Teil bedingt durch zahlreiche Entlassungen im Finanzdienstleistungssektor. Ähnlich ist die Lage in **Kroatien**, wo sich die Verteilung der Langzeitarbeitslosigkeit in den drei NUTS-2-Regionen zwischen 2007 und 2011 kaum verändert hat und die höchste Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit in Mittel- und Ostkroatien zu finden sind.

### 2.3 Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Bildungsniveau

**Zusammenfassung:** Eines der wichtigsten Merkmale der Langzeitarbeitslosigkeit ist ihre Abhängigkeit vom Bildungs- und Qualifikationsniveau. Zwar waren alle Bildungsgruppen im Kontext der Krise von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen, doch wurden die höchsten Quoten unter denjenigen mit niedrigem Bildungsniveau verzeichnet.

Ein geringes Bildungsniveau steht in der Mehrheit der Staaten in direktem Zusammenhang mit dem Risiko, langzeitarbeitslos zu werden. Dies ist insbesondere in **Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal, der Slowakei, Slowenien, Schweden, Spanien, Kroatien** und **Serbien** der Fall.

<sup>(7)</sup> Die in der ersten Hälfte dieses Unterabschnitts beschriebene Analyse der regionalen Unterschiede im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit basiert auf Eurostat-Daten, während die nachfolgenden Informationen (bis zum Ende dieses Unterabschnitts) den von den System-Experten bereitgestellten Länderberichten entstammen.

In einigen Ländern wurde für alle Bildungsgruppen ein zunehmendes Risiko registriert, langfristig arbeitslos zu werden. Die höchsten Langzeitarbeitslosenquoten waren jedoch unter Personen mit dem geringsten Bildungsniveau zu finden. Ein eindeutiges Beispiel hierfür liefert **Serbien**, wo der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit am höchsten unter denjenigen mit dem geringsten Bildungsstand und am niedrigsten unter Arbeitnehmern mit dem höchsten Bildungsstand ist. So liegt der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter Arbeitnehmern ohne formale Bildung bei 88,8 %, sinkt unter denjenigen mit abgeschlossener Volksschulbildung auf 82,0 %, mit Sekundarschulbildung auf 73,7 % und unter Akademikern auf 63,7 %. Auch in **Estland** spielt das Bildungsniveau im Hinblick auf das Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko eine wichtige Rolle. Zwar zeigten sämtliche Bildungsgruppen zwischen 2007 und 2011 eine steigende Langzeitarbeitslosigkeit als Prozentsatz der aktiven Erwerbsbevölkerung einer jeden Gruppe; der schnellste Anstieg wurde jedoch unter denjenigen mit dem geringsten Bildungsstand verzeichnet, wobei über 16 % der aktiven Bevölkerung dieser Gruppe im Jahr 2011 langzeitarbeitslos waren (verglichen mit rund 7,5 % der Arbeitnehmer mit Sekundarbildung und weniger als 4 % derjenigen mit höherer Bildung).

Die Daten des Statistikamts in **Luxemburg** (Stated) aus dem Jahr 2008 zeigen ebenfalls, dass der Anteil der Geringqualifizierten unter den Langzeitarbeitslosen besonders hoch ist: Betrachtet man die verschiedenen Bildungsgruppen, dann sind Arbeitnehmer, die lediglich über eine Grundbildung (*scolarité obligatoire*) verfügen, mit 59 % am stärksten repräsentiert. Die Zahlen für Mai 2012 deuten zudem auf zwei weitere Trends, die die Langzeitarbeitslosigkeit in eine enge Beziehung zu den Bildungsreformen setzen. Zum einen ist die Langzeitarbeitslosigkeit höher, je länger ein Geringqualifizierter nach einem neuen Arbeitsplatz sucht (3 561 Arbeitsuchende warten seit mehr als 24 Monaten), und zweitens ist die Langzeitarbeitslosigkeit außerordentlich hoch unter Geringqualifizierten mit grundlegendem Qualifikations- und Kompetenzniveau (*niveau inférieur*).

Selbst in Ländern wie **Österreich** und **Deutschland** – beides Länder, die in der Zeit von 2007 bis 2011 durchaus positiv in puncto Arbeitslosigkeit abschnitten – hatten Geringqualifizierte stärker als andere Gruppen unter Langzeitarbeitslosigkeit zu leiden. In **Deutschland** sank die Arbeitslosigkeit unter Arbeitnehmern mit hohen und mittleren Qualifikationen zwischen 2007 und 2011 wesentlich stärker als unter Geringqualifizierten, so dass die Arbeitslosenquote in dieser letztgenannten Gruppe (ISCED 0-2) im Jahr 2011 mit 13,4 % fünf Mal höher war als unter Hochqualifizierten (2,5 %; ISCED 5-6) <sup>(8)</sup>.

In einigen Ländern, darunter **Bulgarien**, **Portugal**, **Slowenien**, **Zypern** und **Kroatien** machte sich zudem ein weiterer Trend bemerkbar: die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage hochqualifizierter Arbeitnehmer in der Zeit von 2007 bis 2011. In **Bulgarien** beispielsweise belief sich der Anteil der geringqualifizierten Langzeitarbeitslosen im Jahr 2008 auf rund 70 % und im Jahr 2011 auf 65 %. Dieser Rückgang des Anteils an Arbeitnehmern mit geringem Bildungsniveau an der Langzeitarbeitslosigkeit zwischen 2008 und 2011 war einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit unter Arbeitnehmern mit Sekundar- und Hochschulbildung zuzuschreiben. In **Kroatien** wiederum bilden Arbeitnehmer mit Tertiärbildung laut ÖAV-Daten eine Minderheit unter den Langzeitarbeitslosen, allerdings ist ihr Anteil zwischen 2007 und 2011 von 5,6 auf 6,9 % gestiegen. Das gleiche galt für den Anteil der von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Arbeitnehmer mit einem Abschluss der Sekundarstufe II. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die lediglich eine kurze Berufsausbildung oder eine Ausbildung unterhalb der Sekundarstufe I abgeschlossen hatten, von 71,7 auf 68,4 % gesunken. In **Zypern** wurde 2011 die höchste Arbeitslosenquote unter Arbeitnehmern mit einem Abschluss der Sekundarstufe II und mit einem abgeschlossenen postsekundären, nicht-tertiären Bildungsgang (ISCED-Stufen 3 und 4, 8,6 %) verzeichnet. Gleichzeitig wurde in dieser Gruppe der größte Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 2008 registriert. Die zweithöchste Arbeitslosenquote war 2011 in der Gruppe mit Vor- und Grundschulbildung sowie mit einem Abschluss der Sekundarstufe I (ISCED-Stufen 0 bis 2, 7,6 %) zu finden, die niedrigste Quote von 2011 dagegen unter Arbeitnehmern mit Tertiärbildung (ISCED-Stufen 5 und 6, 7,1 %). Doch auch diese letztgenannte Gruppe musste seit 2008 einen signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit hinnehmen. In **Portugal** bilden Arbeitnehmer mit vierjähriger Grundbildung (erster Zyklus) die größte Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Für ältere Generationen war ein Abschluss des ersten Zyklus der Grundbildung noch die Norm und der merkliche Rückgang des Anteils dieser Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der Langzeitarbeitslosen (von 44 auf 33 %) ist wohl teilweise dadurch erklärbar, dass ein großer Teil dieser Generation jetzt das Rentenalter erreicht. Die Geschwindigkeit, mit der dies der Fall ist (11 Prozentpunkte in vier Jahren), lässt jedoch darauf schließen, dass andere Faktoren mit ins Spiel kommen. So könnte einer der Hauptgründe für den raschen Rückgang sein, dass Arbeitnehmer mit höherem Bildungsniveau anfälliger für die Folgen der Krise waren. Dies gilt insbesondere für Personen mit Sekundarbildung, deren Anteil zwischen 2007 und 2011 von 12 auf 17 %, bzw. für Personen mit neun abgeschlossenen Schuljahren (dritter Zyklus), deren Anteil von 16 auf 20 % gestiegen ist.

<sup>(8)</sup> Die Angaben beziehen sich auf die ISCED-Klassifizierung von 1997.

## 2.4 Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Einwanderer- oder Minderheitenstatus und Nationalität

**Zusammenfassung:** Den Länderberichten zufolge besteht im Allgemeinen ein deutlicher Zusammenhang zwischen Einwandererstatus bzw. Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit und dem Risiko, langzeitarbeitslos zu werden. Ein besonders hervorstechendes Beispiel ist die Roma-Bevölkerung in der Slowakei, die zwar nur 7 bis 9 % der Gesamtbevölkerung, gleichzeitig aber einen relativ hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen ausmacht.

Aus mehreren Ländern, darunter **Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Schweden** und die **Slowakei**, wird berichtet, dass der Einwandererstatus ein wichtiger Risikofaktor im Hinblick auf Langzeitarbeitslosigkeit ist und dass Angehörige von Drittstaaten stärker von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind als einheimische Arbeitnehmer. In der **Slowakei** sind es vor allem Roma, die sichtlich stärker durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet sind: Den jüngsten offiziellen Statistiken aus dem Jahr 1999 zufolge stellten Roma-Angehörige fast 20 % der Gesamtarbeitslosigkeit, 30 % der Langzeitarbeitslosigkeit und ganze 52 % der sehr langen Arbeitslosigkeit (mehr als 48 Monate), aber nur 7 bis 9 % der Gesamtbevölkerung. Sämtliche verfügbaren Daten legen außerdem nahe, dass sich die Arbeitsmarktlage der Roma seither noch verschlechtert hat. Auch eine Studie des Beschäftigungsministeriums in **Dänemark** zeigt, dass die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, sichtbar beeinflusst. So liegt die Langzeitarbeitslosenquote für Einwanderer aus nicht westlichen Ländern und deren Nachkommen mehr als fünfmal höher als die Langzeitarbeitslosenquote für Arbeitnehmer dänischer Herkunft. Auch Einwanderer aus westlichen Ländern sind häufiger langzeitarbeitslos als dänische Arbeitnehmer, doch ist der Unterschied in diesem Fall nicht ganz so dramatisch. In **Finnland** ist die Arbeitslosigkeit unter Einwanderern ebenfalls höher als unter der einheimischen Bevölkerung. Gründe hierfür sind die hohen Erwartungen an die Sprachkenntnisse, die Haltung der Arbeitgeber und mangelnde Kenntnis der für die Einstellung von Immigranten erforderlichen Verfahren.

In **Zypern** ist in der Zeit von 2007 bis 2011 das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit für einheimische Arbeitnehmer allerdings gestiegen. 2008, noch bevor sich die Krise auch in **Zypern** bemerkbar machte, war die Arbeitslosigkeit am höchsten unter Angehörigen der EU-27 (6 %), gefolgt von Nicht-EU-Bürgern (3,8 %) und von Zypern (3,3 %). Auf dem Höhepunkt des Konjunkturbooms war die Arbeitslosigkeit des Landes

im Wesentlichen friktioneller Art, denn Angehörige aus Drittländern kamen zu einer vorab vereinbarten kurzfristigen Tätigkeit ins Land und wurden nur dann arbeitslos, wenn dieser Arbeitsplatz unverhofft nicht zustande kam, während EU-Bürger, die aus familiären Gründen nach Zypern kamen, größere Probleme bei der Arbeitssuche hatten. Im ersten Quartal 2012 waren es weiterhin EU-Bürger, die am häufigsten arbeitslos waren (15,5 %), nun aber gefolgt von Zypern, die einen steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit (auf 10,8 %) hatten hinnehmen müssen und damit die Nicht-EU-Bürger (7,4 %) überholt hatten. Die Gründe hierfür sind klar: Angehörige von Drittstaaten werden aufgrund der geringeren Löhne für eine Kurzzeitbeschäftigung ins Land gebracht, doch funktionierte dieser Vermittlungsprozess während der Wirtschaftskrise weniger effektiv und führte zu einer steigenden Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe. Gleichzeitig wurden zyprische Arbeitnehmer, vor allem die ungelerten unter ihnen, schwerer vermittelbar und durch billigere Arbeitskräfte aus der EU-27 und aus Nicht-EU-Ländern ersetzt.

## 2.5 Wirkung der Krise auf die Langzeitarbeitslosigkeit nach Beruf/Tätigkeitssektor

**Zusammenfassung:** Infolge der Krise waren vor allem Arbeitnehmer in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe, im Bausektor, im Informations- und Finanzwesen und in der Landwirtschaft in höherem Maße von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht. Am stärksten betroffen waren wiederum ungelernete und angelernte Arbeitskräfte sowie Handwerker und landwirtschaftliche Arbeitskräfte. In einigen Ländern, wie beispielsweise im Vereinigten Königreich, hatte die Krise jedoch Folgen für den Einzelhandel, Finanzdienstleistungen und den öffentlichen Sektor – Bereiche, die einen hohen Prozentsatz an Frauen beschäftigen, so dass Frauen stärker von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht waren.

Sektoren, die das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit infolge der Krise am stärksten zu spüren bekamen, waren die Industrie und das verarbeitende Gewerbe, der Bausektor, das Informations- und Finanzwesen (**Griechenland**) und die Landwirtschaft. In Ländern wie **Frankreich, Griechenland, Irland, Norwegen, Spanien** und **Ungarn** waren männerdominierte zyklische Sektoren wie das Bauwesen und das verarbeitende Gewerbe am stärksten von der Krise betroffen. In diesen Ländern waren es daher vor allem Arbeiter, die langzeitarbeitslos wurden. Im **Vereinigten Königreich** war das Gegenteil der Fall. Dort wurden die stärksten Arbeitsplatzverluste im Einzelhandel, bei Finanzdienstleistungen und im öffentlichen Sektor und somit in Bereichen mit einem hohen Frauenanteil verzeichnet, so dass vor allem Frauen stärker von

Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren. In **Spanien** lassen sich der drastische Beschäftigungsrückgang und der Anstieg der Arbeitslosigkeit mit der Krise im Bausektor erklären, die in hohem Maße zur Langzeitarbeitslosigkeit und zum Anstieg der Zahlen beigetragen hat. Auch die letzte von einem Arbeitslosen ausgeübte Tätigkeit hat sich zu einem relevanten Faktor entwickelt, der die Dauer der Arbeitslosigkeit erklärt. Berufe, die anspruchsvollere Qualifikationen erfordern, wie Führungspositionen und wissenschaftliche Berufe, sind weniger stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. In **Norwegen** sind Arbeitnehmer im Bauwesen und in der Industrie stärker von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht als andere Gruppen, da diese Sektoren die Krise von 2008/2009 als erste zu spüren bekamen. Einige der in dieser Zeit im Bausektor entlassenen Arbeitnehmer hatten größere Probleme bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung als beispielsweise Ingenieure oder IT-Experten und waren auch 2010 noch ohne Arbeit. Auch in **Irland** wurden nach Zusammenbruch der Bautätigkeit in den Jahren 2008 und 2009 zahlreiche Handwerker und geringqualifizierte Arbeitskräfte entlassen, was das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit noch verschärfte. In **Frankreich** waren es vor allem männerdominierte Sektoren wie die Industrie und die befristete Arbeit, die die Wirtschaftskrise zu spüren bekamen. Auch ein bestimmter Arbeitslosigkeitsstatus kann von Bedeutung sein: So sind Arbeitnehmer, die sich nach einer Entlassung als arbeitslos gemeldet haben, offenbar stärker langzeitarbeitslosgefährdet als andere Arbeitslose. Im Gegensatz dazu werden Arbeitnehmer, die sich nach Auslaufen eines befristeten oder eines Zeitarbeitsvertrags oder nach einem Rücktritt als arbeitslos melden, weniger häufig langzeitarbeitslos, sind dafür aber mit größerer Wahrscheinlichkeit später erneut ohne Arbeit. Eine teilweise Erklärung hierfür ist das Alter: Von Entlassung sind sehr häufig ältere Arbeitnehmer betroffen, während jüngere eher befristet oder als Zeitarbeitskraft beschäftigt sind.

In **Frankreich, Irland, Litauen, Polen, Slowenien, Zypern, Kroatien** und der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** sind ungelernete und angelernte Arbeitskräfte, Handwerker und landwirtschaftliche Arbeitskräfte mit der größten Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. In **Irland** waren es vor allem gelernte Arbeiter (oder Handwerker), die 2007 mit einem Anteil von 26,5 % und 2012 von 72 % an der Gesamtarbeitslosigkeit beteiligt waren. Ein ähnlicher, wenn auch nicht ganz so extremer Trend ist in diesem Zeitraum unter den Hilfsarbeitskräften und ungelerten Berufen und unter den Anlagen- und Maschinenbedienern festzustellen. Diese drei Berufssparten, als „Handwerker, angelernte und ungelernete Arbeitskräfte“ zusammengefasst, stellten 2012 über 60 % aller Langzeitarbeitslosen. Auch in **Polen** waren die Berufe mit dem höchsten Anteil an der Langzeitarbeitslosigkeit Handwerker und verwandte Berufe, personenbezogene Dienstleistungsberufe und Verkäufer. In **Slowenien**

spielt die Berufssparte ebenfalls eine Rolle. Der höchste Anteil an Langzeitarbeitslosen (22,9 %) ist unter Hilfsarbeitern zu finden (Berufe, die in der Regel ein sehr geringes Bildungsniveau erfordern) und ein relativ hoher Anteil auch unter Handwerkern und verwandten Berufen (14,4 %), Dienstleistern, Laden- und Marktverkäufern (10,7 %) sowie unter Anlagen- und Maschinenbedienern und Monteuren (10,8 %).

## 2.6 Sonstige Faktoren mit Wirkung auf das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit

**Zusammenfassung:** In einigen Ländern wurden weitere Faktoren daraufhin untersucht, ob sie das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit beeinflussen oder nicht. Dazu gehörten Behinderung, die Dauer der vorangegangenen Beschäftigung, ob die Arbeitslosen irgendeine Unterstützung erhielten und wenn ja, welche.

In einigen Ländern besteht ein Zusammenhang zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und anderen Faktoren wie Behinderung (Luxemburg), mehrfache Benachteiligung (Österreich), Dauer der vorangegangenen Beschäftigung (Slowenien und Kroatien), die Art der Leistung/Unterstützung, die Arbeitslose erhielten, und ob sie überhaupt eine Arbeitslosenunterstützung erhielten oder nicht (Dänemark und Ungarn). In **Luxemburg** sind Menschen mit Behinderungen eine wichtige von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Personengruppe, die 16 % aller Langzeitarbeitslosen, aber nur 2 % aller Arbeitssuchenden stellt. Die Gesamtzahl der Personen, die einer der beiden anerkannten Behindertengruppen angehören (*salariés handicapés* und *salariés à capacité de travail réduite*), ist von 2 595 im Juli 2010 auf 3 313 im März 2012 gestiegen, und diese beiden Gruppen bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit. Die Daten der Nationalen Beschäftigungsagentur zeigen zudem, dass geringqualifizierte behinderte Menschen besonders benachteiligt bei der Arbeitssuche sind. In **Slowenien** wurde untersucht, wie lange (Langzeit-) Arbeitslose zuvor beschäftigt waren. 2010 stellten diejenigen, die über 20 bis 30 Jahre Arbeitserfahrung verfügten, den höchsten Prozentsatz der Langzeitarbeitslosen (20,5 %), gefolgt von denjenigen, die 30 Jahre und mehr gearbeitet hatten (18,8 %). Das Schlusslicht bildeten Langzeitarbeitslose, die zuvor nur 10 bis 20 Jahre eine Beschäftigung hatten (16,4 %) (ZRSZ, 2011) <sup>(9)</sup>. Zwischen 2005 und 2010 wurde der höchste Anstieg in der Zahl der langfristig arbeitslosen Arbeitnehmer (um 6,8 %) unter denjenigen verzeichnet, die zuvor 30 Jahre und länger

<sup>(9)</sup> Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) (Slowenischer Beschäftigungsdienst, ZRSZ), *Dolgotrajno brezposelne osebe na ZRSZ (Langzeitarbeitslose beim ZRSZ)*, 2011, [http://www.ess.gov.si/\\_files/2251/Analiza\\_DBO.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/2251/Analiza_DBO.pdf).

gearbeitet hatten. Dies bestätigt wiederum, dass Ältere zur Gruppe der gefährdeten Arbeitnehmer gehören. Allerdings gab es auch einen relativ hohen Prozentsatz an Langzeitarbeitslosen, die überhaupt keine frühere Arbeitserfahrung hatten (15,7 % im Oktober 2010, was allerdings einen Rückgang von 9,2 % gegenüber 2005 darstellte). Diese Gruppe

bestand jedoch zu 64 % aus jungen Menschen. In **Dänemark** sind Empfänger einer Arbeitslosenhilfe wesentlich häufiger langzeitarbeitslos als Mitglieder eines Arbeitslosenversicherungsfonds. Dies reflektiert die unterschiedliche Beschäftigungsfähigkeit der beiden Gruppen, von denen jede ihr Einkommen aus einer anderen Quelle bezieht.

## Bestand, Eintritt und Austritt im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit – Ungarn

Basierend auf Schätzungen zu Faktoren, die eine Langzeitarbeitslosigkeit in den zwei Jahren vor und nach 2009 begünstigt haben, wurde eine detaillierte Regressionsanalyse durchgeführt. Hierzu wurde die Langzeitarbeitslosigkeit unter bestehenden Arbeitslosen (laut IAO-Definition) sowie unter allen nicht erwerbstätigen Personen, die sich weder in Vollzeitausbildung befinden noch eine Rente beziehen, untersucht. Diese Unterscheidung ist von Bedeutung, da viele, die lange Zeit nicht gearbeitet haben, schließlich auch nicht mehr nach Arbeit suchen und daher nicht als arbeitslos registriert sind, trotzdem aber Teil des Arbeitskräftepotenzials bilden. Die Ergebnisse geben Aufschluss über die wichtigsten Merkmale der Langzeitarbeitslosen, nämlich geringes Bildungsniveau, Frauen im gebärfähigen Alter und ältere Arbeitnehmer.

Die Analyse liefert zudem Schätzungen zu den Faktoren, die Ein- und Austritt in die bzw. aus der Langzeitarbeitslosigkeit (anstelle des Bestands)

begünstigen. Eine Betrachtung der (unbearbeiteten) Quoten scheint darauf hinzudeuten, dass eine stärkere Fluktuation unter Langzeitarbeitslosen besteht (gemäß IAO-Definition). Die geringfügigen, im Laufe der Zeit erfolgten Änderungen wurden durch einen Anstieg des Eintritts in die Langzeitarbeitslosigkeit sowie einen Rückgang des Austritts aus dem "Nichterwerbstätig"-Status der Langzeitarbeitslosigkeit unterstützt.

Der Eintritt in die Langzeitarbeitslosigkeit wird stärker durch regionale Faktoren und Alter (insbesondere im Fall der Nichterwerbstätigen), der Austritt dagegen stärker vom Bildungsstand und der Jahreszeit bestimmt. Dieses Muster stimmt mit den komplexen Ereignissen in der Zeit von 2008 bis 2011 überein. Bestimmte Landesteile und bestimmte Industrie-/Berufsbranche waren stärker von der Krise als andere betroffen und dies war der Hauptgrund für den Eintritt in die Langzeitarbeitslosigkeit im untersuchten Zeitraum. Andererseits konzentrierten sich die Aktivierungsmaßnahmen der Regierung während dieser Zeit stärker auf Arbeitslose, die schon länger und nicht erst seit kurzem arbeitslos waren. Infolgedessen scheint es wahrscheinlich, dass der Austritt in erster Linie von individuellen Merkmalen abhängig war.

## 3 Einflussfaktoren im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit

In diesem Abschnitt wird versucht, die Faktoren zu analysieren, die in Ländern, in denen entsprechende Daten vorliegen, die Langzeitarbeitslosigkeit beeinflussen. Die (Dys)funktion des Arbeitsmarktes wird anhand von Beveridge-Kurven (auch UV-Kurven genannt) dargestellt, die den Bezug zwischen der Vakanzquote (V: „vacancies“) und der Arbeitslosenquote (U: „unemployment“) im Zeitverlauf aufzeigen. Wenn es sowohl offene Stellen als auch Arbeitslose gibt, aber keine neuen Arbeitsplätze geschaffen werden, ist davon auszugehen, dass die Arbeitslosen über längere Zeit arbeitslos bleiben und Schulabgänger bzw. Berufsanfänger keine Arbeit finden werden. **Bewegungen entlang** der Kurve symbolisieren Konjunkturschwankungen (die in der Regel durch Wirtschaftswachstum ausgeglichen werden können), während **Verschiebungen der Kurve (vom Ursprung weg)** gewöhnlich auf strukturelle Gründe und Diskrepanzen im Verhältnis von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen hindeuten. Der Faktor Langzeitarbeitslosigkeit führt normalerweise dazu, dass sich die Kurve vom Ursprung wegbewegt.

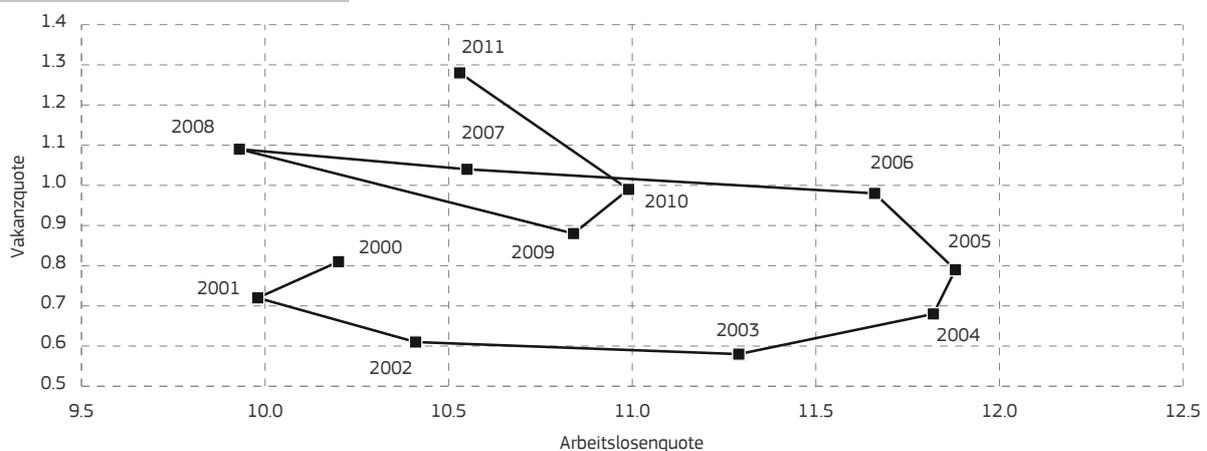
### 3.1 Beveridge-Kurven und das Verhältnis von Vakanz- und Arbeitslosenquoten

**Zusammenfassung:** In vielen Ländern hat sich die Beveridge-Kurve in den letzten Quartalen

nach außen verschoben, was darauf hindeutet, dass die Langzeitarbeitslosigkeit auf den dortigen Arbeitsmärkten durch strukturelle Probleme mitverursacht ist. In anderen Ländern zeigt die Beveridge-Kurve, wie Konjunkturzyklen die Arbeitslosigkeit beeinflussen. Bei einigen Ländern wie etwa **Italien** lässt die Analyse der Beveridge-Kurve kein systematisches Muster erkennen, das erklären könnte, ob die Veränderung der Arbeitslosenquote mit konjunkturellen oder strukturellen Faktoren zusammenhängt, während die Auswertung der Beveridge-Kurve in anderen Ländern vor allem deshalb keine eindeutigen Schlüsse zulässt, weil die vorhandenen Daten nicht verlässlich sind.

In vielen der untersuchten Länder, etwa in **Belgien, Bulgarien, Schweden, der Slowakei und Zypern**, ist zu beobachten, dass sich die Beveridge-Kurve in den letzten Quartalen nach außen verschoben hat. Dies deutet darauf hin, dass die Langzeitarbeitslosigkeit auf den dortigen Arbeitsmärkten durch strukturelle Probleme mitverursacht ist. In **Belgien** führte die Wirtschaftskrise 2008 und 2009 zu einem weiteren Rückgang der offenen Stellen und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. 2011 sorgte die Konjunkturerholung für eine starke Zunahme der Stellenangebote, während die Zahl der Arbeitsuchenden nur unwesentlich sank. Zwischen 2007 und 2011 bewegte sich die Beveridge-Kurve (siehe Abbildung 3.1) nach außen (da die Zahl der offenen Stellen bei fast identischen

Abbildung 3.1 – Beveridge-Kurve für Belgien (Prozentanteile der Erwerbsbevölkerung im Jahresdurchschnitt) <sup>(10)</sup>



Quellen: Actiris, FOREM, ICN, ONEM, VDAB, calculs CSE, in: Conseil Supérieur de l'Emploi (Juni 2012).

<sup>(10)</sup> Von den regionalen Arbeitsverwaltungen aufgeführte offene Stellen mit Ausnahme von Stellen, die von Zeitarbeitsagenturen oder im Rahmen bezuschusster Programme angeboten wurden.

(2) Verwendet wurde die amtliche Arbeitslosenquote, die auf der Zahl der erwerbslosen Arbeitsuchenden beruht (Staatliche Arbeitsagentur).

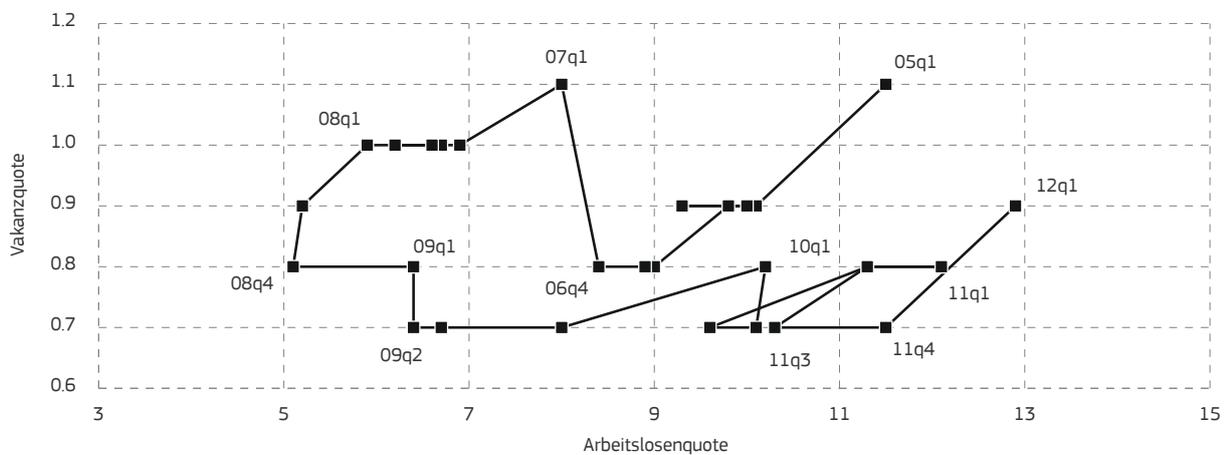
Arbeitslosenquoten 2011 höher war als 2007) – ein Anzeichen für eine gewisse Diskrepanz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

In **Bulgarien** verschob sich die Beveridge-Kurve (Abbildung 3.2) zwischen dem 4. Quartal 2008 und dem 1. Quartal 2012 <sup>(11)</sup> vor dem Hintergrund von Arbeitsmarktengpässen nach oben rechts. Dies deutet auf zunehmende Strukturprobleme und Ungleichgewichte auf dem bulgarischen Arbeitsmarkt hin. Die beiden gegen den Uhrzeigersinn verlaufenden Schleifen Ende 2010 und im Jahr 2011 lassen auf

kurzzeitige Anpassungen infolge von Konjunkturkrisen schließen.

In **Zypern** sank die Arbeitslosenquote nach der Konjunkturschwäche 2002/2003 auf 4,0 % im Jahr 2007, während die Vakanzquote im selben Jahr auf den Spitzenwert von 4,7 % anstieg. Als die Weltwirtschaftskrise im Jahr 2008 Zypern erreichte, hielt der Rückgang der Arbeitslosenquote zwar weiter an (auf 3,7 %), allerdings nahm auch die Vakanzquote ab (auf 4,1 %). Im Jahr 2009 waren die Vakanzquote deutlich niedriger (2,5 %) und die Arbeitslosenquote

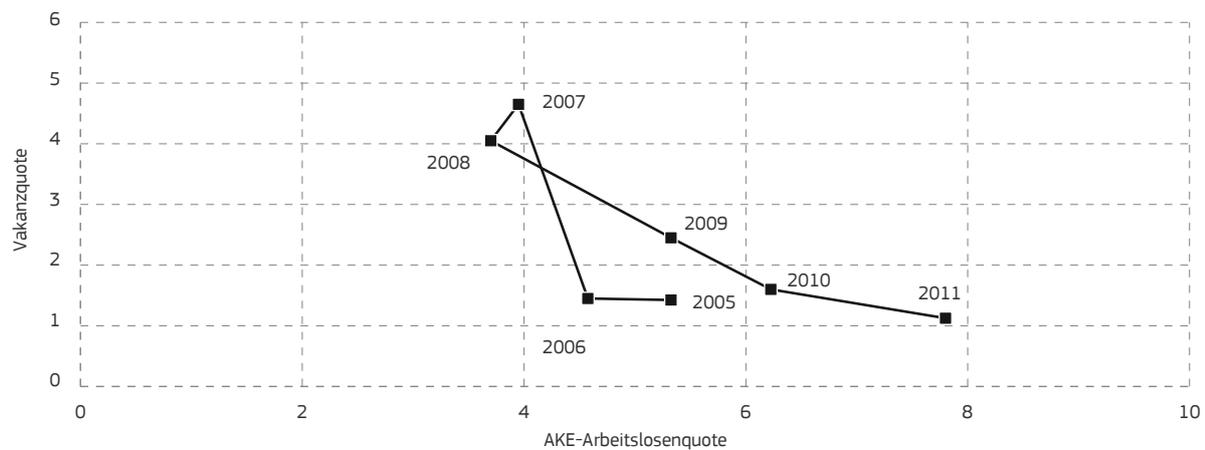
Abbildung 3.2 – Beveridge-Kurve für Bulgarien (1. Quartal 2005 bis 1. Quartal 2012)



Quelle: Eurostat [lfsq\_urgaed], [jvs\_q\_nace].

Die Angaben zur Vakanzquote im 3. Quartal 2009 und im 1. Quartal 2012 beruhen auf vorläufigen Daten. Quelle: NSA, Bulgarien.

Abbildung 3.3 – Beveridge-Kurve für Zypern



Quelle: Eurostat, vierteljährliche Arbeitslosenquote aus der AKE, aktualisiert am 27. Juni 2012.

(\*) Die Berechnung der Vakanzquote stützt sich auf folgende Quellen:

Eurostat, Statistik der offenen Stellen, NACE Rev1.1, NACE Rev2;

Eurostat, AKE-Beschäftigungsdaten nach Geschlecht, Alter und Nationalität, aktualisiert am 27. Juni 2012.

<sup>(11)</sup> Nur für diesen Zeitraum liegen Daten vor.

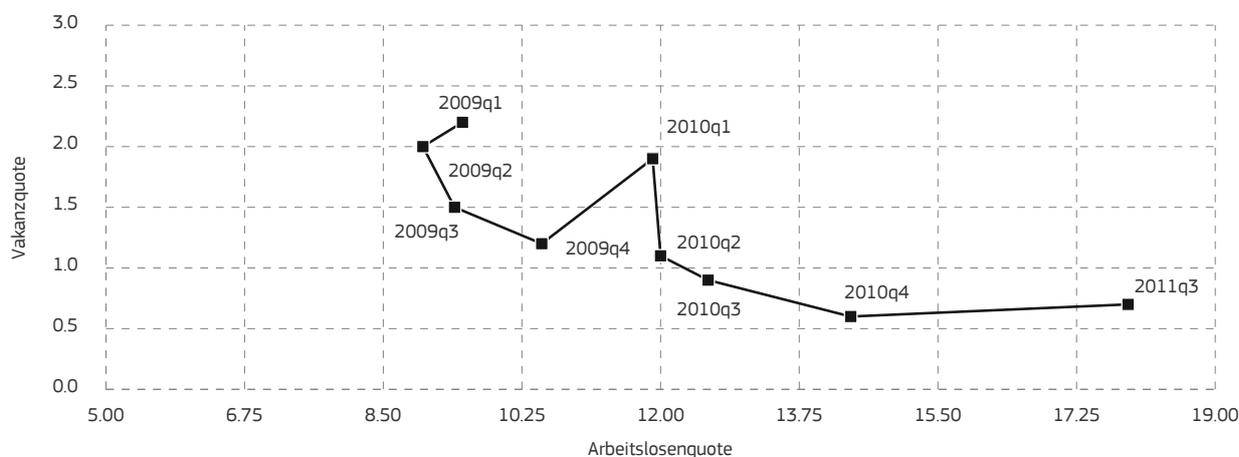
deutlich höher (5,3 %) als 2007. Die Beveridge-Kurve, die sich aus diesen Daten ergibt (siehe Abbildung 3.3), ist daher gegenüber dem Zeitraum 2005 bis 2007 nach oben rechts verschoben. Im Kontext der hier betrachteten Analyse signalisiert dies das Aufkommen struktureller Probleme.

In **Griechenland** hat sich die Situation von rund sechs Arbeitslosen pro offener Stelle im 3. Quartal 2009 auf etwa 25 Arbeitslose pro offener Stelle im 3. Quartal 2011 verschlechtert. Die abfallende Beveridge-Kurve für Griechenland (siehe Abbildung 3.4) zeigt aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit und der sinkenden Zahl an offenen Stellen eine ungünstige Entwicklung hin zu einem Nachfragemangel an. Anders gesagt: Die während der aktuellen Rezession zunehmende Arbeitslosigkeit ist, insbesondere in den Jahren 2009 und 2010, offenbar in erster Linie konjunkturbedingt. Der größte Teil des Anstiegs bei der Langzeitarbeitslosigkeit wird daher auf Rückgänge bei der Gesamtnachfrage und der Arbeitsnachfrage zurückgeführt. Wenn über längere Zeit nur wenige offene Stellen vorhanden sind, ist es entlassenen Arbeitnehmern (sowie

Berufsanfängern und Wiedereinsteigern) unmöglich, schnell eine Anstellung zu finden; darüber hinaus ist ihr Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit deutlich erhöht. Gleichzeitig weist die im Jahr 2011 erkennbare Verschiebung der Beveridge-Kurve nach außen auf einen Anstieg der strukturellen Arbeitsmarktprobleme hin. Diese Verlagerung ist womöglich ein Anzeichen für Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, die wahrscheinlich auf stark divergierende Sektorentwicklungen, ein unzureichendes Qualifikationsangebot und eine ungenügende Arbeitsmobilität zurückzuführen sind.

In anderen Ländern wie **Estland, Lettland, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und Island** illustriert die Beveridge-Kurve, wie die Konjunkturalentwicklung die Arbeitslosigkeit beeinflusst. **Deutschland und Österreich** zählen zu den wenigen Staaten in Europa, in denen die Wirtschaftskrise keinen anhaltenden Anstieg bei der Langzeitarbeitslosigkeit verursacht hat. Obwohl diese in beiden Ländern durch konjunkturelle Faktoren beeinflusst wurde, hat sich der dortige Arbeitsmarkt relativ schnell wieder von der jüngsten

Abbildung 3.4 – Beveridge-Kurve für Griechenland



Quelle: Eurostat, Arbeitsmarktdatenbank (Daten abgerufen im Juni 2012).

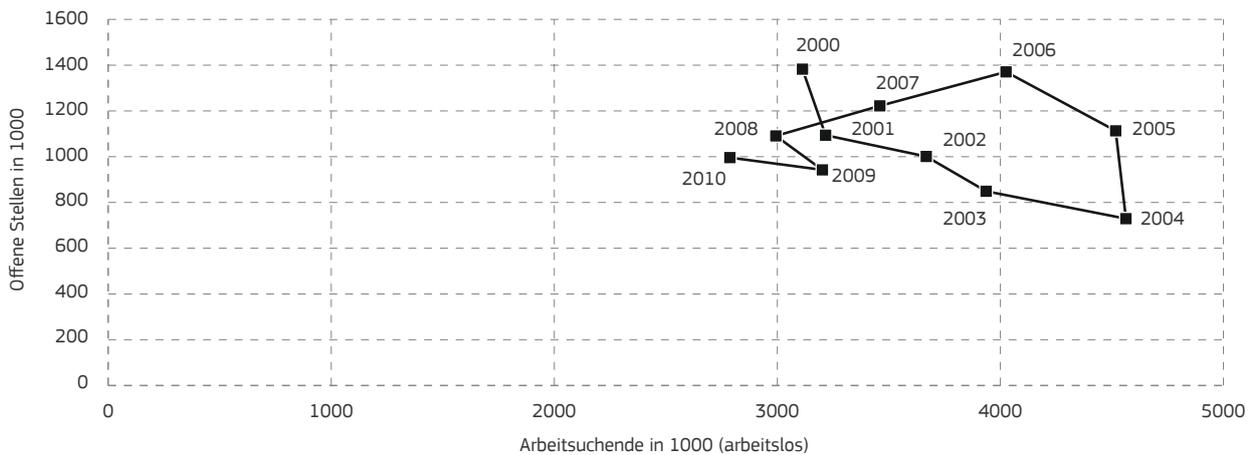
Wirtschaftskrise erholt. Im letzten Jahrzehnt war das Verhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen in **Deutschland** (siehe Abbildung 3.5) im Jahr 2004 am geringsten, verbesserte sich jedoch in den Folgejahren. 2009 ging das Verhältnis von offenen Stellen und Arbeitslosen erneut nach unten, erholte sich jedoch schnell wieder im Jahr 2010.

Bei der Beveridge-Kurve zum Arbeitsmarkt in **Estland** ist zwischen dem 3. Quartal 2008 und dem 4. Quartal 2009 ein deutlicher Rückgang bei den offenen Stellen bei gleichzeitiger Zunahme der Arbeitslosenquote zu erkennen. Dies ist eine klassische Bewegung entlang der Beveridge-Kurve, wenn sich ein Land in Rezession befindet. Die Arbeitsnachfrage sank, da Unternehmen in Schwierigkeiten gerieten und begannen,

Ausgaben zu kürzen; einige gingen gar in Konkurs. Die Folge war, dass die Vakanzquote fiel, während die Arbeitslosenquote zunahm. Ab dem 2. Quartal 2010 begann die Arbeitslosenquote wieder zu sinken, während die Vakanzquote leicht nach oben ging. Die Rückbewegung entlang der Beveridge-Kurve ist aus Abbildung 3.6 zu ersehen. Sie könnte auf einen gewissen Strukturwandel hindeuten (höhere strukturelle Arbeitslosigkeit). Da die Bewegung jedoch nicht sehr ausgeprägt ist und sich das Land noch nicht vollständig von der Wirtschaftskrise erholt hat, sind keine klaren Schlussfolgerungen in Bezug auf Strukturfragen möglich.

Bei einigen Ländern wie etwa **Italien** lässt die Beveridge-Kurve kein systematisches Muster erkennen,

Abbildung 3.5 – Beveridge-Kurve für Deutschland 2000-2010



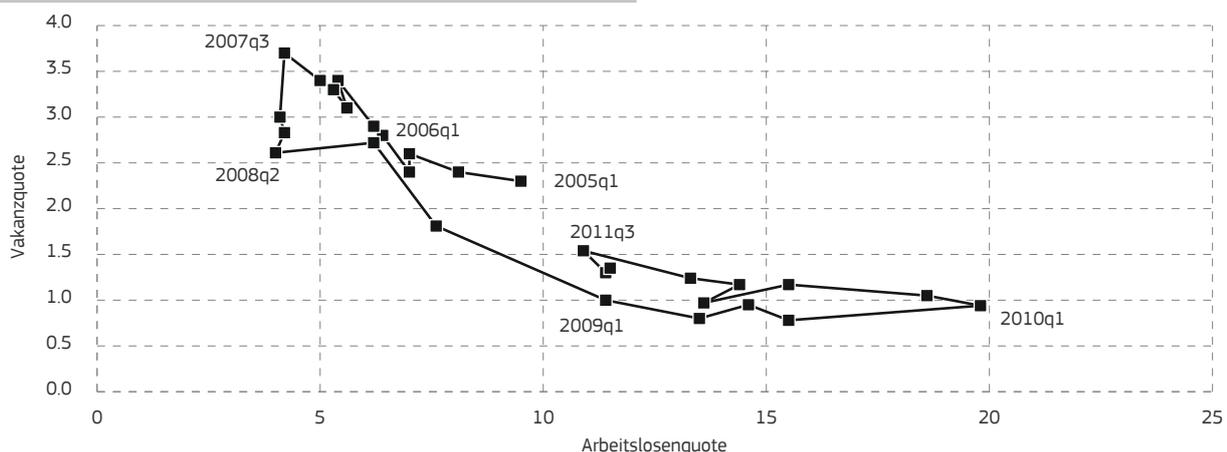
Quellen: Bundesministerium für Arbeit, Eurostat, IAB, Economix Research & Consulting.

das erklären könnte, ob die Veränderung der Arbeitslosenquote vorwiegend mit konjunkturellen oder mit strukturellen Faktoren zusammenhängt, während die Analyse der Beveridge-Kurve für andere Länder (darunter **Litauen, Polen, Serbien** und die **Türkei**) vor allem deshalb keine eindeutigen Schlüsse zulässt, weil die vorhandenen Daten nicht als verlässlich angesehen werden. Der Grund ist, dass in einigen Ländern die Zahl der gemeldeten offenen Stellen nur einen Teil der tatsächlichen Stellenangebote auf dem Arbeitsmarkt widerspiegelt. Die in der nachfolgenden Abbildung dargestellte Beveridge-Kurve für **Italien** weist die vierteljährlichen Daten vom 1. Quartal 2005 bis zum 1. Quartal 2012 aus. Die theoretische Form der abfallenden Hyperbel ist nur für wenige aufeinanderfolgende Quartale sichtbar. Abbildung 3.7 zeigt eine Verteilung von Punkten, die unregelmäßig um den quadratischen Fit angeordnet sind. Es ist kein systematisches Muster im Zeitverlauf erkennbar, da die Quartale über und unter dem quadratischen Fit fast zu gleichen Teilen allen betrachteten Jahren zuzuordnen

sind. Die letzten Jahre sind am rechten unteren Ende des Diagramms zu finden, was die relativ hohen Arbeitslosenquoten während des aktuellen Konjunkturabschwungs anzeigt. Insgesamt hat sich die Effizienz der Stellenvermittlung über den gesamten Zeitraum hinweg offenkundig nicht sehr stark verändert, obwohl die Verlagerung der Kurve nach außen im Jahr 2011 (verglichen mit dem Zeitraum 2008/2009) Hinweise darauf enthält, dass die Arbeitsmarkteffizienz in jüngster Zeit abgenommen hat.

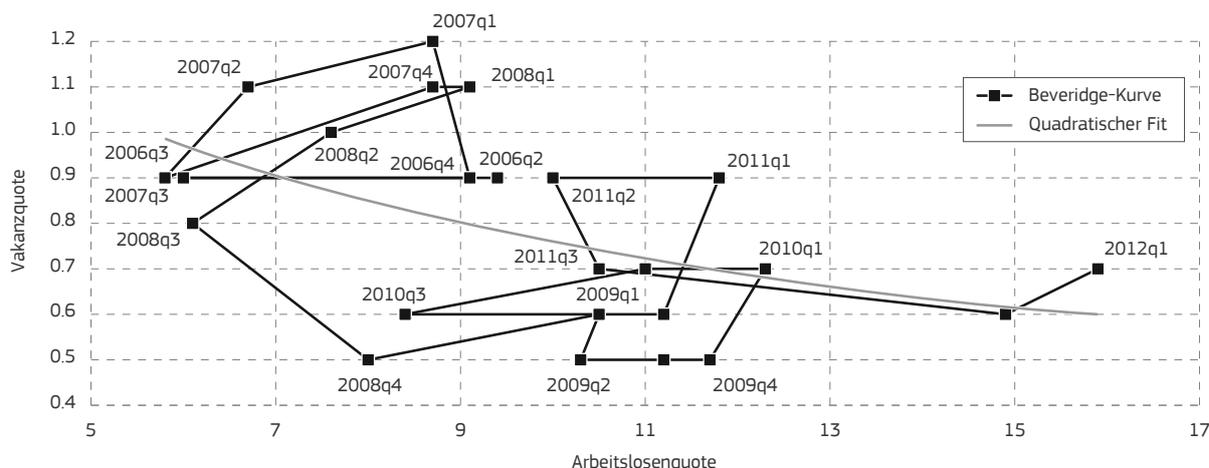
Als die Beveridge-Kurve für die **Türkei** mittels von der öffentlichen Arbeitsverwaltung (İŞKUR) gelieferten AKE-Daten zu den Arbeitslosen- und Vakanzquoten der Jahre 2004 bis 2010 erstellt wurde, kam keine abfallende Kurve zustande. Dies liegt daran, dass die türkische Arbeitsverwaltung weit davon entfernt erscheint, den Arbeitsmarkt repräsentativ abzubilden. Die Zahl der bei der İŞKUR registrierten Arbeitslosen stellt weiterhin nur einen Bruchteil der Arbeitslosen dar, die in der monatlichen AKE auftauchen. **Polen**

Abbildung 3.6 – Beveridge-Kurve für Estland (vierteljährliche Daten vom 1. Quartal 2005 bis zum 1. Quartal 2012)



Quelle: Statistikamt Estlands.

Abbildung 3.7 – Beveridge-Kurve für Italien, 1. Quartal 2005 bis 1. Quartal 2012



Quelle: Eurostat.

befindet sich (zusammen mit Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich) in der Gruppe der Länder, die der durchschnittlichen Beveridge-Kurve für die EU am nächsten kommen. Ihr Kennzeichen ist ein leichter Anstieg beim Indikator für Arbeitskräftemangel und bei der Arbeitslosenquote<sup>(12)</sup>. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Analyse der Beveridge-Kurve für Polen (siehe Abbildung 3.8), die auf die absolute Zahl der offenen Stellen und Arbeitslosen fokussiert ist, irreführend sein könnte, da geschätzt wird, dass die offenen Stellen, die der öffentlichen Arbeitsverwaltung gemeldet werden, nur etwa 20 % bis 30 % aller Stellenangebote auf dem Arbeitsmarkt ausmachen und vor allem Arbeitsplätze mit ungünstigen Arbeitsbedingungen repräsentieren, die für Bewerber wenig attraktiv sind<sup>(13)</sup>. Auf dem polnischen Arbeitsmarkt gibt es eine Reihe von Faktoren, die die Quote sowie die Zu- und Abgänge im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit beeinflussen können, etwa die Politik in Bezug auf Arbeitslosenleistungen, die allgemein schwach ausgeprägte aktive Arbeitsmarktpolitik, der Umfang der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit oder die geografische Differenzierung des Arbeitsmarktes mit der einhergehenden Kluft zwischen Qualifikationen und offenen Stellen<sup>(14)</sup>.

Die Form der Beveridge-Kurve hängt davon ab, welche Messgröße der Zahl der offenen Stellen zugrunde liegt. In Abbildung 3.9 sind für Ungarn unterschiedliche Versionen der Beveridge-Kurve dargestellt, die das Verhältnis zwischen offenen Stellen und registrierter Arbeitslosigkeit in Ungarn von 2005 bis 2011 auf Quartalsbasis wiedergeben (bei Verwendung der IAO-Definition der Arbeitslosigkeit wären die Kurven um rund 100 000 nach links verschoben<sup>(15)</sup>). An der Beveridge-Kurve für **Ungarn** fällt ab Januar 2009 eine markante Änderung auf – dem Zeitpunkt, an dem sich die Krise voll bemerkbar machte (gekennzeichnet durch 500 000 Arbeitslose). Sämtliche Kurven (Bestand offener Stellen, neue nicht subventionierte offene Stellen und alle neuen offenen Stellen) zeigen nach unten, was auf ein negatives Verhältnis zur Zahl der offenen Stellen hinweist – das heißt, die gestiegene Arbeitslosigkeit steht mit weniger offenen Stellen in Zusammenhang. In der Zeit nach der Krise ändert sich das Verhältnis jedoch deutlich. Die nicht subventionierten offenen Stellen bewegen sich weiter auf einem niedrigen, wenn auch stabilen Niveau, während sich die Zahl der Arbeitslosen in dieser Zeit innerhalb eines Quartals um 100 000 ändert, so dass das Verhältnis komplett zusammenbricht. Das genaue Gegenteil geschieht, wenn alle offenen Stellen, einschließlich der subventionierten Stellen, betrachtet werden. Natürlich waren in der Gesamtzahl der offenen Stellen auch vor 2009 subventionierte Arbeitsplätze enthalten, ab 2009 fällt jedoch eine dramatische Änderung auf. Die parallele Entwicklung beim Bestand und der Fluktuation neuer offener Stellen weist eine starke Variationsbreite zwischen 40 000 bis 160 000 auf. Die ursprüngliche Idee der Beveridge-Kurve baut darauf auf, dass die Privatwirtschaft Arbeitsplätze schafft und Arbeitslose Beschäftigung suchen. Dieses Konzept ist in der untersten Kurve ausgedrückt.

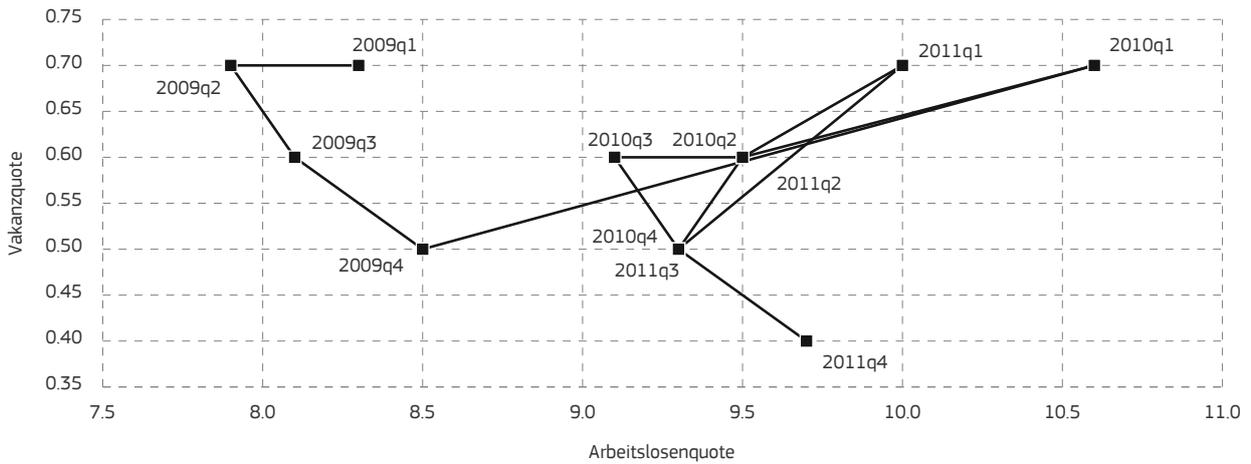
<sup>(12)</sup> Wie im *EU-Quartalsbericht über die Beschäftigungslage und die soziale Situation* der Europäischen Kommission vom März 2012 nachzulesen.

<sup>(13)</sup> Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. (Hrsg.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim* (Aktive Arbeitsmarktpolitik in Polen im europäischen Kontext), Wojewódzki Urząd Pracy-Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2010.

<sup>(14)</sup> Siehe beispielsweise: *Zjawisko długotrwałego bezrobocia w województwie podlaskim* (Das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit in der Woiwodschaft Podlachien), 2011.

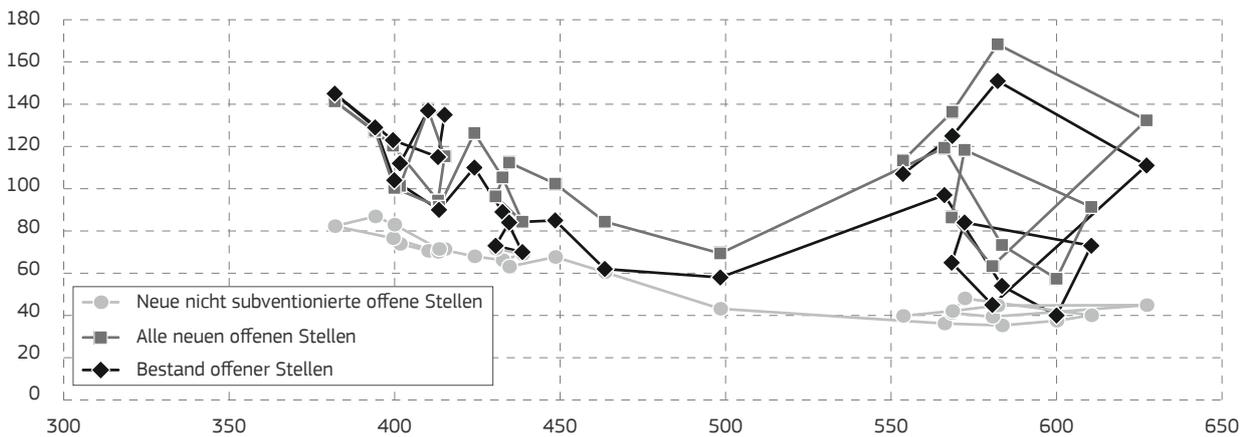
<sup>(15)</sup> Es ergibt sich ein ähnliches, wenn auch nicht identisches Diagramm, wenn man auf der Abszisse die IAO-Definition der Arbeitslosigkeit statt der registrierten Arbeitslosigkeit verwendet. Der Unterschied liegt bei etwa 100 000 Personen und ist im Sommer geringer, wenn ein Großteil der Betroffenen in die Saisonarbeit geht, und im Winter höher, wenn weder Saisonarbeit noch öffentliche Jobs angeboten werden.

Abbildung 3.8 – Beveridge-Kurve für Polen, 1. Quartal 2009 bis 4. Quartal 2011



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der AKE-Daten von Eurostat.

Abbildung 3.9 – Beveridge-Kurven für Ungarn



Quelle: Daten der Ungarischen Nationalbank (nicht subventionierte neue Stellen) und Daten der öffentlichen Arbeitsverwaltung (alle neuen offenen Stellen und Bestand offener Stellen am jeweiligen Monatsletzten, quartalsweise aufaddiert).

### 3.2 Strukturelle Ursachen für die Langzeitarbeitslosigkeit

In diesem Abschnitt wird untersucht, welche strukturellen Probleme zur Langzeitarbeitslosigkeit beitragen. Hierzu werden die Aussagen der Länder zum Qualifikations- und geografischen Mismatch, zu Fehlanreizen im Steuer- und Sozialversicherungssystem, zum Ausmaß des Beschäftigungsschutzes und zu anderen Strukturfaktoren auf der Nachfrageseite herangezogen. Es gibt auch Länder, in denen sich keine Hinweise auf die Zunahme von Strukturproblemen infolge der Wirtschaftskrise finden. Dies gilt insbesondere für die Arbeitsmärkte in **Deutschland** und **Österreich**, ganz im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, in denen die Wirtschaftskrise die Arbeitslosigkeit verschlimmert hat.

#### 3.2.1 Qualifikationsmismatch

**Zusammenfassung:** Die Diskrepanz zwischen den Abschlüssen und Fertigkeiten, die die nationalen Aus- und Weiterbildungssysteme vermitteln, und den vom Arbeitsmarkt geforderten Kenntnissen und Qualifikationen ist in vielen der im Bericht betrachteten Länder ein Problem. Das Fehlen elementarer Kenntnisse auf Arbeitnehmerseite hat in einigen Ländern, gepaart mit der geringen Nachfrage nach Stellen für Geringqualifizierte, die Diskrepanz noch zusätzlich erhöht. Auch die Ineffizienz öffentlicher Arbeitsverwaltungen gilt als Problem, das zum Fortbestehen der Langzeitarbeitslosigkeit beiträgt. Analysen zeigen, dass weitere Reformen nötig sind, um die Ungleichgewichte zu beseitigen. In einigen Ländern wurde auch erwähnt, dass die Daten zur Bewertung des Wesens der Diskrepanzen nicht verlässlich seien, weshalb es schwierig sei, passende Lösungen zu erarbeiten.

Die Diskrepanz zwischen den im Aus- und Weiterbildungssystem erworbenen Bildungsabschlüssen und Qualifikationen und den Arbeitsmarkterfordernissen stellt in vielen Ländern, etwa in **Belgien, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Malta, der Slowakei, Spanien** und der **Türkei**, weiter ein Problem dar. Dieses Problem manifestiert sich beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf, zum Beispiel in der **Türkei**. Im Jahr 2009 lag die Langzeitarbeitslosigkeit junger Menschen in der Gruppe der 15- bis 19-Jährigen bei 19 %, in der Gruppe der 20- bis 24-Jährigen bei 24 % und in der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen bei 26 %. Je nach Altersgruppe war also jeder vierte bis fünfte junge Mensch ohne Arbeit langzeitarbeitslos. Dieser Anteil ist im Steigen begriffen und entwickelt sich zum strukturellen Arbeitsmarktproblem. Dies liegt daran, dass der relativ hohe Anteil an jungen Arbeitslosen nicht durch konjunkturelle Erholung und steigende Wirtschaftstätigkeit verbessert wird, sondern in der Regel fortbesteht.

Einige Länder sehen fehlende Grundkenntnisse, gepaart mit der geringen Nachfrage nach gering qualifizierten Menschen, als zentralen Grund für die Diskrepanzen auf Angebotsseite. Ein ähnliches Problem ist die geringe Effizienz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, die in einigen Ländern als Einflussfaktor auf die Langzeitarbeitslosigkeit erwähnt wird (in **Bulgarien, Frankreich** und **Italien**). In **Belgien** verfügen Arbeitslose nicht immer über die vom Arbeitsmarkt geforderten Qualifikationen. Laut einem Bericht des „Conseil supérieur pour l'Emploi“ vom Juni 2012 besteht eine große Diskrepanz zwischen dem hohen Anteil nicht qualifizierter Arbeitsuchender an der Gesamtzahl aller Arbeitslosen und den, gemessen an der Gesamtbeschäftigung, wenigen Stellen für Geringqualifizierte. Der strukturell bedingte Stellenmangel hat gleichzeitig einen enormen Wettbewerb um die vorhandenen Arbeitsplätze ausgelöst: Im Jahr 2010 wurde geschätzt, dass in Belgien rund 22 % aller in Arbeit befindlichen Menschen überqualifiziert sind. **Frankreich** kämpft mit zwei Problemen im Bereich der Ausbildung und Qualifikation: Erstens werden in der formalen Ausbildung nicht die Kompetenzen vermittelt, die der Arbeitsmarkt verlangt. Auch die „missions locales“, die (in den 1980er Jahren) jungen Menschen Informationen, Ratschläge und Orientierung bieten sollten, konnten dieses Problem nicht lösen. Zweitens stellt der Mangel an grundlegenden Fähigkeiten eine hohe Hürde beim Eintritt ins Erwerbsleben dar (beim Abgang aus der Grundschule gelten 15 % bis 20 % aller Schüler als Analphabeten). Zwischen Juni und Oktober 2011 verließen rund 230 000 Jugendliche das französische Schulsystem. 164 600 davon hat das Bildungswesen „aus dem Blick verloren“; nur 60 000 von ihnen erhielten Stellen- oder Ausbildungsangebote. Es ist sehr wahrscheinlich, dass diese jungen Menschen in der Langzeitarbeitslosigkeit enden werden. Die genannten Beobachtungen sind auch für die Beschäftigungssituation Erwachsener, insbesondere arbeitsloser oder nicht erwerbstätiger

Personen, von Bedeutung. Seit der Zusammenlegung der staatlichen Arbeitsverwaltung (Agence national pour l'emploi, ANPE) mit der Arbeitslosenversicherung (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, ASSEDIC) konzentriert sich die neue Arbeitsverwaltung vor allem auf die Stellenvermittlung und nicht in ausreichendem Maße auf die Unterstützung und Umschulung arbeitsloser Menschen (insbesondere vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise).

In **Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg** und **Malta** werden die Notwendigkeit weiterer Bildungsreformen und die Sorge darüber, dass sich die durchgeführten Reformen als kontraproduktiv erweisen könnten, als wichtige Faktoren für die Beseitigung der Diskrepanzen im Qualifikationsbereich angesehen. In **Bulgarien** ist das Missverhältnis zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage vor allem dadurch begründet, dass bislang kein flexibles System eingeführt wurde, um jungen Menschen sowie Erwachsenen grundlegende und übertragbare Fähigkeiten zu vermitteln. Trotz der Änderungen im allgemeinen und beruflichen Bildungssystem hinken diese Reformen hinterher, was die berufliche Mobilität einschränkt. In **Luxemburg** wird allgemein anerkannt, dass die Diskrepanz zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zur Langzeitarbeitslosigkeit beitragen kann und dass sie für Menschen, die lange Zeit auf Arbeitssuche sind, ein Hindernis für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt darstellt. In Bezug auf einige, insbesondere expandierende Wirtschaftszweige wurden Diskrepanzen im IKT-Bereich festgestellt<sup>(16)</sup>. Den Unternehmen bietet sich ein Reservoir an jungen, qualifizierten Grenzgängern<sup>(17)</sup>, was Einheimischen den Weg von der Langzeitarbeitslosigkeit in die Beschäftigung verstellen kann (aufgrund mangelnder Mehrsprachigkeit und eines wettbewerbsorientierten globalen Arbeitsmarktes). In den Bereichen lebenslanges Lernen und Weiterbildung wurde ein ausgeprägtes Missverhältnis ausgemacht, was im Jahr 2009 einen allgemeinen Reformprozess ausgelöst hat. Zum Thema Bildung als Faktor im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit besteht momentan allerdings ein Zwiespalt, da gegenwärtig die Sorge besteht, dass bestimmte Elemente der Reform dem Ziel, die Qualifikationsdefizite zu verringern, entgegenwirken könnten<sup>(18)</sup>.

In anderen Ländern ist die Situation in Bezug auf den Qualifikationsmismatch weniger problematisch, da dort Zeichen der Besserung erkennbar sind. In **Kroatien** war und ist der Großteil der Langzeitarbeitslosigkeit strukturbedingt: Junge Menschen ohne

<sup>(16)</sup> Business Federation Luxembourg (FEDIL), *Les qualifications de demain dans le domaine des technologies de l'information et de la communication* (Qualifikationen von morgen im IKT-Bereich), 2012. <http://www.fedil.lu/fr/publications/publications>

<sup>(17)</sup> Paperjam, *Renforcer l'employabilité* (Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit), Juni 2012.

<sup>(18)</sup> [http://www.men.public.lu/actualites/2012/03/120321\\_reforme\\_prolongation\\_2013/index.html](http://www.men.public.lu/actualites/2012/03/120321_reforme_prolongation_2013/index.html)

Berufserfahrung, ältere Menschen, Menschen mit unzureichender Bildung und Menschen, die zuletzt in rückläufigen Wirtschaftszweigen tätig waren, werden eher langzeitarbeitslos (Boć, 2009a<sup>(19)</sup>); UNDP, 2006<sup>(20)</sup>). Arbeitslose weisen, von Menschen mit Hochschulbildung abgesehen, jedoch weitgehend dieselbe Bildungsstruktur auf wie erwerbstätige Personen (Rutkowski, 2003<sup>(21)</sup>), was darauf hindeutet, dass die vertikale Diskrepanz im Qualifikationsbereich nicht besonders hoch ist. Den AKE-Daten zufolge galt dies im gesamten ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, wobei sich die Lage aufgrund der steigenden Zahl von Studierenden (etwa 42 % aller Schulabgänger im Jahr 2010) noch verbessern dürfte.

Die mangelnde Verlässlichkeit der Daten, die zur Bewertung von Fähigkeiten und Kompetenzen herangezogen werden, macht es in einigen Ländern schwierig, Art und Ausmaß der Diskrepanzen zu ermitteln, und damit Problemlösungen zu erarbeiten, etwa in der Slowakei.

### 3.2.2 Geografischer Mismatch

**Zusammenfassung:** Das geografische Missverhältnis zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen behindert in vielen Ländern im Verbund mit einer unzureichenden geografischen Mobilität die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit. Fahrtkosten sowie das Angebot und die Bezahlbarkeit von Mietwohnungen hemmen den Umzug in Gegenden, in denen Arbeitsplätze vorhanden sind. Gleichzeitig wird es den Menschen durch den Zusammenbruch des Immobilienmarktes erschwert, Regionen mit geringen Beschäftigungschancen zu verlassen, da sie Probleme haben, ihr Haus oder ihre Wohnung zu verkaufen.

Die unterschiedliche geografische Verteilung von Arbeitssuchenden und offenen Stellen behindert gemeinsam mit einer geringen geografischen Mobilität in einer Vielzahl von Ländern die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit, so in **Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Schweden, der Slowakei und Kroatien**. In **Belgien** sorgt man sich

wegen der regionalen Diskrepanzen aufgrund der mangelnden geografischen Mobilität. In der Region Brüssel ist mehr als die Hälfte aller Arbeitsplätze, die überwiegend ein hohes Qualifikationsniveau erfordern, mit Arbeitnehmern aus benachbarten Regionen besetzt. Allerdings ist die Mobilität zwischen Wallonien und Flandern trotz des massiven strukturellen Arbeitskräftemangels in Flandern sehr gering. Die Zahl der von außerhalb Flanderns kommenden Personen, die Arbeitsplätze in der Region angenommen haben, scheint in den letzten Jahren jedoch gestiegen zu sein. In **Frankreich** ist die Mobilität allgemein sehr niedrig; dies gilt für die geografische wie auch die berufliche Mobilität. Stellenwechsel sind nicht einfach, selbst dann nicht, wenn die öffentliche Arbeitsverwaltung finanzielle Hilfen bieten kann. Einerseits sind die Arbeitgeber sehr zurückhaltend, wenn es um die Einstellung von Personen geht, deren Vorerfahrung nicht zu der angebotenen Stelle passt. Andererseits sind Arbeitslose nicht leicht zum Umzug in eine andere Gegend zu bewegen, selbst wenn dort Arbeitsplätze vorhanden sind. Überdies existiert keine nationale Datenbank mit Stellenangeboten, die für Arbeitslose zugänglich wäre, auch wenn die Website der Arbeitsagentur (Pôle emploi) für die Stellensuche nützlich ist und Arbeitssuchenden hilft, ihr Potenzial zu verbessern. Auch in **Polen** ist die landesinterne Mobilität gering. Untersuchungen der polnischen Nationalbank zeigen, dass die Gehaltserwartungen arbeitsloser Menschen deutlich – und häufig wenig realistisch – mit der voraussichtlichen Fahrzeit zum Arbeitsplatz oder einem erforderlichen Umzug steigen<sup>(22)</sup>. Dies kann verhindern, dass die Arbeitsmobilität den Weg aus der Langzeitarbeitslosigkeit in die Beschäftigung ebnet.

Insbesondere in **Bulgarien, Griechenland, Italien, der Slowakei und Kroatien** werden Kosten wie Fahrt- und Wohnkosten sowie das geringe Angebot an Mietwohnungen als zentrale Hindernisse für die landesinterne Arbeitsmobilität angeführt. In **Griechenland** beispielsweise ist die Arbeitsmobilität im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten seit jeher gering. Zudem wird sie derzeit durch den Zusammenbruch des Immobilienmarktes erschwert. Die Menschen können ihr Haus nicht verkaufen, da der Wert unter den Wert des noch ausstehenden Kredits gesunken ist. Dies hindert sie daran, in Regionen mit höherer Arbeitsnachfrage umzuziehen, wo sie eine Stelle finden könnten. Obwohl die Arbeitslosenquoten stark regional gestreut sind, ist außerdem die Bevölkerung in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit (hauptsächlich Inselgebiete mit vorwiegend touristischen Aktivitäten) nur gering, so dass dort nur ein kleiner Teil der Gesamtbeschäftigung zu finden ist. In **Italien** ist die Arbeitsmobilität aufgrund des geringen Anteils an Mietwohnungen begrenzt, was sich negativ auf die Arbeitsvermittlung auswirkt. Nach Angaben

<sup>(19)</sup> Boć, V., „Unemployed and long-term unemployed in Croatia: evidence from Labour Force Survey“ (Arbeitslose und Langzeitarbeitslose in Kroatien: Befunde aus der Arbeitskräfteerhebung), *Revija za socijalnu politiku*, 16(1), 25-44, 2009a.

<sup>(20)</sup> UNDP, *Poverty, Unemployment and Social Assistance* (Armut, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe) Zagreb, Croatia, 2006. <http://undp.hr/upload/file/104/52080/FILENAME/Poverty,%20Unemployment%20and%20Social%20Exclusion.pdf>

<sup>(21)</sup> Rutkowski, J., und Mažarević-Šujster, S., *Croatia – Social Impact of the Crisis and building Resilience* (Kroatien – Soziale Folgen der Krise und Erhöhung der Widerstandsfähigkeit) (Nr. 55111-HR), The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank Office Croatia, Zagreb, 2010.

<sup>(22)</sup> *Labour market in Poland, Wage and labour productivity 2010* (Arbeitsmarkt in Polen, Löhne und Arbeitsproduktivität 2010), Polnische Nationalbank, Warschau, 2011, S. 35.

von ISTAT (2010) waren im Jahr 2009 unter den 24,7 Mio. bewohnten Unterkünften nur 18,9 % Mietwohnungen – ein Prozentsatz, der deutlich unter dem EU-15-Durchschnitt (30 %) liegt. Überdies stiegen die Mietpreise in den großen Städten vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2010 um 80 %, verglichen mit dem relativ geringeren Anstieg von 50% bei den Hauspreisen, was die Mobilität der Arbeitnehmer erheblich verteuert hat (Banca d'Italia, 2012). In der **Slowakei** ist die landesinterne Arbeitsmobilität traditionell gering. Zudem herrscht aufgrund von Fahrt- und Unterkunftskosten und der Einstellung gegenüber Arbeitslosen nur eine geringe Bereitschaft zum Umzug oder zum Pendeln in Orte, in denen Arbeitsplätze angeboten werden.

## Der Weg älterer Menschen aus der Langzeitarbeitslosigkeit – Niederlande

Wer lange arbeitslos ist, verliert leicht an Motivation und Selbstvertrauen und schwächt seine sozialen Netze, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, in der Arbeitslosigkeit zu verharren (SEOR, 2007 <sup>(23)</sup>; RWI, 2011 <sup>(24)</sup>). Allerdings haben Untersuchungen bei älteren Arbeitslosen, die mindestens sechs Monate lang auf Stellensuche waren, gezeigt, dass neben anderen Faktoren die nachfolgend genannten Punkte entscheidend zur erfolgreichen Arbeitsuche beigetragen haben (AStri, 2011) <sup>(25)</sup>.

- i) Beharrlichkeit und Selbstvertrauen: Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen und private Arbeitsvermittler wie Zeitarbeitsagenturen können eine wichtige Rolle dabei spielen, das Selbstvertrauen und die Motivation der Arbeitssuchenden zu erhalten oder zu erhöhen.
- ii) Gute Kenntnis der eigenen Kompetenzen und Fähigkeiten. Dazu zählt auch das Wissen, wie man seine Kompetenzen möglichen Arbeitgebern präsentiert. Arbeitsvermittler können älteren Arbeitssuchenden helfen, ihre nützlichen Fertigkeiten und Kompetenzen klarer zu erkennen.
- iii) Networking, darunter Kontaktpflege mit Arbeitgebern und Aufbau neuer Netze.

<sup>(23)</sup> SEOR, *Effecten van „zachte“ kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en AO populatie; Een literatuurstudie (Die Auswirkungen „weicher“ Faktoren auf die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern, Arbeitslosen und Behinderten)*, SEOR, Rotterdam, 2007. [http://www.interventiesnaarwerk.nl/sites/default/files/200707\\_Effecten\\_van\\_zachte\\_kenmerken\\_SEOR.pdf](http://www.interventiesnaarwerk.nl/sites/default/files/200707_Effecten_van_zachte_kenmerken_SEOR.pdf).

<sup>(24)</sup> RWI, *Arbeitsmarktanalyse 2011 (Arbeitsmarktanalyse 2011)*, RWI, Den Haag, 2011. [http://www.rwi.nl/CmsData/2011/Arbeitsmarktanalyse\\_2011\\_integrale\\_versie.pdf](http://www.rwi.nl/CmsData/2011/Arbeitsmarktanalyse_2011_integrale_versie.pdf).

<sup>(25)</sup> AStri, *Herintreding werkloze 55-plussers (Wiedereingliederung von Arbeitslosen über 55 Jahren)*, Leiden: AStri, 2011. [http://www.astri.nl/media/uploads/files/RWI\\_rapport\\_Herintredende\\_55plussers5.pdf](http://www.astri.nl/media/uploads/files/RWI_rapport_Herintredende_55plussers5.pdf).

- iv) Kompetenz im Umgang mit Vorstellungsgesprächen und beim Verfassen von Lebensläufen.
- v) Kompromissbereitschaft: Um ihre Chancen auf eine Anstellung zu erhöhen, müssen ältere Arbeitslose wissen, ab wann sie gewillt sind, Kompromisse in Bezug auf die Art der gesuchten Stelle einzugehen.
- vi) Ziele der Arbeitgeber: Die meisten Arbeitgeber, die ältere Arbeitssuchende eingestellt haben, führten als Grund die besonderen Qualitäten der Bewerber an, etwa eine relevante Ausbildung und Berufserfahrung, ihre gute Repräsentationsfähigkeit und gelegentlich auch besondere mit dem Alter zusammenhängende Eigenschaften.
- vii) Arbeitsvermittler betonten, es sei wichtig, dass ein Stellenbewerber eine positive und flexible Haltung an den Tag lege, gepaart mit Kompetenzen und Berufserfahrung.

### 3.2.3 Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem als Hemmnis zur Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit

**Zusammenfassung:** Nach Angaben der Länder kann eine hohe Steuerlast für Geringverdiener, verbunden mit zu großzügigen Leistungs- und Beihilfeansprüchen bei Arbeitslosigkeit, ein Hemmnis zur Aufnahme einer gering bezahlten Tätigkeit darstellen, da die Opportunitätskosten für die Rückkehr in die Arbeitswelt eventuell zu hoch sind. Einige Länder wie zum Beispiel Island halten die Erhöhung der staatlichen Leistungen und die Länge der Bezugsdauer für ein Problem, das womöglich die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit behindert. Andere Länder wie Lettland und Litauen verweisen auf widersprüchliche Anreize im Sozialsystem, die gegeneinander wirken, wenn es darum geht, Langzeitarbeitslose zur Stellensuche zu bewegen.

Eine hohe Steuerlast, insbesondere für Geringverdiener, kann neben verschiedenen Leistungsansprüchen ein Hemmnis für die Aufnahme einer gering bezahlten Tätigkeit sein. Die **Slowakei** ist ein Beispiel dafür, wie die Kombination aus einer relativ hohen Steuerlast vor allem für Menschen mit geringem Einkommen in Verbindung mit Sozialleistungsansprüchen den Eintritt in die Arbeitswelt behindert. Ein zu hohes Leistungsniveau kann bisweilen die Annahme einer Stelle aufgrund zu hoher Opportunitätskosten vereiteln. Wenn Arbeitslose durch ein großzügiges Sozialleistungssystem zur Langzeitarbeitslosigkeit „ermutigt“ werden, verschlimmert dies das Problem der „dauerhaften Abhängigkeit“.

In einigen Ländern werden derzeit mögliche Fehlanreize im Sozialsystem untersucht, etwa in **Frankreich, Lettland, Malta, Rumänien, Island** und der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**. In **Island** wurden die einkommensabhängigen Sozialleistungen und die Mindestbeträge im Einklang mit den jüngsten Lohnvereinbarungen im öffentlichen und privaten Sektor angehoben. Die Lohnersatzquote, die für Menschen im untersten Einkommensbereich ziemlich hoch ist, liegt damit weiter nah am Faktor eins und hat diesen in einigen Fällen sogar überschritten. Dies kann den Ansporn, sich um Arbeit zu bemühen, dämpfen. Auch die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Sozialleistungen von drei auf vier Jahre kann die Bereitschaft zur Stellensuche senken. Zudem können relativ hohe und über lange Zeit gezahlte Arbeitslosenleistungen in einem Land, das historisch gesehen eine relativ geringe Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit aufweist, die Einstellung der Gesellschaft zur Langzeitarbeitslosigkeit verändern, indem sie diese akzeptabler macht. In **Malta** steckt eine erhebliche Zahl von Arbeitslosen in der „Sozialleistungsfalle“. Ursache des Problems ist die Tatsache, dass das Paket an Arbeitslosenhilfen dem Mindestlohn vergleichbar ist. Die Zahlung von Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit ist einkommensabhängig, um einen Missbrauch zu beschränken. Allerdings „stellt diese Leistungsart noch immer eine Belastung für die maltesische Wirtschaft dar, weshalb Reformen nötig sind, um die langfristige Abhängigkeit zu reduzieren und die Leistungsempfänger zum Eintritt in den Arbeitsmarkt zu bewegen“ (Zerafa, 2007, S. 37) <sup>(26)</sup>. In der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** behindern die relativ hohen Opportunitätskosten die Annahme einer Stelle sowie die Formalisierung einer informellen Beschäftigung. Wenn ein Arbeitsloser eine (offizielle) Anstellung findet, verliert er seinen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen sowie auf alle Sozialbeihilfen und sonstigen Geld- oder Sachleistungen und muss darüber hinaus Sozialabgaben und Einkommensteuer zahlen. Da das Sozialsystem keine Teilleistungen kennt, sind Arbeitssuchende nicht bereit, Teilzeitstellen oder saisonale oder befristete Beschäftigungen anzunehmen. Informell beschäftigte Menschen müssen in ganz ähnlicher Weise auf einen beachtlichen Teil ihres Verdienstes verzichten, um ihre Beschäftigung zu formalisieren, wobei sie im Gegenzug bestimmte Sozialversicherungsansprüche (hauptsächlich im Renten- und Krankenversicherungsbereich) und andere Vorteile (wie Kündigungsschutz) erwerben. Laut Koettl (2010) ist der Nutzen einer regulären Beschäftigung in diesem Land höher als im Durchschnitt der 27 EU-Mitgliedstaaten, jedoch geringer als in einigen der zuletzt beigetretenen zwölf EU-Mitgliedstaaten, etwa in der Slowakei, Rumänien und Estland (nach Schätzungen

von Koettl und Weber, 2012). Für Geringverdiener ist der Nutzen (aufgrund der Mindestbeitragssätze) geringer. Eine kürzlich in **Belgien** von der staatlichen Arbeitsagentur veröffentlichte Studie (Desmet, 2011) zeigte, dass höhere Arbeitslosenleistungen entgegen der allgemeinen Auffassung die Rückkehr in den Arbeitsmarkt wahrscheinlicher machen – ein Hinweis darauf, dass höhere Sozialleistungen kein Hindernis für den Wiedereintritt in die Arbeitswelt darstellen.

In einigen Ländern wie **Bulgarien, Griechenland** und **Lettland** kann das System der Arbeitslosenunterstützung keine Fehlanreize setzen, die von einer Stellensuche abhalten würden, da Langzeitarbeitslose generell keinen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen haben. In **Bulgarien** etwa ist die Empfangsdauer von Arbeitslosenleistungen für Menschen mit mehr als 25 Arbeitsjahren laut Sozialversicherungsgesetzbuch auf maximal zwölf Monate begrenzt. Dies bedeutet, dass Langzeitarbeitslose in Bulgarien prinzipiell keine Arbeitslosenleistungen beziehen können.

In anderen Ländern wie **Lettland** und **Litauen** sind im Sozialleistungs- und Beihilfesystem widersprüchliche Anreize enthalten. Einige Aspekte des Systems (niedrige und nur kurz gezahlte Arbeitslosenleistungen) regen Arbeitslose zur Stellensuche an und haben keinen Einfluss auf die Langzeitarbeitslosigkeit, während andere Aspekte (z. B. Sozialhilferegelungen auf dem Niveau des Mindesteinkommens, Verlängerung des Bezugs von Arbeitslosengeld für bestimmte Gruppen) die Stellensuche eventuell hinauszögern. In **Lettland** beispielsweise ist das Arbeitslosen- und Sozialhilfesystem nicht besonders großzügig ausgestaltet und kann daher nicht als Faktor zur Verlängerung der Langzeitarbeitslosigkeit angesehen werden. Arbeitslosenleistungen werden nur während der ersten neun Monate der Arbeitslosigkeit gezahlt. Daten der staatlichen Arbeitsagentur zufolge erhielten im Jahr 2011 nur 26,6 % aller registrierten Arbeitslosen entsprechende Leistungen. Die Sozialhilfe, die das garantierte Mindesteinkommen darstellt, beträgt 40 LVL (56 EUR) pro Erwachsenen und 45 LVL (63 EUR) pro Kind. Sie ist einkommensabhängig, was bedeutet, dass alle Einkünfte, etwa auch für die Teilnahme an Programmen der staatlichen Arbeitsagentur, von der Sozialhilfe abgezogen werden. Allerdings bringt der Anspruch auf dieses garantierte Mindesteinkommen andere Vergünstigungen mit sich, zum Beispiel Wohngeld und den Erhalt kostenfreier Arzneimittel. Manchen Stimmen zufolge bietet das System einigen Haushalten daher nicht genügend Anreize, für den Mindestlohn (derzeit 200 LVL brutto im Monat [287 EUR]) oder einen Teil des Mindestlohns zu arbeiten <sup>(27)</sup>. Es wurden Maßnahmen eingeleitet, um diesen als Fehlanreiz empfundenen Faktor zu beseitigen. Ab 1. Januar 2012 sind alle Sozialhil-

<sup>(26)</sup> Zerafa, M. A., „Unemployment benefits and incentives to seek employment in Malta“ (Arbeitslosenleistungen und Beschäftigungsanreize in Malta), *Bank of Valletta Review*, Nr. 36, 2007. [http://www.bov.com/filebank/documents/33-56\\_maryanne%20zerafa.pdf](http://www.bov.com/filebank/documents/33-56_maryanne%20zerafa.pdf)

<sup>(27)</sup> Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass Arbeitskräfte in etlichen Fällen laut Arbeitsvereinbarung für etwa die Hälfte des Mindestlohns arbeiten, in Wahrheit jedoch Vollzeit tätig sind.

feempfänger verpflichtet, sich bei der staatlichen Arbeitsagentur arbeitslos zu melden, wo sie maximal zwei geeignete Stellenangebote ablehnen dürfen. Bislang wurden keine Personen aus dem System entfernt.

In **Litauen** finden sich im System der Arbeitslosenleistungen zwar Anreize, länger in der Arbeitslosigkeit zu verharren, dennoch haben die Arbeitslosenleistungen an sich, verglichen mit den bestehenden Sozialhilfemaßnahmen, nur wenig Einfluss auf die Dauer der Arbeitslosigkeit (insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit). Andere Faktoren, die sich auf die Langzeitarbeitslosigkeit auswirken, sind die allgemein niedrigen Einkommen in Litauen <sup>(28)</sup>, so dass selbst das relativ geringe Sozialhilfeniveau eine Armutsfalle schafft und die Arbeitslosigkeit fördert (vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit). Neben den relativ niedrigen Sozialleistungen <sup>(29)</sup> können bei der staatlichen Arbeitsverwaltung registrierte Arbeitslose (unabhängig davon, ob sie Arbeitslosenleistungen erhalten oder nicht) Erstattungen für Heizkosten sowie für Heiß- und Kaltwasser, Kindergeld, kostenloses Schulesen und finanzielle Unterstützung zum Schuljahresbeginn erhalten. Dies kann dazu beitragen, dass es sich für arbeitslose Sozialhilfeempfänger (insbesondere solche mit geringen Qualifikationen und/oder Kindern) nicht lohnt, eine Stelle anzunehmen, da zusätzliche Einkünfte die Sozialleistungen reduzieren und andere Garantien gefährden. Bestimmte Personengruppen werden dadurch neben den Möglichkeiten, die die Schattenwirtschaft bietet, dazu animiert, gering bezahlte Stellen in der offiziellen Wirtschaft auszu-schlagen und lieber langfristig Sozialleistungen zu beziehen. Wie in Lettland wurden gesetzgeberische Maßnahmen eingeleitet, um diese Fehlanreize zu beseitigen.

### 3.2.4 Hoher Beschäftigungsschutz

**Zusammenfassung:** Auch auf der Nachfrageseite bestehen Hindernisse für die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit. Ein wichtiger Faktor sind die Kosten für die Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern. Ein hoher Beschäftigungsschutz kann dazu führen, dass Arbeitgeber die damit einhergehenden Kosten als untragbar empfinden.

Von Arbeitgebern in **Italien, Portugal, der Slowakei** und **Spanien** wird berichtet, dass sie die Kosten für die Einstellung und Entlassung von Mitarbeitern wie

auch den insgesamt hohen Beschäftigungsschutz als zu große Belastung für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausweitung der Belegschaft empfinden. Ein übermäßig hoher Beschäftigungsschutz ist besonders für jene Gruppen hinderlich, die nicht von diesem Schutz profitieren und daher von Arbeitsmarktanpassungen durch die Arbeitgeber betroffen sind. Eine Folge ist, dass es Langzeitarbeitslose schwerer haben, aus der Arbeitslosigkeit in eine qualitativ hochwertige Beschäftigung zu wechseln. In der **Slowakei** wurden 2011 im Rahmen der Reform des Arbeitsgesetzbuchs die Bestimmungen für die Einstellung und Entlassung von Mitarbeitern abgeschwächt (die Kosten für Entlassungen wurden um etwa die Hälfte reduziert). Die neue Regierung plant mehrere Änderungen an dem Gesetz, um den Beschäftigungsschutz wieder zu erhöhen. Falls die Pläne Wirklichkeit werden sollten, könnten steigende Einstellungs- und Entlassungskosten die Beschäftigungschancen benachteiligter Gruppen zusätzlich beeinträchtigen. Einigen Beobachtern zufolge ging die in der Vergangenheit beobachtete hohe Langzeitarbeitslosigkeit in **Italien** hauptsächlich auf die italienischen Arbeitsschutzgesetze, und zwar vor allem auf Artikel 18 des Arbeitnehmerstatuts, zurück (Gesetz Nr. 300/1970). Dies verlangte von Arbeitgebern mit mehr als fünfzehn Mitarbeitern, Arbeitnehmer wiedereinzustellen, die aufgrund diskriminierender oder nicht vertretbarer disziplinarischer Gründe oder aus anderen Motiven, etwa aus unlauteren ökonomischen Gründen im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit oder der Arbeitsorganisation, entlassen wurden <sup>(30)</sup>. Das Parlament entschied kürzlich, die Entlassungskosten der Betriebe durch eine Lockerung von Artikel 18 zu verringern und dem Schlichter die Möglichkeit zu geben, anstatt der Wiedereingliederung eine Entschädigung vorzuschlagen. Davon ausgenommen sind Fälle, in denen der Entlassung eine Diskriminierung zugrunde lag – hier ist nur die Wiedereinstellung möglich. **Portugal** wurde im Lauf der letzten Jahre von mehreren einflussreichen Wirtschaftsforschern für seinen relativ hohen Beschäftigungsschutz kritisiert. Nach Meinung der Forscher haben die Arbeitsschutzgesetze maßgeblich zur Arbeitsmarktsegmentierung und zur eingeschränkten Möglichkeit von Entlassungen und Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen. Dies habe zu einer insgesamt höheren Arbeitslosenquote geführt und Arbeitnehmern mit ungünstigeren Beschäftigungsbedingungen (Zeitverträge, Leiharbeit usw.) die Umstrukturierungslasten aufgebürdet. Aus dieser Sicht ist es offenkundig, dass die Kluft zwischen den verschiedenen Arten von Arbeitsverträgen ein hohes Hindernis für die Eingliederung benachteiligter Gruppen wie etwa Langzeitarbeitsloser bildet.

<sup>(28)</sup> Im 1. Quartal 2012 betrug der monatliche Bruttoverdienst in Litauen durchschnittlich 2138 LTL (620 EUR), der Bruttomindestlohn lag bei monatlich 800 LTL (232 EUR).

<sup>(29)</sup> Die staatliche Einkommenshilfe beläuft sich auf 350 LTL (101 EUR) pro Familienmitglied, während als realistischer Mindestlebensstandard rund 900 LTL (261 EUR) angenommen werden.

<sup>(30)</sup> Derselbe Artikel sah eine zusätzliche finanzielle Entschädigung je nach Dauer des Arbeitsgerichtsverfahrens sowie das Recht auf Schadenersatz in Höhe von mindestens fünf Monatseinkommen vor.

### 3.2.5 Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, Niedriglöhne, Schattenwirtschaft

**Zusammenfassung:** Für viele Arbeitgeber machen die Sozialversicherungsbeiträge die Einstellung heimischer Arbeitskräfte zu einem teuren Unterfangen. Es kommt daher vor, dass Arbeitgeber Menschen ganz ohne Dokumentation (also illegal) einstellen, um die Beiträge zu umgehen. Auch Niedriglöhne gelten als Ursache für die Schattenwirtschaft, da Arbeitnehmer den Eindruck haben, dass die angebotenen Arbeitsplätze keinen ausreichenden Verdienst ermöglichen.

Niedriglöhne und die Schattenwirtschaft gelten in **Litauen, Malta, Polen** und der **Slowakei** als Faktoren, die zur Langzeitarbeitslosigkeit beitragen. In der **Slowakei** verweisen die Arbeitgeber häufig auf ihre hohen Sozialbeiträge als zentralen Faktor für die Langzeitarbeitslosigkeit, da sie die Arbeitskosten erhöhen und Neueinstellungen behindern würden. In **Polen** waren 2010 nach Angaben des Statistischen Zentralamts rund 732 000 Arbeitskräfte nicht angemeldet – eine Zahl, die möglicherweise unterbewertet ist. Die meisten Menschen, die einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nachgehen, geben als Hauptgründe an, sie könnten keine Stelle finden und kein ausreichendes Einkommen erzielen – beides Gründe, die auch für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen gelten können. In **Malta** ist die Schattenwirtschaft weit verbreitet. Sie wurde kürzlich auf ein Viertel des maltesischen Bruttoinlandsprodukts geschätzt (Schneider, 2011), eine Situation, die zur Langzeitarbeitslosigkeit beiträgt. In Malta entscheiden sich die Arbeitgeber in einer Reihe von Branchen, insbesondere im Bau- und Gastgewerbe, häufig dafür, heimische und ausländische Arbeitskräfte illegal einzustellen, anstatt Menschen ohne Arbeit legal zu beschäftigen, da die Erstgenannten häufig weniger verdienen und auch einfacher zu entlassen sind. Durch neue Rechtsvorschriften gegen die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen wird versucht, dieses Phänomen zu bekämpfen, indem Arbeitgebern, die das System missbrauchen, harte Strafen auferlegt werden. In **Litauen** gaben rund 20 % der Langzeitarbeitslosen an (Gruzevskis, 2006 <sup>(31)</sup>), dass sie mit den Beschäftigungsbedingungen angebotener Stellen unzufrieden seien; dabei gehe es insbesondere um Stellenangebote ohne die gesetzlich vorgeschriebene Dokumentation (also illegale Arbeit). Die Ergebnisse von Erhebungen zeigen ferner, dass die Befragten sehr häufig Niedriglöhne als Ursache für ihre Langzeitarbeitslosigkeit anführen. Niedriglöhne und das hohe Aufkommen der illegalen Beschäftigung zählen

<sup>(31)</sup> Gruzevskis, B., Okuneviciute-Neverauskienė, L., Biveinyte, S., „Problems of long-term unemployment in Lithuania and possibilities to solve them“ (Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit in Litauen und Möglichkeiten zu ihrer Lösung, *Wissenschaftlicher Forschungsbericht*, Institut für Arbeits- und Sozialforschung, 2006.

neben der schwindenden Zahl an Arbeitsplätzen zu den Hauptgründen für die hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Litauen. Niedriglöhne wirken der Beschäftigung entgegen, da Arbeitslose Sozialhilfe erhalten und in der Schattenwirtschaft arbeiten können. Dies erklärt auch die mangelnde Bereitschaft von Langzeitarbeitslosen, an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen.

### 3.2.6 Wirtschaftliche Umstrukturierungen und ihr Beitrag zur Langzeitarbeitslosigkeit

**Zusammenfassung:** In einigen Ländern hat der durch die Wirtschaftskrise ausgelöste Strukturwandel in der Wirtschaft dazu geführt, dass viele Bereiche verschwunden sind, die eine Fülle qualifizierter Arbeitsloser zurückgelassen haben, während gleichzeitig neue Wachstumsbranchen mit einer hohen Zahl an Stellen entstanden sind, die die Arbeitgeber nur schwer besetzen können, da entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte fehlen.

Die Umstrukturierung der Wirtschaft hat nachweislich ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage ausgelöst. In einigen Ländern wie dem Vereinigten Königreich behaupten Wirtschaftsforscher, dass die Arbeitgeber während einer Rezession Mitarbeiter „horten“ und beim nachfolgenden Wirtschaftsaufschwung kaum Einstellungen vornehmen. Nach Aussagen aus **Dänemark, Griechenland, Irland, dem Vereinigten Königreich, Zypern** und **Kroatien** haben strukturelle Ungleichgewichte aufgrund des Konjunkturrückgangs im Bausektor und im verarbeitenden Gewerbe eine höhere Langzeitarbeitslosigkeit bewirkt und die Frage aufgeworfen, in welchen Bereichen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. In **Irland** sind mehr als 60 % der Langzeitarbeitslosen gelernte oder ungelernete Arbeiter, deren Beschäftigungschancen in den kommenden Jahren wegen des eingeschränkten Wirtschaftswachstums und der strukturbedingten Nachfrageänderungen begrenzt sein dürften. Das Phänomen der Umstrukturierung hat in hohem Maße zur steigenden Zahl an Langzeitarbeitslosen beigetragen, von denen die meisten entweder keine Qualifikation besitzen oder aber Kompetenzen, die immer weniger gefragt sind. In Bezug auf den Bausektor ist klar, dass es in absehbarer Zukunft nicht dazu kommen wird, dass das Beschäftigungsniveau noch einmal den vor 2007 beobachteten Spitzenwert erreicht. Das Baugewerbe wird sich erholen und wieder expandieren, wenn auch weit langsamer und nur ganz allmählich. Die Auswirkungen der Umstrukturierung auf das verarbeitende Gewerbe waren zwar nicht ganz so gravierend, aber ebenfalls deutlich. Ein Großteil der Einbrüche in den letzten Jahren betraf einheimische Unternehmen und den weniger qualifizierten Teil des

multinationalen Hightech-Sektors, in dem aufgrund der weltweiten Marktflaute und der Verlagerung von Betrieben in andere Länder zahlreiche Arbeitnehmer entlassen wurden. Viele der multinationalen Unternehmen waren vorwiegend im Montagebereich tätig, der wohl keine Renaissance erleben wird. Im **Verinigten Königreich** haben die meisten Branchen einen gewissen Rückgang ihrer Wirtschaftstätigkeit erlebt, die meisten Arbeitsplätze gingen allerdings in Sektoren wie dem verarbeitenden Gewerbe, dem Groß- und Einzelhandel und dem Bausektor verloren. Wahrscheinlich wird sich die Nachfrage zum Teil wieder erholen (etwa im Baugewerbe), wenn auch eher auf mittlere bis lange Sicht. In anderen Branchen ist es dagegen eher unwahrscheinlich, dass Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung noch einmal das Vorkrisenniveau erreichen. Im Finanzbereich beispielsweise ging eine beträchtliche Zahl an Arbeitsplätzen unwiederbringlich verloren. Dasselbe gilt für den Einzelhandel angesichts der zusätzlichen Veränderungen aufgrund des zunehmenden Internethandels. Unmittelbar nach der Rezession entstanden die meisten Stellen im Gesundheits- und Sozialbereich sowie im Bildungswesen, obwohl die Aussichten für diese von der öffentlichen Hand dominierten Bereiche angesichts der anhaltenden Sparmaßnahmen nicht besonders gut sind. In letzter Zeit haben noch andere Sektoren eine gewisse Widerstandskraft bewiesen, vornehmlich solche, denen es gelungen ist, die schlimmsten Auswirkungen der geringen Inlandsnachfrage durch den Gang auf internationale Märkte, etwa in den BRIC-Staaten, aufzufangen. Dazu zählt beispielsweise die Autoindustrie, die zuletzt gute Erfolge verbuchen konnte und zusätzlich den Vorteil hat, dass ein Großteil ihrer Kapazitäten in Gegenden mit überdurchschnittlich hoher Langzeitarbeitslosigkeit angesiedelt ist, etwa in den West Midlands sowie im Nordwesten und Nordosten des Landes.

Neben Einbrüchen in bestimmten Sektoren sind nach Berichten aus **Italien, Malta, Schweden** und **Serbien** auch Stellen in neuen Wachstumsbranchen unbesetzt geblieben, da die Arbeitgeber in der Erwerbsbevölkerung nicht die benötigten Qualifikationen finden konnten. In **Italien** hat die strukturelle Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage im Bereich von Abschlüssen und Qualifikationen Spannungen auf dem Arbeitsmarkt erzeugt. Der von Unioncamere und dem Arbeitsministerium durchgeführten Excelsior-Erhebung zum beruflichen Bedarf zufolge haben Arbeitgeber bei der Personalsuche Probleme, Mitarbeiter mit bestimmten beruflichen Profilen zu finden, etwa Geistes- und Naturwissenschaftler sowie hochqualifizierte Techniker. Dasselbe gilt für wichtige Kompetenzen wie Teamarbeit und Eigenständigkeit. Die geringe Verfügbarkeit hochqualifizierter Arbeitskräfte beeinträchtigt Innovationen und die Anpassung der Wirtschaft an neue Technologien und damit die Verbesserung der Wettbewerbsposition von Unternehmen auf den Weltmärkten.

Die meisten registrierten Arbeitslosen in **Malta** suchen Arbeitsplätze, die eine nur geringe Qualifizierung oder Kompetenz erfordern, wie Büro-, Verkaufs- oder einfache Tätigkeiten. Während Verkaufsmitarbeiter und einfaches Personal auch von den Arbeitgebern sehr stark nachgefragt werden, besteht an Büromitarbeitern kaum Bedarf. Zwischen dem 1. Quartal 2008 und dem 3. Quartal 2011 übertraf die Zahl der Stellensuchenden für den Bürobereich die Zahl der entsprechenden Stellen um fast das Dreifache – ein Überschuss von 665 Personen. Ferner gab es weit mehr Menschen, die qualifizierte Arbeitsplätze oder eine Anstellung als Anlagenbediener suchten, als von der Wirtschaft angeboten. Im Gegensatz dazu benötigten die Arbeitgeber zunehmend mehr technisches und fachliches Personal.

### 3.2.7 Andere Faktoren, die das Fortbestehen der Langzeitarbeitslosigkeit begünstigen

**Zusammenfassung:** Für das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit werden in einigen der im Bericht betrachteten Länder auch noch andere Faktoren geltend gemacht, etwa die Art der Beschäftigung eines Arbeitnehmers vor der Arbeitslosigkeit oder die Strukturprobleme aufgrund des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft.

Neben den bereits analysierten Faktoren werden auch noch andere Aspekte für die anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht, etwa die Art des Beschäftigungsvertrags eines Arbeitnehmers vor der Arbeitslosigkeit sowie allgemeinere Strukturprobleme wie die Hinterlassenschaft des Kommunismus in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern. In der **Slowakei** deutet die Qualifizierungs- und Altersstruktur der Langzeitarbeitslosen darauf hin, dass sich unter den gegenwärtig schwer vermittelbaren Personen noch immer eine nennenswerte Gruppe befindet, die für Sektoren und Berufe in der Planwirtschaft ausgebildet wurde. Es ist anzunehmen, dass in dieser Gruppe auch noch andere Faktoren wirken (fehlende Grundfertigkeiten und Arbeitsgewohnheiten, mangelnde Arbeitsbereitschaft, Diskriminierung usw.). In **Slowenien** ist die Art des Beschäftigungsvertrags vor Übergang in die Arbeitslosigkeit ein entscheidender Faktor für das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit (es geht um zeitlich befristete Verträge). Laut einer in Slowenien durchgeführten Studie (ZRSZ, 2011<sup>(32)</sup>) ist die Auflösung von Zeitverträgen die wichtigste Ursache für den Übergang in die Arbeitslosigkeit und danach

<sup>(32)</sup> Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) (Slowenische Arbeitsverwaltung), *Dolgotrajno brezposelne osebe na ZRSZ (Bei der slowenischen Arbeitsverwaltung registrierte Langzeitarbeitslose)*, 2011. [http://www.ess.gov.si/\\_files/2251/Analiza\\_DBO.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/2251/Analiza_DBO.pdf).

in die Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die nach Ablauf eines Zeitvertrags arbeitslos wurden, steigt seit 2007 stetig an (von damals 26,9 % auf 31,2 % im Jahr 2010). Dasselbe Muster lässt sich (sogar noch weiter zurückreichend) bei Konkursen mit ihrem dauerhaften Stellenabbau beobachten, da der Anteil der Langzeitarbeitslosen,

die dies als Grund für ihre Arbeitslosigkeit anführen, seit 2005 zugenommen hat (von 21,8 % auf 28,2 % im Jahr 2010), und zwar in einer Zeit rapiden Wirtschaftswachstums. Dagegen ist bei Berufsanfängern ein positiver Trend festzustellen: Verglichen mit dem Jahr 2005 ist deren Anteil an den Langzeitarbeitslosen von 23,1 % auf 13,4 % im Jahr 2010 gesunken.

## 4 Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von struktureller und langfristiger Arbeitslosigkeit

### 4.1 Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Stellenvermittlung, die Zahlung von Arbeitslosen- und Sozialleistungen sowie Arbeitsmarktprogramme wie Schulung und Arbeitsplatzschaffung sind nur einige der Maßnahmen, die unter den Begriff aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen fallen und Arbeitslosen helfen sollen, eine Beschäftigung zu finden <sup>(33)</sup>.

Wie schon von der OECD hervorgehoben wurde, werden die Ressourcen von passiven zu aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen verlagert. Dadurch gewinnen die Dienste der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die Förderung der aktiven Arbeitssuche und die durch Sozialleistungsansprüche und die Verwaltung dieser Aktivitäten erzielten Effekte an Bedeutung. Dies spiegelt sich jetzt auch in den sogenannten „Aktivierungsstrategien“ wider. Schon 1964 und 1976 gab es Empfehlungen des OECD-Rates, welche Investitionen in die Entwicklung der Humanressourcen, Strategien zur Arbeitsplatzschaffung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Förderung geografischer Mobilität, Prognosen der künftig benötigten Berufe, Hilfen zur beruflichen Eingliederung von Randgruppen und die Sicherstellung der Einkommenssicherheit in Phasen der Arbeitslosigkeit zum Gegenstand hatten <sup>(34)</sup>.

Die Aktivierungsstrategien setzen vor allem auf die Durchsetzung der Verfügbarkeit zur Arbeitsvermittlung und der gegenseitigen Verpflichtungen. Das bedeutet, dass von Leistungsempfängern erwartet wird, dass sie sich – als Gegenleistung für die Dienste der Arbeitsverwaltung und die Zahlung von Arbeitslosen- und Sozialleistungen – aktiv um Arbeit bemühen und ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern <sup>(35)</sup>. In den OECD-Staaten wird jetzt verstärkt darauf geachtet, dass aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf effektive Weise mit der Verwaltung der Arbeitslosen- und Sozialleistungen und den politischen Programmen koordiniert werden, die darauf abzielen, dass sich Arbeit lohnt. Dadurch sollen klare Aktivierungsstrategien sowohl für Empfänger der Arbeitslosenunterstützung als auch für andere

nicht in den Arbeitsmarkt eingegliederte Personen im erwerbsfähigen Alter geschaffen werden <sup>(36)</sup>.

Nachstehend werden verschiedene aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorgestellt, die von den Autoren, die zu diesem EBO-Bericht über Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen haben, untersucht wurden.

#### 4.1.1 Schulungsmaßnahmen

**Zusammenfassung:** In verschiedenen Ländern werden Schulungsmaßnahmen als eine von mehreren aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eingesetzt, um Langzeitarbeitslosen zu helfen und ihre Wiedereingliederungschancen zu verbessern. In einigen Ländern sind sie auf bestimmte Gruppen (wie Jugendliche und Immigranten) zugeschnitten oder speziell an diese gerichtet, während sie sich in anderen an verschiedene Wirtschaftszweige richten. Die Evaluierung der durch die Schulungsmaßnahmen erzielten Wirkung ergibt ein gemischtes Bild.

Mehrere Autoren nennen Schulung als eine der verschiedenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Manche wenden sich an bestimmte Gruppen (zum Beispiel an Jugendliche und Immigranten), während andere auf verschiedene Wirtschaftszweige und deren jeweiligen Qualifikationsbedarf ausgerichtet sind (zum Beispiel **Luxemburg**). In **Bulgarien, Deutschland, Luxemburg, Malta, Polen, Ungarn** und im **Vereinigten Königreich** sowie in **Kroatien, der Türkei und Serbien** bildet Schulung Teil der Standardleistungen, die die öffentliche Arbeitsverwaltung für die Langzeitarbeitslosen erbringt. In **Deutschland** sind Schulungsmaßnahmen, gemessen an Budget und Teilnehmerzahlen, die wichtigste Form der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In den letzten Jahren haben auf benachteiligte Gruppen ausgerichtete Schulungsmaßnahmen eine wichtige Rolle gespielt. Für Jugendliche, denen es nicht gelingt, einen regulären Ausbildungsplatz zu finden, wurde ein riesiges „Übergangssystem“ geschaffen, in dem

<sup>(33)</sup> OECD-Direktorat für Beschäftigung, Arbeit und Soziales, *Active labour market policies and activation strategies*, <http://www.oecd.org/employment/employmentpoliciesanddata/activelabourmarketpoliciesandactivationstrategies.htm>.

<sup>(34)</sup> Siehe Fußnote 33.

<sup>(35)</sup> Siehe Fußnote 33.

<sup>(36)</sup> Siehe Fußnote 33. Nach Angaben der OECD ist das OECD-Sekretariat zurzeit dabei, die Aktivierungspolitik in sieben verschiedenen Ländern zu untersuchen. Länderberichte über Australien, Finnland, Irland, Japan, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich werden als „Social, Employment and Migration Working Papers“ veröffentlicht und nach Veröffentlichung hier zugänglich sein: <http://www.oecd.org/els/employment/almp>

Jugendliche, die Minderheiten angehören, weit überrepräsentiert sind. Für Immigranten wurden zusätzliche Maßnahmen eingeführt, zum Beispiel Sprachkurse, Programme in sozial benachteiligten Stadtvierteln (wie das BIWAQ-Programm [Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier], das Langzeitarbeitslose und Jugendliche beruflich eingliedert und ihnen in ihrem Stadtteil Ausbildungsmöglichkeiten bietet) wie auch die Weiterqualifizierung von Personen mit Migrationshintergrund und geringqualifizierten Arbeitssuchenden. Im **Vereinigten Königreich** wurde im November 2011 der „Youth Contract“ angekündigt. Dabei handelt es sich um eine Reihe von Maßnahmen, die sich über drei Jahre erstrecken und fast eine halbe Million neue Chancen eröffnen sollen, unter anderem durch Barzuschüsse für Arbeitgeber, die junge Menschen einstellen, eine Viertelmillion Praktikumsplätze, Ausbildungsplätze und intensivere Unterstützung durch die Jobcentre-Plus-Berater. Zu **Luxemburgs** relevantesten und am stärksten zielgerichteten Programmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (einschließlich Langzeitarbeitslosigkeit) zählen die Fit4Job-Initiativen<sup>(37)</sup>, die in verschiedenen Wirtschaftszweigen umgesetzt wurden, unter anderem im Finanzsektor, bei Handel und Versicherungen sowie im Baugewerbe. Die Fit4Job-Initiativen sind sehr zielgerichtet und direkt wirksam, weil sie durch maßgeschneiderte, an den Qualifikationsbedarf einer Branche ausgerichtete Schulungsprogramme die flexible Auffrischung der Kenntnisse ermöglichen. In der Praxis ist es so, dass im Rahmen dieser Initiativen die Kompetenzprofile der anspruchsberechtigten Arbeitslosen evaluiert werden. Eine neue, vielversprechende Maßnahme, die verhindert, dass jugendliche Arbeitslose in die Langzeitarbeitslosigkeit abgleiten, ist die „Job-Garantie“, die die Jugendlichen dazu anhält, innerhalb der ersten vier Monate, nachdem sie sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet haben, eine Arbeit zu finden oder sich zu einem Schulungsprogramm anzumelden bzw. ein Ausbildungsverhältnis einzugehen.

Andere Länder, etwa die **Türkei**, sind mit ihren Versuchen, Schulungsinitiativen für Arbeitslose einzuführen, gescheitert. In der Türkei setzt die öffentliche Arbeitsverwaltung İŞKUR aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Krisenzeiten als Transferleistung ein. Die Arbeitslosen erhalten tägliche Zuschüsse für den Besuch der Schulungskurse. Ende 2009 und 2010 führte die Regierung ein Schulungsprogramm für arbeitslose Jugendliche ein, um innerhalb von fünf Jahren 1 Million Jugendliche auszubilden. Die örtlichen Industrie- und Handelskammern sollten „offene Stellen“ vorschlagen, für die aktive Maßnahmen erhältlich waren und die im Anschluss zu einem Beschäftigungsverhältnis führen sollten. Diese Initiative scheiterte jedoch, da es den türkischen Arbeitgebern in der Provinz schwerfiel, nennenswerte Fähigkeiten aufzulisten, die İŞKUR den Bewerbern beibringen könnte (75 % der Beschäftigungsverhältnisse in der Türkei

sind Tätigkeiten für ungelernete Kräfte, fast 30 % in der Landwirtschaft und fast 50 % in untergeordneten persönlichen Dienstleistungen und Tätigkeiten im Einzelhandel). Die İŞKUR-Mitarbeiter stellten fest, dass bei den wenigen in größeren Industriestädten durchgeführten Programmen, die eine technische Schulung für Arbeiter vorsahen, die Hälfte der Plätze in den Kursen unbesetzt blieb, obwohl für die Teilnahme an den dreimonatigen Kursen ein täglicher Zuschuss von 8,80 EUR (20 TRY) gezahlt wurde. Daraus könnte man schließen, dass junge Arbeitslose einen Büroarbeitsplatz in ihrer eigenen Stadt vorziehen würden. Daten zu Kursabschlüssen, einer späteren Beschäftigung und zum Verbleib im Erwerbsleben sind nicht vorhanden.

Evaluierungen der durchgeführten aktiven Maßnahmen ergaben, dass Schulungsmaßnahmen, was die Reduzierung des Arbeitslosigkeitsrisikos angeht, unterschiedlich effektiv sind. So ist zum Beispiel in **Estland** eine arbeitsbezogene Schulung die zweitbeliebteste der Langzeitarbeitslosen angebotenen Maßnahmen. Lauringson et al. (2011) kamen jedoch zu dem Schluss, dass eine arbeitsbezogene Schulung nützlicher für Frauen, ältere Menschen, Personen mit geringer Schulbildung und Personen mit kürzerer Arbeitslosigkeit ist. Bei Langzeitarbeitslosen ist der Effekt also geringer als für die anderen Gruppen. Bei einer in **Kroatien** durchgeführten Evaluierung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Zeitraum 2009-2010 stellten Matković, Babić und Vuga (2011)<sup>(38)</sup> fest, dass Schulungsprogramme im Allgemeinen für die Teilnehmer keinen merklichen Effekt bezüglich des Arbeitslosigkeitsrisikos bzw. des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit erzielen, dass jedoch ein positiver Effekt sowohl für Arbeitslose ohne höheren Sekundarschulabschluss als auch für junge Menschen feststellbar war, da bei diesen die Wahrscheinlichkeit, dass sie eine Arbeit finden, geringfügig höher war als bei vergleichbaren Gleichaltrigen, die nicht teilgenommen hatten. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen O'Leary (1998)<sup>(39)</sup> wie auch Csoba und Nagy (2011)<sup>(40)</sup> in ihrer Evaluierung der in **Ungarn** eingesetzten beschäftigungspolitischen Instrumente, in der sie feststellten, dass Schulungsmaßnahmen verschiedene Auswirkungen auf die Wiederbeschäftigungschancen haben.

<sup>(38)</sup> Matković, T., Babić, Z., und Vuga, A., *Izvrješće o evaluaciji aktivnih mjera politike zapošljavanja 2009. i 2010. godine u Hrvatskoj*, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb, 2011.

<sup>(39)</sup> O'Leary, C., *Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary* (Bewertung der Effektivität aktiver Arbeitsmarktprogramme in Ungarn), Upjohn Institute Technical Reports, Upjohn Institute for Employment Research, 1998.

<sup>(40)</sup> Csoba, J., und Nagy, Z. E., „Magyarországi Képzési, Bértámogatási És Közfoglalkoztatási Programok Hatásvizsgálata“ (Folgenabschätzung von Schulung, Lohnzuschüssen und öffentlichen Arbeitsprogrammen in Ungarn), in *Munkaerőpiaci Tükör*, Hrsg. Károly Fazekas und Gábor Kézdi. MTA KTI-OFA, 2011, <http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html>.

<sup>(37)</sup> Internet: <https://www.fit4job.lu>.

## Ein Plan für die am stärksten Gefährdeten – Frankreich

Im April 2010 stellten Staat und Sozialpartner mehr als 700 Millionen EUR für den Plan „Rebond pour l'emploi“ (Sprung zurück in die Arbeit) bereit, der sich an diejenigen richtete, deren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung ausgelaufen war. Der Plan sah 70 000 Schulungskurse mit Bezahlung für die Teilnehmer, 170 000 geförderte Arbeitsverträge oder eine für sechs Monate gewährte außerordentliche finanzielle Förderung in Höhe von 460 EUR vor. Ein Jahr später nahmen rund 150 000 der 340 000 untersuchten Personen an einer dieser Maßnahmen teil (55 000 an vergüteten Schulungskursen, 79 000 an geförderten Arbeitsverträgen und 13 000 erhielten eine finanzielle Förderung).

Als die Zahl der Langzeitarbeitslosen 2011 stieg, beschloss die Regierung die Einführung eines Arbeitsmobilisierungsplans für Langzeitarbeitslose, der von der öffentlichen Arbeitsverwaltung (Pôle Emploi) von März bis Juli 2011 umgesetzt wurde, und zwar mit drei Zielen: (1) Veranstaltung eines Treffens mit jedem der 2010 inaktiven Langzeitarbeitslosen, bei dem diesen weitere Förderung angeboten werden sollte, zum Beispiel ein Schulungskurs, eine Arbeit oder sonstige Leistungen; (2) intensive Förderung für 40 000 Langzeitarbeitslose sowie (3) Steigerung der Zahl der Arbeitslosen, die an Präventionsmaßnahmen teilnahmen, zum Beispiel Intensivförderung (60 000 Arbeitslose). Nach Angaben der öffentlichen Arbeitsverwaltung wurden diese Ziele im September 2011 erreicht.

Wegen der Präsidentschaftswahlen wurden seit dem Sommer 2011 keine weiteren Pläne eingeführt. Der neue Fahrplan der öffentlichen Arbeitsverwaltung 2012-2014 wird vorrangig denen, die mit der geringsten Wahrscheinlichkeit in die Arbeitswelt zurückkehren, eine intensive Förderung bieten (durch Rekrutierung oder anderweitigen Einsatz von 2 000 neuen Vermittlungsfachkräften). Außerdem wird die Arbeitsverwaltung einige Reformen einführen, durch die sich ihre Arbeitsweise grundlegend ändern könnte.

### 4.1.2 Lohnzuschüsse und Befreiung der Arbeitgeber von den Sozialversicherungsbeiträgen

**Zusammenfassung:** An die Nachfrageseite gerichtete Arbeitsmarktmaßnahmen sehen Lohnzuschüsse für Arbeitgeber oder die Befreiung von der Verpflichtung zur Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge vor, um ihnen Anreize dafür zu geben, Langzeitarbeitslose oder andere durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdete Gruppen anzustellen. Einige Länder haben Programme, die sich speziell an Langzeitarbeitslose richten, während andere sich auf bestimmte Gruppen gefährdeter Arbeitskräfte konzentrieren (zum Beispiel Jugendliche und ältere Arbeitskräfte). Die in diesen Ländern durchgeführten Evaluierungsstudien scheinen zu zeigen, dass Lohnzuschüsse positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsaussichten von Langzeitarbeitslosen haben.

In vielen Ländern lag der Schwerpunkt der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf der Nachfrage nach Arbeitskräften. Lohnzuschüsse sollen für einen begrenzten Zeitraum einen Ausgleich für die geringere Arbeitsproduktivität einer Person bieten. Manche Programme zielen speziell auf Langzeitarbeitslose ab, etwa in Ländern wie **Belgien, Bulgarien, Deutschland, Österreich, Schweden** und **Island**. In **Deutschland** gibt es zum Beispiel das Programm „JobPerspektive“, ein kleines und zielgerichtetes Programm, das Beschäftigungszuschüsse für Arbeitgeber vorsieht. Das Programm ist auf Langzeitarbeitslose zugeschnitten, bei denen mindestens zwei Vermittlungshemmnisse bestehen. In **Österreich** gibt es Subventionen für Arbeitgeber, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen einstellen. Wie hoch die Subvention ist und wie lange sie gewährt wird, handeln Arbeitgeber und die örtliche öffentliche Arbeitsverwaltung unter Berücksichtigung der Probleme im lokalen und regionalen Arbeitsmarkt aus. Die Kosten je geförderter Person belaufen sich im Durchschnitt auf 2 800 EUR, und die Förderdauer beträgt durchschnittlich 100 Tage. In **Schweden** wurde 2007 das Programm „Nystartjobb“ eingeführt, ein subventioniertes Beschäftigungsverhältnis für Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind (bzw. bei Personen zwischen 20 und 25 Jahren länger als sechs Monate). Die Förderdauer richtet sich danach, wie lange der Arbeitsuchende arbeitslos war. Die Höchstförderdauer beträgt für Arbeitsuchende zwischen 26 und 54 Jahren fünf Jahre (für Arbeitsuchende über 55 Jahre maximal zehn Jahre). Auch in **Belgien** gibt es eine Reihe von Programmen, die reduzierte Sozialversicherungsbeiträge sowie Lohnzuschüsse für die Arbeitgeber vorsehen, wenn sie Langzeitarbeitslose anstellen. Der Activa-Plan gilt für alle Arten von Arbeit, während der Plan Activa APS für bei den Kommunen beschäftigte Sicherheits- und Präventionskräfte gilt; das Programm SINE fördert geeignete

Beschäftigungsverhältnisse in der Sozialwirtschaft, und das berufliche Eingliederungsprogramm bietet Schulung im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen bzw. gemeinnützigen Sektor <sup>(41)</sup>.

## Anreize für Arbeitgeber – Island

Im Februar 2012 änderte das Arbeitsdirektorat in **Island** vorübergehend das System der Arbeitslosenunterstützung, um Firmen einen Anreiz für die Anstellung von Langzeitarbeitslosen zu geben. Private und staatliche Firmen und Einrichtungen, die bereit sind, Langzeitarbeitslose zu beschäftigen, erhalten die monatliche Arbeitslosenunterstützung der betreffenden Personen sowie zusätzlich 8 % Rentenversicherungsbeiträge des Arbeitgebers. Die Arbeitnehmer beziehen Löhne nach den gültigen Tarifverträgen, wobei die Differenz zwischen den Löhnen und der Arbeitslosenunterstützung von den Firmen zu zahlen ist. Firmen, die diesen Beschäftigungszuschuss in Anspruch nehmen wollten, mussten dies vor dem 1. Juni 2012 tun. Die Zuschüsse können jeweils für bis zu einem Jahr gezahlt werden. Man hofft, dass bis zu 1 500 Langzeitarbeitslose angestellt werden und dass in vielen Fällen daraus Festanstellungen entstehen. Für diejenigen, die nicht fest angestellt werden, hofft man, dass dieser Einstieg in ein Beschäftigungsverhältnis sich als Sprungbrett in den Arbeitsmarkt erweist. Im Rahmen der Initiative organisierte das Arbeitsdirektorat eine eintägige Veranstaltung zum Thema Beschäftigung, bei der Experten, Berater und Arbeitsämter Arbeitgebern und Arbeitnehmern ihre Dienste anboten. Im Rahmen dieser Veranstaltung wurden etwa 1 000 Stellen und Ausbildungsplätze bereitgestellt.

In anderen Ländern (wie **Deutschland**, **Luxemburg**, **Rumänien** und im **Vereinigten Königreich**) gibt es Zuschüsse für Arbeitgeber, die Angehörige bestimmter Gruppen einstellen, zum Beispiel Jugendliche oder ältere Arbeitnehmer. Dazu zählen der „Youth Contract“ im **Vereinigten Königreich** und das Programm „Perspektive 50 Plus“ für ältere Arbeitnehmer in **Deutschland**. Das deutsche Bundesprogramm wurde aufgelegt, um auf nationaler Ebene die Rekrutierung älterer Arbeitnehmer zu fördern, unter anderem auch durch Lohnzuschüsse. In **Rumänien** lassen sich die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen grob in zwei Hauptkategorien einteilen: Programme, die die Beschäftigung junger Menschen fördern sollen, sowie aktive Programme zur Beschäftigungsförderung für ältere Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmer in gehobenen Positionen sowie für Personen, die sich dem Rentenalter nähern. Arbeitgeber, die Universitätsabsolventen

einstellen, sind, sofern das Beschäftigungsverhältnis mindestens drei Jahre lang besteht, zwölf Monate lang von der Zahlung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung befreit. Zudem gibt es einen zwölf Monate lang gewährten differenzierten Zuschuss, dessen Höhe sich nach dem Bildungsgrad richtet (und auf demselben Sozialreferenzindikator basiert) und den auch Arbeitgeber erhalten, die einen Universitätsabsolventen neu anstellen. Dieselben Grundsätze gelten auch für ältere Arbeitnehmer. Arbeitgeber, die einen Arbeitslosen einstellen, der über 45 Jahre alt oder maximal drei Jahre von der Verrentung entfernt ist, sind nicht nur zwölf Monate lang von den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung befreit, sondern erhalten außerdem zwölf Monate lang einen Zuschuss, sofern das Beschäftigungsverhältnis der über 45-Jährigen mindestens zwei Jahre lang besteht (bzw. bei Personen, die kurz vor der Verrentung stehen, bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters). Die Maßnahmen zielen darauf ab, die Weiterbeschäftigung zu fördern und Erwerbsunfähigkeitsrenten auf diejenigen zu beschränken, die am dringendsten darauf angewiesen sind. In der Praxis sind diese Programme jedoch nur begrenzt zur Anwendung gekommen. Mehrere Evaluierungen, die in den **Niederlanden**, in **Schweden**, in **Ungarn** und **Kroatien** durchgeführt wurden, scheinen zu zeigen, dass Lohnzuschüsse positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsaussichten von Langzeitarbeitslosen hatten. Eine in **Kroatien** von Matković, Babić und Vuga (2011) durchgeführte Studie <sup>(42)</sup> gab jedoch zu erkennen, dass subventionierte Beschäftigungsverhältnisse zwar positive Effekte für Langzeitarbeitslose hatten, diese Effekte im Laufe der Zeit jedoch nachließen. In **Ungarn** zielen Lohnzuschüsse explizit vor allem auf Langzeitarbeitslose ab. O’Leary (1998) <sup>(43)</sup> wie auch die von Csoba und Nagy (2011) <sup>(44)</sup> vorgenommene Bewertung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stellten signifikante positive Effekte von Lohnzuschüssen fest. 2007 wurde ein „START Extra“ genannter Lohnzuschuss eingeführt, der sich speziell an Langzeitarbeitslose ab 50 Jahren richtete. Dieses Programm lief bis 2011. Cseres-Gergely, Földessy und Scharle (2012) <sup>(45)</sup>, die die Auswirkungen dieses

<sup>(42)</sup> Matković, T., Babić, Z., und Vuga, A., *Izvršnice o evaluaciji aktivnih mjera politike zapošljavanja 2009. i 2010. godine u Hrvatskoj*, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb, 2011.

<sup>(43)</sup> O’Leary, C., *Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary* (Bewertung der Effektivität aktiver Arbeitsmarktprogramme in Ungarn), Upjohn Institute Technical Reports, Upjohn Institute for Employment Research, 1998.

<sup>(44)</sup> Csoba, J., und Nagy, Z. E., „Magyarországi Képzési, Bértámogatási És Közfoglalkoztatási Programok Hatásvizsgálata“ (Folgenabschätzung von Schulung, Lohnzuschüssen und öffentlichen Arbeitsprogrammen in Ungarn), in *Munkaerőpiaci Tükör*, Hrsg. Károly Fazekas und Gábor Kézdi. MTA KTI-OFA, 2011, <http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html>.

<sup>(45)</sup> Cseres-Gergely, Zsombor, Árpád Földessy und Ágota Scharle, *Evaluating the Impact of a Well-targeted Wage Subsidy Using Administrative Data* (Auswertung der Auswirkungen gezielter Lohnzuschüsse anhand administrativer Datenquellen). Budapest, 2012.

<sup>(41)</sup> Genauere Angaben zu diesen Maßnahmen sind in Anhang 2 zum belgischen Artikel über Langzeitarbeitslosigkeit zu finden.

Programms auf Beschäftigung und Lohn anhand von Verwaltungsdaten evaluierten, stellten fest, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, für Männer mit beruflicher Sekundarbildung erheblich stieg. In **Schweden** haben Evaluierungsstudien gezeigt, dass derartige Programme positive Wirkungen haben, es jedoch erhebliche Verdrängungseffekte bezüglich normaler Beschäftigungsverhältnisse gibt. Das **niederländische** Inspectie Werk en Inkomens (IWI) (2010) <sup>(46)</sup> kam zu dem Schluss, dass Investitionen in Langzeitarbeitslose in vielen Fällen zur Erwerbsbeteiligung führen und Wiedereingliederungsmaßnahmen eine positive Wirkung zeigen. So haben zum Beispiel Lohnkostenzuschüsse für Langzeitarbeitslose (die zuweilen auch in Kombination mit anderen Instrumenten gewährt werden), durch die die Lohnkosten der Arbeitgeber sinken, zur Folge, dass 40 % in ein normales Beschäftigungsverhältnis von mindestens sechsmonatiger Dauer übergehen. Die Frage ist jedoch, ob dies zu einer nachhaltigen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt führt, da die Langzeitarbeitslosen die Arbeit durch Zeitarbeitsagenturen finden. Ob die Betroffenen länger als sechs Monate beschäftigt bleiben, ist nicht bekannt.

#### 4.1.3 Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen: öffentliche Arbeiten

**Zusammenfassung:** Initiativen für öffentliche Arbeiten schaffen direkte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Manche Länder bieten öffentliche Arbeitsprogramme, um Langzeitarbeitslosen zu helfen, Arbeitserfahrung zu sammeln und ihre Fähigkeiten zu erhalten oder aufzufrischen wie auch um ihnen Gelegenheit zur sozialen Eingliederung zu geben. In der Regel richten sie sich an Langzeitarbeitslose. Ob sie jedoch effektiv zur Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt führen, ist fraglich. Die Evaluation hat gezeigt, dass sie negative Auswirkungen auf die Wiederbeschäftigung haben.

Diese Initiativen schaffen direkte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose und sind theoretisch darauf ausgelegt, eine Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und normalem Arbeitsmarkt zu schaffen <sup>(47)</sup>. Sie bieten Arbeitserfahrung, wobei die Teilnehmer in der Regel sozial nützliche Aktivitäten ausführen, die nicht dazu führen, Marktaktivitäten zu verdrängen; wieweit es jedoch gelingt, eine solche Verdrängung zu verhinder

ern, ist fraglich <sup>(48)</sup>. Es gibt eine Reihe von Ländern, die Programme anbieten, in denen Langzeitarbeitslose an öffentlichen Arbeitsprogrammen teilnehmen, unter anderem **Lettland, Malta, die Slowakei, die Tschechische Republik, Ungarn** und **Kroatien**. In **Lettland** gibt es keine aktiven arbeitsmarktpolitischen Programme, die ausschließlich auf Langzeitarbeitslose abzielen. Durch ein Programm, das von 2009 bis 2011 lief und Beschäftigung im Rahmen von Notarbeitsprogrammen der öffentlichen Hand mit einem Zuschuss unterstützte, wurden jedoch Langzeitarbeitslose in der Praxis gefördert. Außerdem hat diese Zielgruppe bei einem neuen Zeitarbeitsprogramm für öffentliche Arbeiten, das seit Anfang 2012 läuft, jetzt Priorität. Das Vorläuferprogramm zielte darauf ab, neue Arbeitsplätze von sozialem Wert zu schaffen, zum Beispiel bei der Müllabfuhr, bei der Straßenreinigung, bei der Brennholzbereitung, beim Bau kleiner Infrastrukturanlagen in Nationalparks, aber auch im Bereich der Hilfe für ältere Menschen usw. Teilnehmen konnte jeder, der mindestens sechs Monate arbeitslos war und dessen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung abgelaufen war. Mehr als 72 000 Personen haben im Durchschnitt sechs Monate lang an diesem Programm teilgenommen. 22 % der Teilnehmer gelang es, binnen sechs Monaten nach der Teilnahme Arbeit zu finden. Darüber hinaus half das Programm, die beruflichen Fähigkeiten zu erhalten. In der **Slowakei** zielen die meisten bestehenden Aktivierungsprogramme explizit oder implizit auf Langzeitarbeitslose ab, da diese als eine Kategorie benachteiligter Arbeitssuchender klassifiziert werden. 2010 lag der Anteil der langzeitarbeitslosen Teilnehmer an aktiven Arbeitsmarktprogrammen zwischen 10 % und 99 %. Die höchste Beteiligung Langzeitarbeitsloser besteht bei städtischen Aktivierungsprogrammen (99 % der Teilnehmer sind Langzeitarbeitslose), beim Hochwasserschutzprogramm (65 %) und bei Vorhaben der öffentlichen Hand (60 %), während ihre Teilnahme an Programmen in den Bereichen Bildung und Ausbildung (30 %), bei der Förderung berufsbedingten Pendelns (27 %) und bei der Förderung des Aufbaus einer selbständigen Existenz (24 %) geringer ist. Die größte Zahl Langzeitarbeitsloser wird traditionell bei städtischen Aktivierungsprogrammen verzeichnet. Durch das Programm entsteht ein Zeitarbeitsverhältnis ohne Arbeitsvertrag, das in erster Linie darauf abzielt, eine tägliche Arbeitsroutine zu fördern.

### Das „Community Work Scheme“ – Malta

Das „Community Work Scheme“ in **Malta** ist eines der neuesten Modelle, das Langzeitarbeitslosen, die von Sozialleistungen abhängig geworden sind, helfen soll, wieder auf eigenen Füßen zu stehen (Malta Independent, 2009). Dieses Programm, das

<sup>(46)</sup> IWI, *Participatie in crisistijd* (Beteiligung in Krisenzeiten), Nummer R 10/09, November 2010. Internet: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/11/01/participatie-in-crisistijd.html>

<sup>(47)</sup> Meager, N., Evans, C., „The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed“ (Bewertung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen für Langzeitarbeitslose, Institute for Employment Studies, University of Sussex, Brighton, *Employment and Training Papers*, Nr 16, ILO, 1998.

<sup>(48)</sup> Siehe Fußnote 47.

ursprünglich für die schon seit sehr langer Zeit Arbeitslosen geplant war (d. h. für Personen, die seit mindestens fünf Jahren arbeitslos gemeldet sind), wird jetzt auch denen angeboten, die erst kürzere Zeit ohne Arbeit sind. Die Teilnehmer müssen 26 Wochen lang 30 Stunden pro Woche gemeinnützige Arbeit leisten, wofür sie 75 % des Mindestlohns verdienen und weiter Sozialleistungen beziehen. „Bislang handelte es sich bei der gemeinnützigen Arbeit um die Reinigung von Straßen und Parks, Bau und Pflege von Bruchsteinmauern, Wartungsarbeiten in öffentlichen Bibliotheken sowie Hilfe bei der Organisation von Kulturveranstaltungen der Kommunen“ (ETC, 2010, S. 16) <sup>(49)</sup>. Es handelt sich um ein Pflichtprogramm. Wer unentschuldig fernbleibt, wird sechs Monate aus dem Arbeitslosenregister gestrichen und verliert seine Arbeitslosenunterstützung. Das Programm geht somit gegen diejenigen vor, die das System missbrauchen, indem sie sich arbeitslos melden und gleichzeitig schwarzarbeiten (*Malta Independent*, 2009). Die Teilnehmer fanden das Programm nützlich und begrüßten die Gelegenheit, ihre Fähigkeiten verbessern und einen Beitrag zum Gemeinwesen leisten zu können. 2011 nahmen insgesamt 441 Personen an dem Programm teil.

In **Ungarn** und **Kroatien** wurden Evaluierungen öffentlicher Arbeitsprogramme durchgeführt, während in **Lettland** und in der **Slowakei** Fragen bezüglich der Effektivität der Programme aufgeworfen wurden. Eine in **Kroatien** vorgenommene Evaluierung der aktiven Arbeitsmarktprogramme im Zeitraum 2009-2011 (Matković, Babić und Vuga, 2011 <sup>(50)</sup>) ergab, dass für diejenigen, die an öffentlichen Arbeitsprogrammen teilgenommen hatten, die Wahrscheinlichkeit, später arbeitslos zu sein, sogar höher war als bei vergleichbaren Nichtteilnehmern; dies könnte jedoch auch als ein Aktivierungseffekt interpretiert werden. Daraus wird deutlich, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik sehr genau und zielgerichtet geplant werden muss. In **Ungarn** stehen den Langzeitarbeitslosen sowohl die aktiven als auch die passiven beschäftigungspolitischen Instrumente offen. Einige darunter, etwa Lohnzuschüsse und öffentliche Arbeitsprogramme, zielen ausdrücklich auf Langzeitarbeitslose ab. O'Leary (1998) <sup>(51)</sup> wie auch

Csoba und Nagy (2011) <sup>(52)</sup> evaluierten die Instrumente und stellten fest, dass Schulungsmaßnahmen unterschiedliche Wiederbeschäftigungseffekte erzielten und Lohnzuschüsse signifikante positive Wirkung zeigten, dass jedoch öffentliche Arbeitsprogramme in beiden Fällen signifikante negative Auswirkungen auf die Wiederbeschäftigung hatten. Beim 2009 bis 2011 durchgeführten Programm in **Lettland**, bei dem die Beschäftigung im Rahmen von Notarbeitsprogrammen der öffentlichen Hand mit einem Zuschuss unterstützt wurde, war ebenfalls ein Lock-in-Effekt festzustellen: Etwa 45 % der Teilnehmer nahmen mehrfach an den Maßnahmen teil, was vermuten lässt, dass 142 EUR netto pro Monat (100 LVL), das heißt 80 % des Nettomindestlohns im Jahr 2009, für viele eine akzeptable Alternative zu einem normalen Arbeitsverhältnis darstellte (die Vergütung wurde später auf 114 EUR [80 LVL] reduziert). In der **Slowakei** standen den Daten der öffentlichen Arbeitsverwaltung von 2010 zufolge nur 14 % der Teilnehmer an städtischen Aktivierungsprogrammen ein Jahr nach der Teilnahme in einem nicht subventionierten Beschäftigungsverhältnis (wobei die meisten Teilnehmer Sozialhilfeempfänger sind, die teilnehmen, um das Aktivierungsgeld zu bekommen). Insgesamt sind die aktiven Arbeitsmarktprogramme, was die Beschäftigung nach der Programmteilnahme angeht, unterschiedlich effizient. Für Langzeitarbeitslose ist die Effizienz eher gering. Die Autoren der vorliegenden Studien sind sich einig, dass Aktivierungsmaßnahmen für das Segment der Langzeitarbeitslosen relativ geringe Wirkung zeigen, was auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist, unter anderem die negativen Auswirkungen einer langen Inaktivität, Lock-in-Effekte sowie die Scheu der Arbeitgeber, Personen aus diesem Arbeitskräfte-segment anzustellen.

#### 4.1.4 Prävention: Ansätze für frühzeitige Intervention und Profiling

**Zusammenfassung:** Diese Ansätze, zu denen auch die Profilerstellung für Arbeitsuchende zählt, sollen vor allem dafür sorgen, dass jemand, der arbeitslos wird, schon sehr bald Zugang zu Arbeitsmarktinterventionen erhält, damit gefährdete Arbeitsuchende nicht in die Langzeitarbeitslosigkeit rutschen. Viele Länder haben bereits Profiling-Initiativen auf den Weg gebracht, die dabei helfen, gefährdete Personen zu erkennen und ihnen individuelle Leistungen zu bieten.

<sup>(49)</sup> Employment and Training Corporation (2010), *Annual Report 2010*, 2010. Im Internet zu finden unter: <http://etc.gov.mt/Resources/file/Resources/Annual%20Report-2010.pdf>.

<sup>(50)</sup> Matković, T., Babić, Z., und Vuga, A., *Izveštje o evaluaciji aktivnih mjera politike zapošljavanja 2009. i 2010. godine u Hrvatskoj*, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb, 2011.

<sup>(51)</sup> O'Leary, C., *Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary* (Bewertung der Effektivität aktiver Arbeitsmarktprogramme in Ungarn), Upjohn Institute Technical Reports, Upjohn Institute for Employment Research, 1998.

<sup>(52)</sup> Csoba, J., und Nagy, Z. E., „Magyarországi Képzési, Bértámogatási És Közfoglalkoztatási Programok Hatásvizsgálata“ (Folgenabschätzung von Schulung, Lohnzuschüssen und öffentlichen Arbeitsprogrammen in Ungarn), in *Munkaerőpiaci Tükör, Hrsg. Károly Fazekas und Gábor Kézdi*, MTA KTI-OFA, 2011, <http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html>.

Beispiele für frühe Intervention und Profilerstellung der Arbeitssuchenden sind in **Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Österreich, Island** und **Norwegen** zu finden. Die frühzeitige Intervention des österreichischen Arbeitsmarktservice ist ein wichtiger Bestandteil der Arbeitsvermittlung. Die Berater versuchen, schon in einer frühen Phase der Arbeitslosigkeit Reintegrationsschritte einzuleiten, indem sie unter anderem die Arbeitslosen in Wiedereingliederungsmaßnahmen, zum Beispiel Schulungskurse und Aktivitäten für die Arbeitssuche, bringen, noch bevor diese langzeitarbeitslos werden. Die meisten der in **Frankreich** ergriffenen Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit sind nicht speziell auf Langzeitarbeitslose zugeschnitten. Wenn sich jemand arbeitslos meldet, nehmen die Berater der öffentlichen Arbeitsverwaltung eine Ersteinschätzung und Diagnose vor. Nach dieser Diagnose können diejenigen, bei denen die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis am wenigsten wahrscheinlich ist, auf besondere Hilfen zugreifen, durch die sie mindestens sechs Monate lang intensiv gefördert werden. Die Unterstützung kann durch die öffentliche Arbeitsverwaltung oder durch eine private Arbeitsvermittlung erfolgen. Im Falle der Unterstützung durch eine private Arbeitsvermittlung wird – je nach den Spezifikationen der öffentlichen Arbeitsverwaltung – einer der drei folgenden Dienste gewählt: (1) „Rückführung zur Arbeit“ für diejenigen Arbeitslosen, die Schwierigkeiten hatten, wieder in ein Beschäftigungsverhältnis zurückzufinden, oder für diejenigen, die wegen schlechter Beschäftigungsaussichten ein Auffrischungsprogramm brauchen, das sechs Monate dauert; (2) „Hilfe für diejenigen, die ihre Arbeit durch betriebsbedingte Kündigung verloren haben“, welche ein Jahr dauert; sowie (3) das Programm „Atouts cadres“, das sich an Führungskräfte richtet, insbesondere an langzeitarbeitslose Führungskräfte und solche, die bereits über 50 Jahre alt und am stärksten durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet sind. Die intensive Hilfe soll die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis beschleunigen und somit die Gefahr andauernder Arbeitslosigkeit oder Langzeitarbeitslosigkeit mindern.

Kurz nach der Krise wurde in **Island** eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um die zur Verfügung stehenden Methoden zur Aktivierung arbeitsloser Jugendlicher sowie die ihnen offenstehenden Bildungschancen zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu machen. Im Januar 2010 führte das Arbeitsdirektorat dann ein Sonderprogramm ein, das auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit abzielte. Das Programm „Jugend in Aktion“ (Ungt folk til athafna) sollte alle Personen zwischen 16 und 24 Jahren binnen sechs Monaten, nachdem sie sich arbeitslos gemeldet hatten, aktivieren, um die negativen Auswirkungen zu vermeiden, die die Inaktivität auf das Leben und die Gesundheit der Arbeitslosen haben kann. Dieses Programm wurde später auf Personen zwischen 25 und 29 Jahren ausgeweitet. Die bei diesem Programm (Jugend in Aktion) gewonnenen Erfahrungen wurden

auf ein zweites Programm mit dem Titel „Pekking og reynsla“ (Wissen und Erfahrung bzw. MUT) übertragen, das sich an Langzeitarbeitslose richtete. Hier ging es darum, diejenigen, die bereits mindestens drei Monate arbeitslos waren, zur Teilnahme an den zahlreichen zur Verfügung stehenden Arbeitsmarktmaßnahmen zu aktivieren. Die Hälfte der 7 500 MUT-Teilnehmer zwischen 30 und 70 Jahren fand eine feste Stelle oder ging zur Schule bzw. Universität. Ein jüngst erschienener Bericht des Institute of Public Policy Research (2012) im **Vereinigten Königreich** bezeichnet die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit als die „versteckte Krise“ einer langsamen Konjunkturerholung und weist auf die negativen Auswirkungen hin, die diese auf Gesundheit und Wohlbefinden der Betroffenen haben können. Der Bericht fordert gleichzeitig dazu auf, ein auf Langzeitarbeitslose abzielendes Arbeitsgarantieprogramm aufzulegen, das den Betroffenen mindestens sechs Monate Arbeit anbietet, die sie annehmen müssen, um nicht ihre Unterstützung zu verlieren.

## Garantien für Jugendliche zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit unter jungen Menschen – Norwegen, Finnland und Luxemburg

Für mehrere EU-Länder hat die Verhinderung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen einen hohen Stellenwert. In **Finnland** ist die Aktivierung Jugendlicher ein ausdrückliches Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die „Jugendgarantie“ zielt darauf ab, jungen Menschen unter 25 Jahren sowie Universitätsabsolventen unter 30 Jahren einen Ausbildungs- oder Praktikumsplatz, die Teilnahme an einem Workshop für junge Menschen oder einen Arbeitsplatz zu vermitteln. Die „Jugendgarantie“ umfasst: eine Ausbildungsgarantie, die sich an junge Menschen mit schulischer Grundbildung richtet und aus einer steigenden Zahl von Plätzen in Bildungsorganisationen besteht; eine „Jugendgarantie“ für junge Menschen, die Kunden der öffentlichen Arbeitsverwaltung sind (zum Beispiel die Sanssi-Karte, ein Gehaltszuschussgutschein für Arbeitgeber), sowie eine „Jugendgarantie“ für junge Menschen, die keine aktiven Dienste in Anspruch nehmen oder besondere Betreuung brauchen (im Rahmen von Workshops für junge Menschen).

Auch in **Norwegen** hat die Unterstützung junger Arbeitssuchender ausdrücklich Priorität (obwohl die norwegische aktive Arbeitsmarktpolitik in der Regel nicht zielgruppenspezifisch ist). Es gibt eine spezielle „Jugendgarantie“, die vorsieht, dass allen arbeitslos Gemeldeten in der Altersgruppe zwischen 16 und 20 Jahren Arbeitsmarktmaßnahmen angeboten werden; nach drei Monaten

ununterbrochener Arbeitslosigkeit wird ihre Situation nochmals untersucht.

In **Luxemburg** gibt es zusätzlich zu den schon zuvor bestehenden „Beschäftigungserhaltungsverträgen“ für junge Arbeitsuchende, die in Luxemburgs Nationalem Reformprogramm 2012 evaluiert wurden<sup>(53)</sup>, eine neue vielversprechende Maßnahme, die verhindern soll, dass junge Arbeitsuchende in die Langzeitarbeitslosigkeit abgleiten: Dies ist die Job-Garantie, die junge Arbeitsuchende dazu anhält, innerhalb von vier Monaten, nachdem sie sich beim örtlichen Arbeitsamt (ALE) gemeldet haben, Arbeit zu finden, an einem Schulungsprogramm teilzunehmen oder einen Ausbildungsplatz zu finden.

In **Irland** kündigte die Regierung Mitte 2009 eine ministeriumsübergreifende Initiative an. Diese umfasste die frühen Phasen eines Aktivierungsprogramms, welches Verlängerungen bzw. Anpassungen bestehender Maßnahmen vorsah, die Arbeitslosen helfen sollten, indem ihnen Schulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie Praktika angeboten wurden. Das Programm bestand aus verschiedenen Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen, die darauf zugeschnitten waren, den unterschiedlichen Bedürfnissen der steigenden Zahl von Arbeitslosen Rechnung zu tragen. Das Hauptziel war es, ein Abgleiten in die Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Die Änderungen betrafen Interventionen, die erfolgten, sobald jemand sechs Monate lang arbeitslos war, zum Teil sogar schon früher. Eine der jüngsten Initiativen war die Einführung eines „Profilerstellungsverfahrens“, bei dem festgestellt wird, wer in besonderem Maße durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet ist. Unter den bestehenden Aktivierungsprogrammen („Back to Education“-Programme, „Back to Work“-Anreizprogramme, JobBridge zur Förderung der Einrichtung von Praktikumsplätzen für Arbeitslose usw.) ist die Maßnahme „Community Work Placement“ die einzige, die speziell auf diejenigen beschränkt ist, die seit mindestens zwölf Monaten arbeitslos sind.

### Profiling für Arbeitslose, um die Gefährdung durch Langzeitarbeitslosigkeit zu ermitteln – Irland

Da die öffentlichen Mittel in **Irland** knapp sind, ist es wichtig, die Aktivierungsmaßnahmen gezielt denjenigen zukommen zu lassen, denen Interventionen den größten Nutzen bringen würden, wobei den durch Langzeitarbeitslosigkeit Gefährdeten

Priorität einzuräumen ist. Die 2010 durchgeführte Forfás-Überprüfung der Arbeitsmarktprogramme kritisierte die seinerzeit übliche Praxis, bei der die Profile der Programmteilnehmer nicht angemessen auf die mit der Maßnahme verbundenen Ziele oder Kriterien abgestimmt waren, insbesondere wenn es sich bei den Zielgruppen um geringqualifizierte oder arbeitsmarktferne Personen handelte. Insbesondere, so hieß es in dem Bericht, sollten es die Arbeitslosen sein, die im Mittelpunkt stehen, mit angemessener Repräsentation der Langzeitarbeitslosen und anderer benachteiligter Arbeitsloser.

Um dieses Ziel zu erreichen, entwickelte das Sozialministerium in Verbindung mit dem Economic and Social Research Institute ein Profilmodell, anhand dessen festgestellt werden soll, wie wahrscheinlich es ist, dass jemand aus der Arbeitslosigkeit herausfindet (Probability of Exit [PEX]). Seit Anfang dieses Jahres müssen diejenigen, die sich arbeitslos melden, einen Profilfragebogen ausfüllen, damit der Sachbearbeiter anhand des Modells feststellen kann, wie wahrscheinlich es ist, dass der Arbeitslose in den nächsten zwölf Monaten eine Arbeit findet. In dieser Phase ist der Arbeitslose verpflichtet, einen Vertrag über Rechte und Verantwortlichkeiten zu unterzeichnen, welcher (wenn dies für angemessen gehalten wird) auch die Verpflichtung zur Einhaltung eines maßgeschneiderten Progressionsplans vorsieht.

Personen, bei denen das Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit laut PEX gering ist, werden zur Arbeitssuche ermutigt und dabei unterstützt. Diejenigen, für die PEX mittlere Werte ergibt, werden zur Teilnahme an Gruppenberatungen eingeladen, wo sie darüber informiert werden, durch welche Hilfsprogramme sie ihre Beschäftigungsaussichten verbessern können. Wer jedoch einen niedrigen PEX-Wert erzielt oder nach 12 Monaten immer noch arbeitslos ist, erhält intensive persönliche Unterstützung durch einen erfahrenen Berater, der ihn unter Umständen in ein Praktikum oder ein Schulungsprogramm vermittelt.

Das Sozialministerium hat Zielvorgaben für 2012 gesetzt, so dass neue Kunden, die sich arbeitslos melden, jetzt spätestens nach drei Monaten an einer Gruppensitzung teilnehmen und nach spätestens 18 Monaten auf einen Praktikumsplatz bzw. in eine Schulung vermittelt werden. Es ist beabsichtigt, dass bis Ende 2012 mehr als 90 % der örtlichen Arbeitsämter das PEX-Profiling-System benutzen.

<sup>(53)</sup> Internet: [http://www.odc.public.lu/publications/pnr/2012\\_NRP\\_Luxembourg\\_2020\\_april\\_2012.pdf](http://www.odc.public.lu/publications/pnr/2012_NRP_Luxembourg_2020_april_2012.pdf) (S. 15).

#### 4.1.5 Probleme oder erforderliche Verbesserungen bei bestehenden aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen

**Zusammenfassung:** In vielen Ländern wurden Probleme mit bestehenden Arbeitsmarktprogrammen angegeben, zum Beispiel, dass zur Feststellung der Auswirkungen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Langzeitarbeitslosen die statistische Überwachung verbessert werden muss; dass die Probleme der Langzeitarbeitslosen nur durch eine stärker integrierte Vorgehensweise zu lösen sind; dass die Investitionen in Interventionen erhöht werden müssen, um die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren; dass die Programme alle gefährdeten Personengruppen einbeziehen müssen – und dass ohne Wirtschaftswachstum gar nichts geht.

Einige der Verfasser, unter anderem aus **Griechenland, Österreich, Polen, Rumänien, der Tschechischen Republik, dem Vereinigten Königreich, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbien**, gaben weiteren Einblick in die Probleme, die in ihrem Land im Hinblick auf aktive Arbeitsmarktmaßnahmen bestehen. In der **Tschechischen Republik** bleibt viel zu tun, um die statistische Überwachung der aktiven Maßnahmen (für Langzeitarbeitslose) zu verbessern. Es wurde angemerkt, dass die Beurteilung der Maßnahmen, die zunehmend durch ESF-Mittel finanziert werden, aufgrund von Zersplitterung immer schwieriger und weiter dadurch erschwert wird, dass es die Datenbanksysteme „OK Prace“, die die Bezirksämter bis Ende 2011 benutzten, nicht mehr gibt. Im Aufsatz über **Österreich** heißt es, dass traditionelle Wiedereingliederungsmaßnahmen wie Schulung oder Beratung im Allgemeinen für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen nicht ausreichen, weil viele von ihnen in mehrfacher Hinsicht benachteiligt sind. Deshalb sei dies ein echtes Beschäftigungshindernis. Die dauerhafte Wiedereingliederung sei daher nur möglich, wenn es einen angemessenen Integrationsweg in Form einer durch mehrere andere Maßnahmen (wie etwa aufsuchende Betreuung) ergänzten Fallbetreuung gibt.

Ein anderes Problem, das in **Kroatien** zutage trat, waren die möglichen Verzerrungen oder „künstlichen Effekte“, die aktive Arbeitsmarktmaßnahmen auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen bewirken. 2009-2010 waren die meisten Personen, die in Ausbildungsverhältnissen standen oder an Programmen für die Existenzgründung teilnahmen, sowie ein Drittel der Teilnehmer an Schulungsprogrammen Langzeitarbeitslose. Dies ist einer der Gründe für den Rückgang der als langzeitarbeitslos gemeldeten Personen, da die Teilnehmer während der Schulung, der Ausbildung oder der Teilnahme an öffentlichen

Arbeitsprogrammen (die als befristeter Arbeitsvertrag auf Mindestlohnbasis geregelt sind) nicht als arbeitslos gelten. Wenn sie sich dann später wieder arbeitslos melden, wird die Dauer der Arbeitslosigkeit neu bemessen. Unter dem Gesichtspunkt der sozialen Integration und des materiellen Wohlbefindens ist dies nützlich, es ist jedoch fraglich, ob ein solches Vorgehen eine wirksame Arbeitsmarktpolitik darstellt.

In manchen Ländern hat man erkannt, dass zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit höhere Investitionen und Ausgaben für aktive Maßnahmen erforderlich sind. In vielen Ländern wurden wegen der Wirtschaftskrise und der damit verbundenen Sparmaßnahmen die Ausgaben allerdings gekürzt. Die Ergebnisse aktiver Arbeitsmarktprogramme (wie auch der Aktivierungsbemühungen) in der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** sind immer noch gering. 2011 beliefen sich die staatlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen auf etwa 0,1 % des BIP, wobei etwa 2,5 % der Arbeitslosen an irgendeiner Form von aktivem Programm teilnahmen. Die Ausgaben für Beschäftigungsdienste, die jedoch auf nationaler Ebene nicht als aktives Programm gesehen werden, betragen 2011 0,05 % des BIP. Auch in **Rumänien** werden traditionell nur geringe Haushaltsmittel für Arbeitsmarktinterventionen bereitgestellt. Die höchste Mittelzuweisung für aktive Programme belief sich Anfang der 2000er Jahre auf 0,11 % des BIP. 2007 fiel der Anteil auf 0,08 % und 2010 auf 0,03 %, was der Sparpolitik zuzuschreiben war.

Das **Vereinigte Königreich** und **Serbien** melden, dass die derzeitigen Programme insofern lückenhaft sind, als es an Maßnahmen für alle gefährdeten Personengruppen fehlt. Die im **Vereinigten Königreich** neu eingeführten Programme weisen nach Auffassung des Verfassers Lücken auf: Zum Beispiel bestehe Bedarf für die Einführung eines Stellengarantieprogramms. Der Verfasser bemängelt auch, dass die neuen Programme, wie zum Beispiel der Youth Contract, die anderen Merkmale der von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Gruppen wie etwa Alleinerziehende, Haftentlassene<sup>(54)</sup>, Behinderte und ältere Arbeitnehmer nicht berücksichtigen. Auch für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen in **Serbien** wird empfohlen, sich stärker um die besonders gefährdeten Gruppen zu kümmern, da diese an der Schwelle zum Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt stehen. Diese Gruppen sind natürlich auch stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen, ganz besonders Behinderte, ältere Arbeitskräfte (vor allem diejenigen, die ihre Arbeit durch Privatisierung oder Neugliederung verloren haben), Roma, Flüchtlinge und im eigenen Land

<sup>(54)</sup> Das britische Ministerium für Arbeit und Renten schätzt, dass fast ein Drittel derjenigen, die Arbeitslosenunterstützung beantragen, vorbestraft sind und zwei Jahre nach der Haftentlassung immer noch Sozialleistungen beziehen, so dass sie einen signifikanten Teil der gesamten Langzeitarbeitslosen ausmachen.

vertriebene Personen, Personen ohne Ausbildung und Landbewohner in unterentwickelten Regionen.

Es ist die griechische Zusammenfassung, in der am genauesten auf den Punkt gebracht wird, woran die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit scheitert: Alle Programme sind sinnlos, wenn es kein Wachstum und keine Nachfrage nach Arbeitskräften gibt. Wie der Verfasser mitteilt, existieren in Griechenland zurzeit mehrere Hilfsprogramme für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose, unter anderem Unterstützung bei der Arbeitssuche, Beratung, Beschäftigungszuschüsse, Hilfen zur Existenzgründung und Schulung. Das Problem der Arbeitslosigkeit ist jedoch so groß, dass diese Maßnahmen in den nächsten zwei Jahren nur wenig Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote haben dürften. Dies liegt vor allem daran, dass diese Maßnahmen den wichtigsten Grund für die zurzeit hartnäckig hohe Arbeitslosenquote nicht berücksichtigen: die schwache Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen.

#### 4.2 Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels, zur Vorhersage des künftigen Fachkräftebedarfs oder zur Auffrischung der beruflichen Fähigkeiten Langzeitarbeitsloser

**Zusammenfassung:** In vielen Ländern hat man erkannt, dass der Fachkräftebedarf prognostiziert werden muss, um das Problem der Arbeitslosigkeit lösen zu können. Häufig gibt es jedoch keine festen Strategien für die Erstellung solcher Prognosen, obwohl es so scheint, dass Prozesse zur Erkennung künftigen Fachkräftebedarfs entwickelt oder zumindest in unsystematischer Weise angewandt werden. In zahlreichen Ländern wurden in Reaktion auf den von Arbeitgebern gemeldeten Bedarf und zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit Programme eingerichtet, die dem Fachkräftemangel abhelfen sollen und zum Teil auf bestimmte Sektoren abzielen, in Finnland zum Beispiel auf das Gesundheitswesen.

Nach Angaben von Cedefop bieten Prognosen zu Fachkräfteangebot und -nachfrage Informationen über künftige Arbeitsmarkttrends, bei denen die Qualifikationen als Hauptparameter dienen<sup>(55)</sup>. Die Prognosen sollen den Arbeitsmarktakteuren, also den Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Studenten, Eltern, Sozialpartnern und Politikern helfen, ihre Entscheidungen auf guter Informationsgrundlage zu treffen und angemessen im Arbeitsmarkt zu agieren. Die Prognosen dienen als Frühwarnsystem zur Verbes-

serung der Interaktion zwischen allen Arten und Ebenen der Bildungs- und Ausbildungssysteme und des Arbeitsmarktes, aber auch als Möglichkeit, potenzielle Qualifikationsdefizite zu vermeiden<sup>(56)</sup>. 2010 wurde Cedefop beauftragt, die Trends für Fachkräfteangebot und -nachfrage in Europa alle zwei Jahre zu prognostizieren. Dieser Auftrag beruhte auf den Schlussfolgerungen des Rats zu „New skills for new jobs: the way forward“. Im Rahmen der Strategie Europa 2020 gibt es die Leitinitiative „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“, die die Europäische Kommission dazu anhält, „ein EU-Kompetenzpanorama [zu] erstellen, um für Arbeitssuchende, Arbeitskräfte, Unternehmen und/oder öffentliche Einrichtungen mehr Transparenz zu bieten“<sup>(57)</sup>. Cedefops Vorhersagen zu Kompetenzangebot und Arbeitsmarktbedarf sind ein Hauptbaustein des EU-Kompetenzpanoramas. Cedefop verwendet harmonisierte Daten und eine einzige Methode, um Ergebnisse zu erstellen, die länderübergreifend verglichen und zusammengefasst werden können und so ein allgemeines Bild der Arbeitsmarkttrends und der Kompetenzentwicklung in der EU bereitstellen. Cedefop hegt jedoch nicht die Absicht, Initiativen auf nationaler Ebene, die der Einschätzung und Prognose des künftigen Fachkräftebedarfs dienen, zu ersetzen<sup>(58)</sup>.

Der Europäischen Kommission zufolge setzen viele Mitgliedstaaten Einrichtungen wie etwa Beobachtungsstellen ein, um ihr Wissen über den aktuellen und künftigen Kompetenzbedarf des Arbeitsmarktes zu vertiefen, was dazu beiträgt, die verschiedenen Arbeitsmarktakteure sowie die Bildungs- und Ausbildungsanbieter zusammenzubringen<sup>(59)</sup>. Diese Informationen helfen auch bei der Strukturierung der Qualifikationsstandards und bei der Feinabstimmung der Ausbildungssysteme auf den Arbeitsmarktbedarf. Die Europäische Kommission sieht jedoch Spielraum für die Weiterentwicklung der derzeitigen Arbeitsmarktprognoseinstrumente auf regionaler, sektoraler, einzelstaatlicher und EU-Ebene wie auch für die Verbreitung der Ergebnisse, um so dem Fachkräftemangel besser entgegenzuwirken<sup>(60)</sup>.

In zahlreichen Ländern hat man erkannt, dass es wichtig ist, den Fachkräftebedarf zu prognostizieren, und wo noch keine festen Strategien existieren, werden entsprechende Prognosen entwickelt oder auf unsystematische Weise erstellt. So gibt es zum Beispiel in der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**

<sup>(56)</sup> Siehe Fußnote 55.

<sup>(57)</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, Straßburg, 23. November 2010, KOM(2010) 682 endg., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:DE:PDF>.

<sup>(58)</sup> Siehe Fußnote 57.

<sup>(59)</sup> Siehe Fußnote 57.

<sup>(60)</sup> Siehe Fußnote 57.

<sup>(55)</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-edefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/forecasting-skill-demand-and-supply.aspx>

keine systematische Überwachung oder Feststellung der Arbeitskräftenachfrage bzw. keine Prognose des künftigen Fachkräftebedarfs der Arbeitgeber. Die vorhandenen Daten sind gering und unvollständig, so dass es nur wenig Möglichkeiten für Abhilfemaßnahmen gibt. Zu den wenigen verfügbaren Informationen zählt die jährliche Arbeitgeberumfrage „Analyse des Fachkräftebedarfs“, die Fragen zur Rekrutierung in den nächsten 6 bis 12 Monaten enthält und einen kurzfristigen Fachkräftemangel aufzeigen soll, damit arbeitslose Arbeitskräfte dementsprechend geschult werden können. Auch in der **Tschechischen Republik** fehlt es noch sowohl an technischen Instrumenten und Methoden für die Prognose des Fachkräftemangels als auch an institutionellen Einrichtungen und Koordinationsmechanismen zur Umsetzung dieser Prognosen in explizit arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Es gibt jedoch zwei quantitative Methoden für die Prognose des Fachkräftebedarfs, die noch in der Entwicklung sind. Beide Modelle müssen noch überprüft und in der Praxis (d. h. in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) umgesetzt werden. Als dieser Bericht geschrieben wurde, gab das Arbeitsministerium jedoch bekannt, dass ein einzelstaatliches Projekt zur Prognose des Arbeitsmarktbedarfs aufgelegt werde<sup>(61)</sup>. Im **Vereinigten Königreich** gibt es fragmentierte Arbeitsmarktprognosen, die einen allgemeinen Eindruck von der Entwicklungsrichtung der Arbeitswelt geben. Seit 2007 ist vor allem die britische Commission for Employment and Skills (UKCES) hierfür zuständig. Sie finanziert die regelmäßige landesweite Umfrage über den Fachkräftebedarf unter den Arbeitgebern (National Employer Skills Survey, NESS)<sup>(62)</sup> sowie die langfristigen Prognosen für die Berufswelt (Working Futures)<sup>(63)</sup>, die unter Anwendung quantitativer Methoden erstellt werden. Andere Verfahren konzentrieren sich auf die einzelnen Sector Skills Councils (SSC), die für die Sammlung von Arbeitsmarktinformationen sowie die Einschätzung der künftigen Abstimmung von Qualifikationsangebot und -nachfrage zuständig sind. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass diese Informationen von den Beratern im Job Centre direkt genutzt werden, um ihren langzeitarbeitslosen Kunden bei der Berufswahl (oder bei der Wahl von Ausbildungs-/Auffrischkursen) zu helfen. Vielmehr wird die Arbeitskräftenachfrage vermutlich auf Grundlage kurzfristiger Indikatoren beurteilt, etwa anhand der Trends bei früheren und aktuellen Stellenausschreibungen oder nach der Auswahl der angebotenen Ausbildungs- und Schulungskurse, bei denen es

sich zumeist um Kurse von kurzer Dauer handeln wird. Es wäre auch falsch, anzunehmen, dass die Anbieter derartiger Kurse eine gründliche Analyse des künftigen Fachkräftebedarfs vornehmen, bevor sie über ihr Kursangebot entscheiden.

Andere Entwicklungen sind in **Deutschland, Spanien, Rumänien**, in der **Slowakei** und in **Kroatien** zu sehen. So hat zum Beispiel in **Deutschland** das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Konzept zur Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs entwickelt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011, Bundesagentur für Arbeit 2011b). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat ein großes Projekt aufgelegt, durch das der Fachkräftebedarf bis 2030 nach Wirtschaftszweigen und Berufen getrennt ermittelt werden soll. Die ersten Ergebnisse werden Anfang 2013 vorliegen. In **Rumänien** hat der Zugang zu ESF-Mitteln zu verschiedenen Initiativen geführt, die auf die Ermittlung des künftigen Fachkräftebedarfs abzielen. Eine dieser Initiativen ist ein Pionierprojekt des Nationalen Forschungsinstituts für Arbeit und soziale Sicherung (INCSMPS), das in Verbindung mit einem durch den ESF finanzierten Projekt unter Leitung des Nationalen Zentrums für die Förderung beruflicher Bildung und Ausbildung (CNDIPT) durchgeführt wird. Dieses Projekt hat sich darauf konzentriert, die potenzielle Nachfrage nach beruflicher Bildung und Ausbildung zu ermitteln. Es basiert auf einem ökonomischen Modell, das vorwiegend durch das paneuropäische Modell für die Prognose von Fachkräfteangebot und -nachfrage inspiriert wurde. Die Nachfrage nach beruflicher Bildung und Ausbildung wird bis auf die Ebene der verschiedenen Berufe sowie nach der Entwicklung in den Regionen und Kreisen (Județe) aufgeschlüsselt. Ein weiteres ESF-finanziertes Projekt betraf die Entwicklung eines Instruments für die Einschätzung des künftigen Arbeitsmarktbedarfs. Dieses Projekt, das ein dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell verwendet, enthält auch einen makroökonomischen Prognosemechanismus. Es wurde von INCSMPS und der Fondazione G. Brodolini in Italien im Rahmen eines von INCSMPS geleiteten, ESF-finanzierten Projekts gemeinschaftlich entwickelt<sup>(64)</sup>. Letztendlich sollen die beiden Modelle zusammengeführt werden, wodurch das Nationale Forschungsinstitut für Arbeit erstmals in der Lage sein wird, den künftigen Fachkräftebedarf voll einzuschätzen. Dadurch erhalten die Entscheidungsträger weiteren Einblick in die Arbeitsweise der Wirtschaft und das sich abzeichnende Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt. Dies dürfte ihnen einen soliden Ausgangspunkt bieten, von dem aus sie Arbeitsmarktinterventionen zielgerichtet auf den Bedarf zuschneiden können. INCSMPS hat auch aktiv an dem von Cedefop gesponserten paneuropäischen Programm zur Prognose des Fachkräftebedarfs und -angebots in Europa mitgewirkt und 2011 über das ReferNet-Netzwerk eine Umfrage über Kompetenzen im Gesundheitswesen durchgeführt.

(61) Projekt Ipn Překvap: <http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/predvidani-kvalifikacnich-potreb-trhu-prace-prekvap?lang=1&ref=m&source=email>

(62) Bis zur letzten Umfrage 2011 wurde NESS nur in England durchgeführt, während die anderen Nationen (Schottland, Wales und Nordirland) ähnliche Umfragen zum Fachkräftebedarf unter den Arbeitgebern durchführten. Die Umfrage 2011 war jedoch die erste für das gesamte Vereinigte Königreich. Nähere Informationen dazu findet man unter: <http://www.ukces.org.uk/publications/ukess-2011-first-findings>.

(63) Working Futures wird alle drei Jahre durchgeführt und gibt Prognosen für die nächsten 10 Jahre. Mehr Informationen darüber findet man unter: <http://www.ukces.org.uk/ourwork/working-futures>.

(64) Vgl. dazu im Einzelnen <http://www.flexicoverry.ro>.

In **Kroatien** wurde dagegen erst kürzlich mit systematischen und institutionellen Bemühungen um die Ermittlung und Prognose von Fachkräfte- und Branchenbedarf begonnen, nachdem mehrere in den letzten zehn Jahren durchgeführte Arbeitgeberumfragen keinen Aufschluss über den Fachkräftemangel oder über Trends in der erwerbsfähigen Bevölkerung gaben. Der kroatische Qualifikationsrahmen wie auch die Entwicklung von Branchenprofilen und branchenbezogenen Berufsstandards könnten die Verbindung zwischen Bildung und Beschäftigung stärken und somit die Arbeitsmarktleistung (und insbesondere den Arbeitsmarkteintritt) verbessern, was langfristiger und struktureller Arbeitslosigkeit entgegenwirken würde. In **Spanien** gab es kürzlich einige Initiativen zur Prognose des Fachkräftebedarfs, wobei jedoch noch vieles verbessert werden kann. Das *Observatorio Ocupacional* untersucht den kurzfristigen Fachkräftebedarf, unter anderem durch monatliche Bulletins über die Konjunkturlage und die am meisten nachgefragten Berufe sowie durch Erforschung sektoraler Trends (Autobau, Tourismus, grüne Energien usw.). Außerdem arbeitet die öffentliche Arbeitsverwaltung seit 2005 an einem Katalog der Berufe, für die es schwer ist, geeignete Kräfte zu finden. Die Untersuchung des Fachkräftebedarfs in Unternehmen wird von 37 Nationalen Referenzzentren durchgeführt, die die Branchennachfrage analysieren und Informationen für die Ausarbeitung der Schulungsmaßnahmen in den Integrierten Schulungszentren in ihrem Gebiet liefern. Sowohl die Referenz- als auch die Schulungszentren sind jedoch wegen des regionalen Anwendungsbereichs der Schulungsprogramme nicht voll integriert, was dazu führt, dass die Prognosen bezüglich des Fachkräftebedarfs noch immer unzureichend umgesetzt werden. Darüber hinaus gelten Langzeitarbeitslose zwar als Gruppe mit hoher Priorität, es gibt jedoch auf nationaler Ebene keine speziellen Maßnahmen, die ihre besonderen Bedürfnisse berücksichtigen.

Mangels allgemeiner Strategien für die Kompetenzprognose führen die Autoren einiger Länderberichte, unter anderem für **Belgien, Bulgarien, Finnland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande und Norwegen**, die Programme an, die ihre Regierung zur Behebung des Fachkräftemangels aufgelegt hat, und gehen zudem auf die Maßnahmen ein, mit denen die Zahl der Langzeitarbeitslosen durch Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitgeber reduziert werden soll. So setzt man etwa in **Luxemburg** auf lebenslanges Lernen und Schulungsmaßnahmen in Unternehmen, die von der Nationalen Agentur für Arbeit (ADEM) in regionalen Initiativen wie Youth4Work-Netzwerken organisiert werden, um jungen Arbeitslosen zu helfen, sich für den aktuellen Fachkräftebedarf zu qualifizieren<sup>(65)</sup>. Während auf dem Gebiet des lebenslangen Lernens<sup>(66)</sup> signifikante Fortschritte bei den Schulungsprogrammen

zur Wiedereingliederung in den Beruf erzielt wurden, ist deren Auswirkung auf Langzeitarbeitslose nicht evaluiert worden. Es gibt noch keine Belege dafür, wie viele junge Langzeitarbeitslose sich um einen Ausbildungsplatz bei Unternehmen beworben haben; die Zahl der aufgrund der neuen rechtlichen Rahmenregelung<sup>(67)</sup> – die vorsieht, dass junge Menschen als Lohnempfänger eingestellt werden – abgeschlossenen Verträge ist jedoch noch gering. Zusätzlich zu den vorhandenen Finanzmitteln für die Kofinanzierung von Maßnahmen zur Auffrischung der beruflichen Fähigkeiten von Arbeitssuchenden sind auch die Mobilisierung der Akteure und flexible Instrumente (zum Beispiel Fit4Job) erforderlich, um Fachwissen heranzuholen. Obwohl es noch keine allgemeine Strategie für die Kompetenzprognose gibt, existieren Instrumente für die Einschätzung des Bedarfs verschiedener Sektoren (zum Beispiel FEDIL für den IT-Sektor), die ein wenig Einblick in die Fachkräfteengpässe in diesem wichtigen Wirtschaftszweig geben. In **Finnland** ist das Gesundheitswesen einer der wichtigsten Sektoren mit steigender Arbeitskräftenachfrage. Ein vom Ministerium für Beschäftigung und Wirtschaft sowie dem Ministerium für Soziales und Gesundheit koordiniertes Sonderprojekt zielt darauf ab, Personal in diesem Sektor auszubilden. Allgemein sollen aktive Arbeitsmarktmaßnahmen inzwischen sicherstellen, dass qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Dabei geht es vor allem darum, die Bedürfnisse der Arbeitgeber zu decken sowie Bildung und Arbeit in stärker individualisierter Weise zu kombinieren. Diese Qualifizierungsstrategien sind auf verschiedene Altersgruppen zugeschnitten. Zum Beispiel gibt es die Bildungsgarantie für junge Menschen und das Noste-Programm (2003-2009) für erwachsene Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation zwischen 30 und 59 Jahren. Außerdem können Personen über 25 Jahre bis zu 24 Monate lang Arbeitslosenunterstützung beziehen und gleichzeitig (an der Universität, Fachhochschule, Berufsschule oder Oberen Sekundarschule) Vollzeit studieren. In **Norwegen** gehört es zur Aufgabe der aktiven Maßnahmen, Schulungen anzubieten und Jugendarbeitslosigkeit zu verhindern. Dem allgemeinen Erfordernis, die Qualifikationen der Arbeitssuchenden auf den tatsächlichen Bedarf der Arbeitgeber abzustimmen, wird auch im Rahmen der dreiseitigen Zusammenarbeit ein hoher Stellenwert zugemessen. In den Tarifrunden im Frühjahr 2011 vereinbarten der Norwegische Gewerkschaftsbund (LO) und der Norwegische Unternehmens- und Industrieverband (NHO) eine gemeinsame Untersuchung und empfahlen eine dreiseitige Zusammenarbeit zur Förderung des lebenslangen Lernens, zur Prävention von Schulabbruch und zur Sicherstellung, dass Erwachsene, die keine Sekundarschulbildung haben, Grundqualifikationen erwerben.

In Ländern wie der **Slowakei, Schweden** und der **Türkei** zielen die Maßnahmen zur Reduzierung des

<sup>(65)</sup> <http://youth4work.lu>

<sup>(66)</sup> <http://www.elli.org> (European Lifelong Learning Indicators).

<sup>(67)</sup> „Gesetz vom 26. Juli 2010 zur Änderungen des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 über die Berufsausbildung“, Memorial A, Nummer 124, 30. Juli 2010.

Fachkräftemangels nicht darauf ab, die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren. In **Schweden** zum Beispiel hatten andere politische Maßnahmen höhere Priorität. Zurzeit konzentriert man sich eher auf Hilfe bei der Arbeitssuche und subventionierte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose als auf die Deckung des Fachkräftemangels. Eine Evaluierung von Arbeitspraktiken und Arbeitsmarktschulungsprogrammen der öffentlichen Arbeitsverwaltung ergab, dass sich die positiven Effekte der Schulung in Grenzen halten (vor allem wegen des steigenden Anteils der Teilnehmer mit schlechten Beschäftigungsaussichten und der möglicherweise weniger effizienten Bildungsprogramme). Auch in der **Türkei** spielt die Verbindung zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und Fachkräftemangel in der öffentlichen Debatte keine große Rolle. Der Fachkräftemangel wird in der Regel eher mit Jugendarbeitslosigkeit als mit Langzeitarbeitslosigkeit assoziiert. In **Lettland** bietet das staatliche Arbeitsamt verschiedene Formen von Schulung an, die jedoch nicht gezielt auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet sind. Diese Programme reichen allerdings noch nicht aus, die Nachfrage nach hochqualifizierten Führungskräften zu decken.

#### 4.3 System der Arbeitslosenunterstützung

**Zusammenfassung:** Viele Länder haben Änderungen vorgenommen, die den Bezug von Arbeitslosenunterstützung bzw. Sozialhilfeleistungen mit der Teilnahme an aktiver Arbeitssuche und der Annahme von Stellenangeboten verknüpfen. In manchen Ländern wurden auch die Bezugsvoraussetzungen begrenzt oder reduziert. In einigen Fällen weisen die Verfasser der Länderberichte darauf hin, dass Empfänger einer Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung in eine Leistungsfalle geraten. In anderen Fällen scheint die Großzügigkeit des Systems keinen Einfluss darauf zu haben, wie schnell man aus der Arbeitslosigkeit herauskommt. In einigen Ländern sind auch Leistungen für Beschäftigte vorgesehen, um Arbeitslose zu aktivieren.

In ihrem Dokument „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ (2010) nennt die Europäische Kommission neben dem Erfordernis, die Kosteneffektivität der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu verbessern, als weiteren Bereich, in dem noch mehr zu tun ist, die Verknüpfung der Arbeitslosenunterstützung mit der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen <sup>(68)</sup>. Im Jahreswachstumsbericht 2012 wird zudem betont, wie wichtig es ist, dass sich die Länder aktiver Integrationsstrategien bedienen, die sowohl Aktivierungsmaßnahmen als auch angemessene und bezahlbare

Sozialleistungen umfassen, um die Marginalisierung gefährdeter Gruppen zu verhindern <sup>(69)</sup>. In ihrem im April 2012 veröffentlichten Beschäftigungspaket „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ weist die Europäische Kommission zudem auf die Bedeutung von Aktivierungsanforderungen hin, da diese, so die Kommission, ein wichtiger Bestandteil eines Ansatzes mit beiderseitiger Verantwortung seien, der Beschäftigungsanreize mit Einkommenssicherung verbindet, indem er individuelle Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche und Schutz vor dem Armutsrisiko bietet <sup>(70)</sup>. Diese Maßnahmen, die beim Arbeitskräfteangebot ansetzen, reichen jedoch unter Umständen nicht aus, wenn die Schaffung von Arbeitsplätzen zu langsam vorangeht; sie sollten deshalb durch an der Arbeitskräftenachfrage ansetzende Maßnahmen ergänzt werden, etwa durch kosteneffektive zielgerichtete Einstellungsstrategien <sup>(71)</sup>. Der Kommission zufolge sollte es durch die richtigen Anreize und Einstellungszuschüsse möglich sein, die Arbeitgeber zur Einstellung von zusätzlichem Personal zu bringen, also Arbeitsplätze zu schaffen, die andernfalls nicht geschaffen würden <sup>(72)</sup>. Darüber hinaus lassen sich positive Effekte durch spezielle Maßnahmen für gefährdete Gruppen wie etwa Jugendliche oder Langzeitarbeitslose erzielen, indem man Einstellungszuschüsse mit zusätzlichen Hilfsmaßnahmen für die Zielgruppe verbindet <sup>(73)</sup>.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass auf nationaler Ebene Reformbedarf im Bereich der Arbeitslosenunterstützung besteht, um sicherzustellen, dass deren Höhe und Deckungsbereich problemlos dem Konjunkturzyklus angepasst werden kann <sup>(74)</sup>. Mit anderen Worten: In schlechten Zeiten bieten die Systeme mehr und in guten Zeiten weniger Ressourcen an. Die Arbeitslosenunterstützung soll somit als automatischer Stabilisator genutzt werden, der bei rückläufiger Konjunktur eher der Stabilisierung und Einkommenssicherheit, im Aufschwung und Boom dagegen primär der Arbeitssuche dient. Bei beginnender Markterholung müssen vorübergehend gewährte Leistungen und die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung dann reduziert werden, um eine negative Wirkung auf Wiederbeschäftigungsanreize zu vermeiden.

Die Kommission rät, die Leistungen für Arbeitslose bzw. Beschäftigte zu überprüfen und mehr finanzielle

<sup>(68)</sup> „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“, a. a. O.

<sup>(69)</sup> Europäische Kommission, Brüssel, 23. November 2011, KOM(2011) 815 endg. Bd. 1/5, Mitteilung der Kommission, „Jahreswachstumsbericht 2012“.

<sup>(70)</sup> Europäische Kommission, Straßburg, 18. April 2012 KOM(2012) 173 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“.

<sup>(71)</sup> Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten, a. a. O.

<sup>(72)</sup> „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“, a. a. O.

<sup>(73)</sup> Siehe Fußnote 72.

<sup>(74)</sup> Siehe Fußnote 72.

Anreize für die Arbeitsaufnahme zu geben. Dies sollte mit Maßnahmen zur Förderung der Teilnahme an Schulungs- und anderen Aktivierungsmaßnahmen kombiniert werden, wobei jedoch sicherzustellen ist, dass die Sozialleistungen weiterhin ausreichen, Armut unter Arbeitslosen und Gefährdeten zu lindern. Für alle, die am stärksten von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Zeitarbeiter, junge Menschen und Selbständige), empfiehlt die Kommission, den Deckungsbereich der Arbeitslosenunterstützung zu erweitern und andere Rechte im Bereich der sozialen Sicherung (wie Elternurlaub, Leistungen im Krankheitsfall und bei Arbeitsunfähigkeit) zu stärken. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung sollte zudem dem individuellen Beschäftigungsverlauf entsprechen. Es gilt jedoch zu beachten, dass Arbeitsanreize für Leistungsempfänger wahrscheinlich nur dann einen Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit bewirken, wenn die Volkswirtschaft in der Lage ist, einen dem Angebot entsprechenden Arbeitsplatzbedarf zu erzeugen<sup>(75)</sup>. Wirtschaftswachstum und Strategien für die Arbeitsbeschaffung sind somit eine wichtige Ergänzung zu Maßnahmen, die das Arbeitskräfteangebot steigern.

Einer der Punkte, der in den Berichten im Hinblick auf die Arbeitslosenunterstützung mehrfach erwähnt wird, scheinen Änderungen zu sein, durch welche der Bezug von Sozialhilfe bzw. Arbeitslosenunterstützung an die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, wie beispielsweise eine aktive Arbeitssuche, sowie an die Annahme eines Stellenangebots geknüpft wird. Zu den Ländern, die diese Art Politik verfolgen, zählen **Belgien, Deutschland, Finnland, Irland, Lettland, Malta**, die **Niederlande** und **Österreich**. In **Irland** wurden die Voraussetzungen für den Leistungsbezug durch eine umfassende Sozialrechtsreform (die im Januar 2011 in Kraft trat) geändert. Wer ein zumutbares Arbeitsangebot oder die Teilnahme an einem geeigneten Schulungskurs oder sonstigen Hilfsprogramm ablehnt, muss jetzt damit rechnen, dass bestimmte Leistungen reduziert oder ganz eingestellt werden. Zuvor war die rechtliche Regelung – die überdies nicht sehr streng gehandhabt wurde – darauf beschränkt, dass der Leistungsempfänger Arbeit sucht und für Arbeit verfügbar ist. Die Änderungen stellen einen entscheidenden Schritt zur Integration der Systeme für Beschäftigung und Einkommenssicherung dar, wobei Arbeitsaktivierung und die konkrete Arbeit mit den einzelnen Empfängern im Mittelpunkt stehen. Ein besonderer Schwerpunkt wird bei den Langzeitarbeitslosen gesetzt, um sicherzustellen, dass ein Großteil derer, die jetzt langzeitarbeitslos sind, bis 2015 wieder in Arbeit gebracht werden. Zudem soll der durchschnittliche Zeitraum der Arbeitslosigkeitsdauer bis Ende 2015 von jetzt 21 Monaten auf unter 12 Monate reduziert werden. Wer in den **Niederlanden** Arbeitslosenunterstützung bezieht, muss „zumutbare“ Arbeit annehmen, wobei

eine Arbeit nicht zumutbar ist, wenn das Einkommen weniger als 70 % des mit dem früheren Arbeitsplatz erzielten Einkommens beträgt. Außerdem muss ein Arbeitsloser relevante Lernangebote wahrnehmen, wenn dies für erforderlich befunden wird, um eine neue Arbeit zu finden. Läuft die Arbeitslosenunterstützung aus, hat der Arbeitslose unter Umständen Anspruch auf von der Kommune gezahlte Sozialhilfe. In diesem Falle muss er jede angebotene Arbeit annehmen, unabhängig von der Einkommenshöhe. Dadurch wird ein Anreiz gesetzt, sich nicht auf Sozialleistungen zu verlassen. Da die Sozialhilfe in der Regel wesentlich niedriger als die Arbeitslosenunterstützung angesetzt ist, ist dies ein deutlicher finanzieller Anreiz, eine Arbeit zu finden, bevor der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erlischt. In **Deutschland** haben junge Menschen, sofern Hilfsbedürftigkeit besteht, im Rahmen der Hartz-Reform Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Dazu gehört unter anderem die Verpflichtung, an Bildung und Ausbildung teilzunehmen, eine öffentliche Beschäftigung anzunehmen oder Drogenprobleme in den Griff zu bekommen. Die Betroffenen sind zudem gehalten, eine Eingliederungsvereinbarung mit der Arbeitsagentur abzuschließen. In Deutschland sind die Sanktionsmechanismen, die greifen, wenn eine Arbeit oder Bildungsmaßnahme nicht angenommen wird, für junge Menschen strenger als für Erwachsene. Zwischen 2007 und 2011 sind die Sanktionsquoten sowohl für Erwachsene als auch für Jugendliche gestiegen. 2011 betrug die Sanktionsquote für Arbeitslosengeld-II-Empfänger für junge Arbeitssuchende durchschnittlich 12,4 %, für alle Arbeitssuchenden 5 %. In **Belgien** gibt es zwar im Grunde keine zeitliche Begrenzung für den Bezug der Arbeitslosenunterstützung, die Anforderungen hinsichtlich aktiver Arbeitssuche und Verfügbarkeit für Arbeit werden jedoch immer strenger gehandhabt. Arbeitssuchende, die eine Arbeitslosenunterstützung beziehen, müssen im Rahmen des ACR-Programms (Aktivierung zu arbeitssuchendem Verhalten) nachweisen können, dass sie aktiv nach Arbeit suchen<sup>(76)</sup>. In der Koalitionsvereinbarung vom Dezember 2011, die zum 1. Januar 2012 in Kraft trat, wurde der Radius, innerhalb dessen nach Arbeit zu suchen ist, von 25 km auf 60 km erhöht. Wird befunden, dass der Arbeitssuchende sich nicht genügend bemüht, können Sanktionen angewandt werden. Außerdem ist ab November 2012 eine Reform der Arbeitslosenunterstützung geplant. Die anfänglich gewährte Leistung wird dann erhöht, aber auch früher und schneller reduziert. In **Finnland** werden Leistungen nur bei Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen in voller Höhe gewährt. Die Teilnahme an „Arbeit zur Wiedereingliederung“, einem Programm, das auf die Koordination der staatlichen Behörden für Sozialpolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik zurückgeht und seit 2001 zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt wird, ist seit 2010 für Teilnehmer über

<sup>(75)</sup> EBO-Bericht über Langzeitarbeitslosigkeit, Vereinigtes Königreich, 2012.

<sup>(76)</sup> Vgl. Anhang 3 des belgischen Beitrags über Langzeitarbeitslosigkeit.

25 Jahren Pflicht. Die Nichtteilnahme kann zur Kürzung der Sozialleistungen führen.

In einigen Ländern, zum Beispiel in **Spanien, Kroatien** und in der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**, sind die Voraussetzungen zum Teil recht nachsichtig, so dass sie keinen echten Anreiz für die Arbeitssuche geben. In der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** ist es zum Beispiel so, dass die Arbeitslosen zwar gehalten sind, aktiv nach Arbeit zu suchen, diese Anforderung jedoch durch einfache Rückmeldung beim Arbeitsamt in der Regel erfüllt wird. In **Spanien** ist der Bezug zwar an die aktive Arbeitssuche geknüpft, die Arbeitslosenunterstützung gilt jedoch als erworbenes Recht. Derartige Leistungen könnten dazu führen, dass die Arbeitssuche, insbesondere in den ersten Monaten, weniger intensiv betrieben wird. Tatsächlich ist es laut FEDEA (2012) so, dass Arbeitslose, die keine Arbeitslosenunterstützung beziehen, doppelt so häufig Arbeit finden wie andere arbeitslose Personen.

Die Bezugsvoraussetzungen für die Arbeitslosenunterstützung und deren Auswirkungen auf die Langzeitarbeitslosigkeit sind ein weiteres wichtiges Thema, das sich aus den Berichten ergibt. Die Voraussetzungen dienen häufig dazu, Ansprüche Langzeitarbeitsloser (oder bestimmter Gruppen von Langzeitarbeitslosen) zu begrenzen oder auszuschließen. Begrenzung oder Ausschluss von Ansprüchen gibt es in mehreren Ländern, zum Beispiel in **Dänemark, Malta, Portugal, Rumänien, Slowenien** und in der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**. In **Slowenien** beschloss die Regierung im Oktober 2010 das im Januar 2011 in Kraft getretene neue Gesetz zur Regulierung des Arbeitsmarktes, welches das Gesetz für Beschäftigung und Arbeitslosenversicherung ersetzte. Dies geschah in Reaktion auf die Wirtschaftskrise. Die neue Regierung hat jedoch im Zuge von Sparmaßnahmen mehrere Entscheidungen getroffen, welche die potenziell positiven Effektivität des Gesetzes für die soziale Sicherung der Arbeitslosen reduziert haben. Diese Entscheidungen betrafen die Kürzung der Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung auf 18 Monate (von zuvor 24 Monaten für Versicherte über 55 Jahren bzw. mit mehr als 25 Beitragsjahren), die Kürzung der Arbeitslosenunterstützung in den ersten drei Bezugsmonaten von 80 % auf 70 % sowie die Kappung des Höchstbetrags der Arbeitslosenunterstützung von 1 050 auf etwa 890 EUR. Begründet wurden diese Maßnahmen damit, dass die Regierung Personen, die ihre Arbeit verloren haben, stärker motivieren will, sich baldmöglichst um eine neue Arbeit zu bemühen. Im Falle Sloweniens ist dies ungewiss, da nur ein Drittel der arbeitslos gemeldeten Personen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hat. Die anderen (wie auch der Großteil der Langzeitarbeitslosen) sind von solchen Maßnahmen nicht betroffen. Sie werden vielmehr von einem Anstieg in der Quote der Armutsgefährdeten betroffen sein, die in Slowenien schon jetzt am höchsten für alle sozialen

Gruppen ist. In **Rumänien** ist es wegen der strengen Anspruchsvoraussetzungen (mindestens 12 Monate Vollzeitbeschäftigung in den letzten 24 Monaten vor der Beantragung) schwierig, Leistungen zu beantragen, wenn man nicht lange genug – und insbesondere nicht Vollzeit – gearbeitet hat. Diese Langzeitarbeitslosen sind, abgesehen von der Sozialhilfe, praktisch von jeglicher Form von Einkommenssicherung ausgeschlossen. Sogar in diesem Fall wurden die strengsten Regeln angewandt, durch welche die Sozialleistungen für diejenigen, die mit ihren Steuerzahlungen an die Kommune im Rückstand waren, eingeschränkt wurden<sup>(77)</sup>. Vom nationalen Statistikamt validierte Zahlen für 2010 zeigen, dass von 626 960 arbeitslos Gemeldeten nur 52,5 % tatsächlich Arbeitslosenunterstützung beziehen. Für Personen unter 25 Jahren fällt der Anteil auf knapp unter 50 %; für 25- bis 29-Jährige (eine Altersgruppe mit vielen Universitätsabsolventen) liegt er bei nur 44 %. Dies ist im Vergleich zu 68 % bei Personen zwischen 40 und 49 Jahren zu sehen. Darin spiegelt sich wider, dass das System der Arbeitslosenunterstützung diejenigen bevorzugt, die bereits im Arbeitsmarkt Fuß gefasst haben, während es Neulingen wenig zu bieten hat. Hinzu kommt, dass sich auch die Unterstützung in Grenzen hält. Im Zuge der Sparmaßnahmen, die im Rahmen der Vereinbarung mit dem IWF, der Weltbank und der EU-Kommission verhängt wurden, hat die Regierung den Betrag der Arbeitslosenunterstützung (Mitte 2010) um 15 % gekürzt und (Ende 2010) von der Entwicklung des nationalen Mindestlohns abgekoppelt. Insbesondere für junge Menschen betragen die Bezüge zuweilen nicht mehr als den Gegenwert von 55 EUR pro Monat. Auch in der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** spielt die Arbeitslosenunterstützung als Einkommensquelle oder Sicherheitsnetz nur eine marginale Rolle: Nur 9 % derer, die 2011 in Mazedonien arbeitslos gemeldet waren, beziehen Arbeitslosenunterstützung. Angesichts der Häufigkeit von Langzeitarbeitslosigkeit und der relativ kurzen Bezugsdauer für Arbeitslosenunterstützung ist dies ein geringer Prozentsatz. Dementsprechend fungiert die Sozialhilfe als eine nicht auf Beitragszahlungen beruhende Hilfe zweiter Ebene, die Arbeitslosen ein gewisses Einkommen bietet und sie vor einem tieferen Abrutschen in die Armut schützt. In **Portugal** wurde das Arbeitsgesetzbuch im Mai 2012 neu geschrieben. Die Überarbeitung zielte in erster Linie auf die Abschaffung gewisser Rechte der Arbeitnehmer, die den europäischen und den OECD-Durchschnitt übertrafen. Dazu gehörten insbesondere die Kürzung der Höchstbezugsdauer der Arbeitslosenversicherungsleistung, die Kappung der Arbeitslosenunterstützung und die Einschränkung des Kündigungsschutzes durch Kürzung von Abfindungen und Erleichterung der Individualkündigung.

<sup>(77)</sup> Diese Maßnahmen, die man in Zeiten einer schweren Krise für übertrieben hielt, wurden, kurz nachdem sie beschlossen wurden, durch die neue sozialliberale Regierung aufgehoben, die Ende April 2012 ins Amt kam.

## Das neue Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosenversicherung – Serbien

In **Serbien** ist das System der Arbeitslosenunterstützung im Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosenversicherung geregelt, welches in seiner jetzigen Fassung 2009 beschlossen wurde, um die Aktivierung der Arbeitslosen zu fördern und die Leistungsempfänger davor zu bewahren, dass sie in die Falle der Langzeitarbeitslosigkeit geraten. Zu diesem Zweck wurde eine Kombination von Anreizen und Einschränkungen geschaffen, obwohl der Teil der Arbeitslosen, die Leistungen beziehen, sehr gering ist (in der Regel sind jeweils weniger als 10 % der Arbeitslosen Leistungsempfänger). Trotz des geringen prozentualen Anteils der Leistungsempfänger entfällt der Großteil des Gesamtbudgets für Arbeitsmarktmaßnahmen (in der Regel 80 % bis 90 %) auf diese Gruppe; der restliche Teil wird auf aktive Arbeitsmarktprogramme verwendet.

Durch das neue Beschäftigungsgesetz wurden Bezugsdauer und Ersatzquote gesenkt. Die Höchstbezugsdauer wurde (von zuvor 24 Monaten) auf 12 Monate reduziert, wobei jedoch für diejenigen, bei denen der Rentenanstritt bevorsteht, ausnahmsweise bis zu 24 Monate möglich sind. Die Höchstersatzquote, die zuvor 200 % betragen hatte, wurde auf 160 % des Mindestlohns festgesetzt. Darüber hinaus gibt es, wenn die Leistungen auslaufen, abgesehen von der allgemeinen Sozialhilfe mit ihren restriktiven Regeln und moderaten Leistungen, kein gesondertes Programm der Arbeitslosenunterstützung. Effektiv bedeutet dies, dass niemand langzeitarbeitslos und gleichzeitig Leistungsempfänger sein kann.

Einer der Anreize ist eine Pauschal-Vorauszahlung zur Förderung der Selbständigkeit, welche sich auf den Gesamtbetrag der zustehenden Leistungen beläuft. Außerdem wurde ein neuer Anreiz eingeführt: die Lohnaufstockung um 30 % der verbleibenden, nicht in Anspruch genommenen Leistungen für Leistungsempfänger, die eine Stelle finden, bevor die Leistungen ausgelaufen sind.

Unter den wichtigsten der nationalen Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehenden Maßnahmen für Vermittlung und Beratung wird im neuen Beschäftigungsgesetz ausdrücklich das Aufstellen von individuellen Beschäftigungsplänen für Arbeitslose aufgeführt; diese Pläne müssen binnen 90 Tagen nach der Anmeldung zwischen der nationalen Arbeitsverwaltung und dem Arbeitslosen vereinbart werden. Arbeitslose, die für weniger beschäftigungsfähig befunden werden, genießen bei aktiven Arbeitsmarktprogrammen Vorrang gegenüber denen, die leichter im offenen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können.

In einigen Fällen weisen die Verfasser darauf hin, dass Leistungsbezug oder Arbeitslosigkeit zu einer Falle werden können, aus der die Betroffenen nur schwer wieder herausfinden. Allgemein besteht Einigkeit, dass solche Fallen mit umso geringerer Wahrscheinlichkeit entstehen, je niedriger die tatsächliche Leistung oder Sozialhilfe ist, die dem Arbeitslosen gezahlt wird. Ersatzquoten sind ein anderer Anhaltspunkt dafür, ob es „Fallen“ im Sozialleistungssystem gibt. Die Ersatzquote gibt für verschiedene Einkommenshöhen an, auf wie viel Prozent der Nettolohnzahlung sich die Leistungen der Arbeitslosenunterstützung belaufen<sup>(78)</sup>. Es gibt zwar keinen bestimmten Punkt, ab dem die Höhe der Ersatzquote jeden Betroffenen in seiner Bereitschaft, eine Arbeit aufzunehmen, beeinflussen würde. Es ist jedoch deutlich, dass der Arbeitsanreiz mit steigender Ersatzquote sinkt; eine Ersatzquote von mehr als 70 % wird für übermäßig gehalten<sup>(79)</sup>. Je geringer also diese Quote ist, desto weniger wahrscheinlicher ist es, dass das System zu einer „Falle“ wird. In der **Türkei** zum Beispiel beläuft sich die Ersatzquote auf die Hälfte des Mindestlohns. Während das Grundniveau der Arbeitslosenunterstützung im **Vereinigten Königreich** vergleichsweise gering ist, gibt es darüber hinaus bei entsprechender Hilfsbedürftigkeit ergänzende Leistungen, die insgesamt einen Falleneffekt bewirken können. In der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** ist es dagegen die Möglichkeit, Arbeitslosenunterstützung bzw. Sozialhilfe (die eine längere Bezugsdauer hat) mit Einkommen aus informeller Beschäftigung zu verbinden, die einen Falleneffekt hat und von der Arbeitssuche abhält. Möglich ist diese Kombination, weil Aktivitätsüberwachung und Sanktionsverhängung unzureichend sind. Hinzu kommt, wie bereits erwähnt, dass dort, wo das Lohnniveau allgemein niedrig ist, zum Beispiel in **Litauen**, schon eine relativ geringe Sozialhilfe Falleneffekte schafft und die Arbeitslosigkeit, insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, fördert<sup>(80)</sup>. Arbeitslose, die sich in Litauen arbeitslos melden, können über die relativ geringen Sozialleistungen hinaus (unabhängig davon, ob ihnen Arbeitslosenleistungen gezahlt werden oder nicht) einen Zuschuss zu den Lebenshaltungskosten erhalten. Dies ist ein Negativanreiz, der der Beschäftigung entgegensteht. Zur Änderung der bestehenden Lage beschloss das litauische Parlament am 1. Dezember 2011 Änderungen des Gesetzes über Sozialhilfeleistung durch Barmittel, die zum 1. Januar 2012 in Kraft traten. Die Maßnahmen, die am ehesten zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit beitragen werden, sind: ergänzende Sozialleistungen für Beschäftigte; die allmähliche Reduzierung der Sozialleistungen für Personen (im erwerbsfähigen Alter), die schon seit

<sup>(78)</sup> Kurze Stellungnahme des Finanzministeriums, Irland, 4. Dezember 2009, <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/reports/2009/rnunemploy.pdf>

<sup>(79)</sup> Siehe Fußnote 78.

<sup>(80)</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.3 im aktuellen Dokument über steuerliche und sozialrechtliche Negativanreize für die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit.

mindestens 36 Monaten Sozialleistungen beziehen; die Delegation der Gewährung in bar ausgezahlter Sozialleistungen an unabhängige kommunale Stellen, die zurzeit als Pilotprojekt in einigen Kommunen läuft; sowie die Einführung strengerer Voraussetzungen für die Barzahlung von Sozialleistungen an Personen, die ihre gesetzlichen Pflichten nicht erfüllen.

Es gibt jedoch auch Anzeichen dafür, dass die Großzügigkeit des Systems das Ausscheiden aus der Arbeitslosigkeit nicht immer beeinträchtigt; in diesem Zusammenhang ist vor allem auf die Berichte aus **Belgien** und **Dänemark** zu verweisen. So kann man zum Beispiel das dänische System, insbesondere für die niedrigeren Einkommensgruppen, als relativ großzügig bezeichnen, obgleich es in den letzten Jahren verschärft wurde. Die Leistungshöhe ist relativ stabil geblieben, die Bezugsdauer wurde jedoch von vier auf zwei Jahre verringert, und die Voraussetzungen für den Weiterbezug ausgelaufener Leistungen wurden verschärft. Im Zuge der kürzlich zwischen der Regierung und den beiden Oppositionsparteien ausgehandelten neuen Steuerreform wird die Indexierung der Sozialleistungen künftig weniger vorteilhaft sein, so dass die Ersatzquote allmählich sinkt. Die Grundelemente des dänischen Systems der Einkommensunterstützung für Arbeitslose bestehen zwar noch, werden jedoch zweifellos weniger großzügig gehandhabt. Dies hat zu einer Debatte darüber geführt, ob dieses wichtige Element des dänischen Flexicurity-Modells allmählich untergraben wird. Einerseits wird unter Bezugnahme auf Studien über das Ausscheiden aus der Arbeitslosigkeit argumentiert, dass eine Verkürzung der Bezugsdauer zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit führt. Andererseits ist festzustellen, dass sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen 2008 so gering waren wie schon seit Jahrzehnten nicht mehr – und das bei einem Sozialleistungssystem, das zu dem Zeitpunkt noch eine Höchstbezugsdauer von vier Jahren vorsah. Eine jüngst veröffentlichte Studie der belgischen nationalen Arbeitsverwaltung (Desmet, 2011) hat untersucht, wie sich bestimmte Schlüsselfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit auswirken, dass eine arbeitslose Person eine Beschäftigung findet. Das Ergebnis war: je höher die Arbeitslosenunterstützung, desto wahrscheinlicher der Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt. Dies lässt vermuten, dass höhere Sozialleistungen keine abschreckende Wirkung auf die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt haben.

Ganz anders als Länder, die die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung in der Rezession verschärfen, haben einige Länder die Arbeitslosenunterstützung auch auf Langzeitarbeitslose erweitert, während andere ihre Systeme der Arbeitslosenunterstützung in der Krise speziell für Langzeitarbeitslose angepasst haben. So spielt zum Beispiel in **Luxemburg** das System der Arbeitslosenunterstützung bei Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit eine sehr wichtige Rolle. Im Laufe der

Krise wurden die Sozialleistungssysteme geändert, um negativen sozialen Effekten vorzubeugen. Dies steht weitgehend in Einklang mit den Empfehlungen der „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ (KOM, 2010), denen zufolge in schlechten Zeiten mehr und in guten Zeiten weniger Ressourcen bereitgestellt werden sollten. Neben Kurzarbeit gab es Maßnahmen, die speziell auf Langzeitarbeitslose, ältere oder jüngere Arbeitslose abzielten. Für ältere Arbeitsuchende wurden beispielsweise die folgenden gezielten Regelungen eingeführt: Für Personen ab 50 Jahren, die seit 30 Jahren berufstätig sind, verlängert sich der Bezugszeitraum um zwölf Monate, für diejenigen mit 25-jähriger Berufstätigkeit um neun Monate, während Arbeitsuchende ab 45 Jahren mit 20 Jahren Erwerbstätigkeit eine Verlängerung um sechs Monate beantragen können. Sechs Monate Verlängerung gibt es für ältere Menschen und schwer vermittelbare Arbeitsuchende oder Arbeitsuchende, die an Schulungs- oder anderen relevanten Kursen teilnehmen. Den Anpassungen der Arbeitslosenunterstützung (d. h. Kurzarbeit, Verlängerungen oder höhere Leistungen) ist gemeinsam, dass sie die Teilnahme an Schulungs- oder Auffrischkursen voraussetzen – ungeachtet dessen, dass die Qualität der Kurse in den meisten Fällen ungeprüft bleibt.

## Überstehung schwerer Zeiten – Finnland und Schweden

Eine jüngst in **Finnland** durchgeführte Langzeitstudie über die langfristigen Auswirkungen der Rezession in den 1990er Jahren (Myrskylä, 2010) hat gezeigt, dass es fortdauernde Folgen hat, wenn jemand arbeitslos wird: Die Hälfte derjenigen, die 1993 ihre Arbeit verloren, ist nie in den Arbeitsmarkt zurückgekehrt. Sieben Jahre nach der Entlassung waren nur 48 % dieser Arbeitskräfte wieder erwerbstätig. Nach 15 Jahren war die Arbeitslosenquote innerhalb dieser Gruppe zwar auf 12 % gefallen, was aber vor allem darauf zurückzuführen war, dass 26 % in Rente gegangen waren.

Während der Rezession, die Finnland in den 1990er Jahren durchmachte, reagierten die Unternehmen zumeist mit betriebsbedingten Entlassungen, was verheerende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hatte, wo Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit deutlich stiegen. Die jüngste Rezession hat der finnische Arbeitsmarkt dagegen recht gut überstanden, obwohl es zu Beginn einen besonders gravierenden Konjunkturreinbruch gab. Die finnischen Unternehmen nutzten vorübergehende Entlassungen (kurzzeitige Arbeitsmodelle) und Kurzarbeit als Puffer: Die Arbeitskräfte kehren dann in ein Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis zurück, sobald im betreffenden Wirtschaftszweig die Konjunkturerholung einsetzt oder sich das

jeweilige Unternehmen wieder erholt. Dadurch ist die Arbeitslosigkeit, gemessen an der Schwere der Rezession, nur moderat gestiegen. Sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Langzeitarbeitslosigkeit sind wesentlich weniger stark gestiegen, als es in den 1990er-Jahren der Fall war. Darüber hinaus waren der Banksektor und die Staatsfinanzen 2008 in wesentlich besserer Verfassung, die Rezession zu bewältigen, als in den 1990er Jahren. Daher konnte Finnland die meisten Probleme, mit denen andere europäische Länder kämpfen, vermeiden.

Eine ähnliche Lage sah man in **Schweden**, wo die Arbeitslosenquote zwischen 1990 und 1993 von 1,5 % auf 8,2 % stieg. Damals wurden mehrere institutionelle Reformen eingeleitet, um dem dramatischen Anstieg von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Man wechselte zu einer restriktiven Haushalts- und Geldpolitik, die zu einer historisch niedrigen Inflationsrate und deutlichen Verbesserungen des Staatshaushalts und einem Rückgang der Staatsverschuldung führte. Schrittweise wurde ein haushaltspolitischer Rahmen eingeführt, um das Haushaltsdefizit zu begrenzen und bessere Voraussetzungen für langfristige fiskalische Nachhaltigkeit zu schaffen. Die Zahl der Teilnehmer an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen wurde deutlich erhöht und eine Umorientierung zu angebotsorientierten Maßnahmen in die Wege geleitet.

Diese frühen institutionellen und politischen Änderungen, die die derzeitige Regierung mit einer antizyklischen makroökonomischen Politik kombinierte, dürften der Hauptgrund dafür sein, dass der Konjunkturrückgang 2008 – verglichen mit der Krise Anfang der 1990er Jahre – geringere und kurzfristigere Auswirkungen auf die Beschäftigungslage hatte. Weil die Staatsfinanzen zu Beginn der Finanzkrise 2008 in viel besserer Verfassung waren, konnte Schweden eine wesentlich lockerere Fiskalpolitik betreiben, um die Auswirkungen der Rezession auf den Arbeitsmarkt zu begrenzen. 2008 wurden umgehend gezielte aktive Arbeitsmarktmaßnahmen für Langzeitarbeitslose und andere gefährdete Gruppen eingeführt. Darüber hinaus führte die Anwendung des im Kündigungsschutzrecht verankerten Senioritätsgrundsatzes „*last in first out*“ dazu, dass junge Arbeitskräfte und Zeitarbeitskräfte zuerst entlassen wurden. Es gibt wichtige Gründe für die Annahme, dass diese Gruppen mit geringerer Wahrscheinlichkeit langzeitarbeitslos werden; außerdem sind sie geografisch mobiler. Unter den jungen Menschen gab es zudem eine recht große Gruppe, die aus dem Arbeitsmarkt ausschied, weil sie ins Bildungssystem zurückkehrte.

In einigen Ländern, unter anderem in **Belgien**, **Deutschland** und **Österreich**, wurde über Zuschüsse

zum Lohn von Geringverdienern diskutiert, um Arbeitslosen Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung zu geben. In **Deutschland** ging es bei einem Teil der Hartz-Arbeitsmarkt-reformen darum, durch Einführung von „Minijobs“ und „Midijobs“ die Anreize für „marginale Beschäftigung“ zu erhöhen, um so die Erwerbsquoten der Frauen und älteren Arbeitnehmer zu steigern. Seit 2005 gibt es zudem ein neues Modell der Arbeitsbeschaffung, die sogenannten „Ein-Euro-Jobs“, die als Zusatzleistung für Arbeitende ausgestaltet sind. In **Österreich** gibt es außerdem den Kombilohn, eine weitere auf Langzeitarbeitslose abzielende Maßnahme, die angesichts der Krise überarbeitet und 2009 zum „Kombilohn neu“ umgestaltet wurde. Seither gibt es für bestimmte erwerbstätige Personengruppen, die seit mehr als sechs Monaten bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet sind, eine Lohnaufstockung, die einen Anreiz zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung gibt. Auch in **Belgien** gibt es finanzielle Anreize für Arbeitssuchende. Ein Beispiel hierfür ist das ALE-Programm, bei dem Arbeitslose eine gewisse Anzahl von Stunden monatlich arbeiten können, ohne ihre Arbeitslosenunterstützung zu verlieren <sup>(81)</sup>.

#### 4.4 Sonstige Maßnahmen zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit

**Zusammenfassung:** Zu den sonstigen politischen Maßnahmen, die diskutiert werden, zählen Reformen, die auf die Reduzierung der Besteuerung von Arbeit und die Reduzierung von Anreizen für nicht angemeldete Arbeit oder auf Praktika, soziale Unternehmen und die Neugliederung von Arbeitsämtern setzen.

Andere erwähnenswerte Arbeitsmarktprogramme, die effektiv zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit beitragen könnten, werden aus **Italien**, **Luxemburg**, **Österreich** und **Slowenien** gemeldet. In **Italien** gab es eine Haushaltsreform, die darauf abzielt, die Besteuerung der Arbeit zu reduzieren, das Arbeitskräfteangebot (zum Beispiel unter Frauen und jüngeren Arbeitnehmern) zu erhöhen und Anreize für nicht angemeldete Arbeit zu reduzieren. Wenn es nicht möglich ist, die Sozialversicherungsbeiträge zu senken, weil dies negative Auswirkungen auf die Rentenansprüche hätte (vor allem nach der jüngsten Reform, durch die der Übergang zu einem „Notional Defined Contribution“-System beschleunigt wurde), bleibt immer noch die Möglichkeit, die Steuergesetze zu ändern. Ein erster Schritt sind die durch das Gesetz 201/2011 eingeführten steuerlichen

<sup>(81)</sup> Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die betreffende Person seit mindestens 2 Jahren oder, falls sie mindestens 45 Jahre alt ist, seit mindestens 6 Monaten Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfezahlungen vom Sozialamt bezieht.

Absetzungsmöglichkeiten bei der IRAP-Steuer (einer auf produktive Tätigkeiten erhobenen regionalen Steuer, die auf den Kosten des Unternehmens basiert und somit Beschäftigung besteuert); diese Möglichkeiten bestehen für Firmen, die Frauen und jüngere Arbeitskräfte anstellen<sup>(82)</sup>. Diese Maßnahmen sollten jedoch in eine gründlichere Steuerreform integriert werden, die die Besteuerung vom Faktor Arbeit wegverlagert. Eine andere Politik, deren Wirkung hinsichtlich der Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit fraglich ist, ist die Stellenvermittlung in **Slowenien**. Bis Oktober 2010 wurden 133 680 Arbeitslose an Arbeitgeber vermittelt. 2010 handelte es sich bei den meisten Vermittelten um Personen, die erst seit kurzem arbeitslos waren: 37 333 Vermittelte waren weniger als drei Monate und 27 426 Personen zwischen drei und sechs Monaten arbeitslos. 2010 belief sich der Anteil der vermittelten Kurzzeitarbeitslosen auf 73 %, woraus folgt, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen nur 27 % betrug. Unter den Langzeitarbeitslosen waren die meisten Vermittelten erst zwischen ein bis zwei Jahre lang arbeitslos. Je

länger die Dauer der Arbeitslosigkeit, desto geringer die Zahl der Vermittelten, worin sich zeigt, dass die Vermittlungschance von der Dauer der Arbeitslosigkeit abhängt. Eine solche Politik erhöht die Gefahr einer Trennung der Langzeitarbeitslosen von den leichter wiedereingliederbaren Kurzzeitarbeitslosen.

Aus **Österreich** und **Luxemburg** wurden auch andere Arten von Interventionen gemeldet. So gibt es in **Österreich** zwei Arten von Sozialunternehmen: sozialökonomische Betriebe (SOB) und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP), die jeweils auf am Arbeitsmarkt diskriminierte Personengruppen (einschließlich Langzeitarbeitsloser) abzielen. Die Unternehmen bieten ihrer Zielgruppe Beschäftigung, wobei sie als wirtschaftliche Unternehmen im Markt agieren und ihre Zielgruppe durch sozialpädagogische Hilfe unterstützen. Die Integrationsmaßnahmen werden aus öffentlichen Geldern finanziert. In **Luxemburg** gibt es ein umfassendes Budget, um Arbeitssuchenden (aller Kategorien) einen Anreiz zu geben, sich selbstständig zu machen.

---

<sup>(82)</sup> Unternehmen mit mehr als neun Beschäftigten werden drei Jahre lang 100 % der Sozialversicherungsbeiträge erlassen (in den folgenden Jahren beläuft sich die Reduzierung auf 10 %), wenn sie im Zeitraum Januar 2012 bis Dezember 2016 Frauen und Personen unter 35 Jahren fest anstellen.

## 5 Schlussbemerkungen

„Die Versuchung ist groß, sich dieser langen Rezession zu beugen oder einfach nur abzuwarten ... aber das wäre ein großer Fehler ... Einer der Gründe, warum die von der Weltwirtschaftskrise verursachten Probleme dringend gelöst werden müssen, besteht darin, dass sie, wenn zu viel Zeit verstreicht, nicht mehr gelöst werden **können**. Ist der Charakter einer Generation erst einmal geformt, ist dies nicht mehr rückgängig zu machen; kommen die reaktionären Gefühle erst einmal zum Vorschein, sind sie schwer zu unterdrücken. Und haben zahlreiche Menschen erst einmal den Rubikon von der Arbeitslosigkeit in die chronische Erwerbslosigkeit überschritten, sind sie, ihre Familien und ihre Gemeinden unter Umständen für immer verloren.“<sup>(83)</sup>

Die Ernsthaftigkeit des Problems, vor das uns die Langzeitarbeitslosigkeit stellt, ist nicht zu unterschätzen, daher ist es noch nie so wichtig gewesen, eine Lösung zu finden. Das Problem entsteht, wenn Menschen aus einer befristeten Arbeitslosigkeit (weniger als ein Jahr) in die Langzeitarbeitslosigkeit abgleiten (meist länger als ein Jahr). Don Peck, Journalist bei Reuters, schrieb vor kurzem, dass Arbeitslosigkeit nach einer Weile zu einem Dauerzustand werden kann, da Menschen, die ein oder zwei Jahre lang keine Beschäftigung hatten, von den Unternehmen ignoriert werden und die geschrumpfte Wirtschaft ohne sie nach vorne blickt<sup>(84)</sup>. Diese Dauerarbeitslosigkeit kann die Folge einer sehr langen Rezession sein – ein von Wirtschaftswissenschaftlern als „Hysterese“ bezeichnetes Phänomen.

Für die Betroffenen kann diese Art von Arbeitslosigkeit katastrophale Folgen haben. Gemeinden, in denen eine hohe Dauerarbeitslosigkeit zu beobachten ist, warnt Peck, sind nach einiger Zeit dem Verfall geweiht: Soziale Institutionen lösen sich auf, Familien gehen auseinander und soziale Probleme nehmen überhand. Ist diese Entwicklung zudem auf einen bestimmten geografischen Bereich konzentriert, werden Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Probleme von einer Generation an die nächste weitergegeben<sup>(85)</sup>. Studien zeigen, dass Arbeitslosigkeit die soziale Isolation verstärkt, die Familiendynamik zerstört und eine allmähliche Trennung von der Mehrheitsgesellschaft bewirkt, und dies ist insbesondere bei Menschen mittleren Alters der Fall<sup>(86)</sup>. „Wenn Menschen lange Zeit keine Aufgabe haben, kann dies ihre Fähigkeiten

untergraben und ihr Verhalten ändern, so dass einige von ihnen selbst für Tätigkeiten, die sie einst gut beherrschten, nicht mehr geeignet sind. Ihr soziales Netzwerk schrumpft und persönliche Empfehlungen bleiben aus. Arbeitgeber vermuten charakterliche oder berufliche Schwächen, auch wenn dies nicht der Fall ist, und anstatt dass man sich bei Wiederaufleben der Nachfrage um die Einstellung von Arbeitslosen oder kürzlich arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern bemüht, werden sie links liegen gelassen. Dies kann letzten Endes zu einer erhöhten Inflation führen, bis [die Behörden] wieder Schritte zur Eindämmung der Nachfrage ergreifen. So hat die Wirtschaft noch Jahre später mit einer höheren ‚natürlichen‘ Arbeitslosenquote, einer geringeren Erwerbsbevölkerung und einem niedrigeren Leistungspotenzial zu kämpfen“, so die Befürchtungen Pecks<sup>(87)</sup>.

Eine vollständige Erholung von der Krise ist für alle betroffenen Länder von höchster Wichtigkeit, da konjunkturelle Schwäche allmählich die Lebenschancen von Millionen von Menschen schmälert und ihnen eine hoffnungslose Zukunft beschert. Laut Peck werden viele Arbeitslose auch nach der Erholung nicht so ohne weiteres wieder Arbeit finden. Die Regierungen müssen daher präzise Strategien entwickeln, um Langzeitarbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen<sup>(88)</sup>. Peck schlägt unter anderem aggressive Lohnsubventionen für Arbeitgeber bei Einstellung eines solchen Mitarbeiters – beispielsweise ein Jahr lang – extrem preisgünstig zu machen. Ein derart gezielter und befristeter Anreiz gibt Langzeitarbeitslosen die Chance, ihr Stigma abzuschütteln, ihre Fähigkeiten aufzufrischen, ihre Arbeitsgewohnheiten zu erneuern und sich wieder in die Mehrheitsgesellschaft zu integrieren<sup>(89)</sup>. Auf diese Weise, so Peck, sammeln auch Arbeitnehmer, die nach Auslaufen der Subvention nicht weiterbeschäftigt werden, aktuelle Arbeitserfahrung und machen sich erneut mit einem Arbeitsrhythmus vertraut.

Die Quantifizierung des Problems in Europa ist ernüchternd. 2011 waren insgesamt knapp 10 Millionen Menschen seit mehr als einem Jahr ohne Arbeit und nahezu 20 % von ihnen seit mehr als 4 Jahren. Mit dem steilen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit stieg auch ihr Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit. So waren 43 % aller Betroffenen in der EU seit mindestens einem Jahr ohne Arbeit, während es 2008 noch 37 % waren. Die Krise in Europa hat erst Mitte 2010 ihren höchsten Stand erreicht, daher wird die Langzeitarbeitslosigkeit erst etwas später ihren

<sup>(83)</sup> How chronic joblessness affects us all (Wie chronische Arbeitslosigkeit uns alle betrifft), von Don Peck, 8. September 2011, Reuters, <http://blogs.reuters.com/great-debate/2011/09/08/how-chronic-joblessness-affects-us-all>.

<sup>(84)</sup> Siehe Fußnote 83.

<sup>(85)</sup> Siehe Fußnote 83.

<sup>(86)</sup> Siehe Fußnote 83.

<sup>(87)</sup> Siehe Fußnote 83.

<sup>(88)</sup> Siehe Fußnote 83.

<sup>(89)</sup> Siehe Fußnote 83.

Höchststand erreichen. Bestätigt wird dies von den jüngsten Eurostat-Zahlen, die bisher keinerlei Hinweis auf einen Rückgang der Langzeitarbeitslosenquoten enthalten. Ein Blick auf Europa zeigt, dass die langfristige Arbeitslosigkeit sehr unterschiedlich verteilt und besonders hoch in Südeuropa ist. Insgesamt ist sie jedoch zwischen 2007 und 2011 in allen Ländern außer in Deutschland gestiegen, wo während dieser Zeit sogar ein kontinuierlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit verbucht wurde.

Das relative Auftreten der Langzeitarbeitslosigkeit unter verschiedenen Personengruppen innerhalb der Gesellschaft ist ein interessantes, wenn nicht sogar vorhersehbares Phänomen. So ist das **Alter** eines Arbeitslosen ein gutes Indiz dafür, mit welcher Wahrscheinlichkeit er langzeitarbeitslos wird, und im Vergleich zum Rest der Erwerbsbevölkerung sind ältere Arbeitnehmer am stärksten von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht. Mögliche Gründe hierfür sind Diskriminierung beim Einstellungsverfahren, die größere Gefahr veralteter Fähigkeiten und die Tendenz dieser Personengruppe, in rückläufigen Wirtschaftssektoren überrepräsentiert zu sein. Auch das **Geschlecht** spielt im Hinblick auf das Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko eine Rolle. So hat die Rezession dazu geführt, dass Männer mit größerer Wahrscheinlichkeit als Frauen langfristig ohne Beschäftigung bleiben, vor allem da mehr männliche als weibliche Schulabbrecher in den Arbeitsmarkt einsteigen. Aber auch in diesem Fall sind die Zahlen nicht gleichmäßig über die EU verteilt, da 2011 in Griechenland und in Belgien beispielsweise in allen Altersgruppen mehr Frauen langfristig ohne Arbeit waren.

Auch **regionale Unterschiede** sind charakteristisch für die Langzeitarbeitslosigkeit in Europa, wobei sich die Quoten in vielen Ländern vom Zentrum in Richtung der Randgebiete erhöhen und das allgemeine Wachstum verschiedener Regionen, ihre Wirtschaftsstruktur sowie die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung reflektieren. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten steht auch ein **geringes Bildungsniveau** in direkter Abhängigkeit zu einem hohen Risiko, langfristig ohne Arbeit zu sein. Selbst in Ländern wie **Deutschland** und **Österreich** – beides Länder, in denen in der Zeit von 2007 bis 2011 eine positivere Entwicklung in puncto Arbeitslosigkeit verzeichnet wurde – hatten Geringqualifizierte stärker unter Langzeitarbeitslosigkeit zu leiden. In Schweden liegt der Fall ähnlich; Analysen zeigen jedoch, dass geringqualifizierte schwedische Arbeitnehmer seltener langfristig ohne Beschäftigung als in anderen Mitgliedstaaten sind. Ein neuer Trend, der in mehreren Ländern zu beobachten ist und von dem offenbar kein Sektor verschont bleibt, macht zudem deutlich, dass nun auch hochqualifizierte Arbeitnehmer die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage während der Krise zu spüren bekommen.

Ähnlich verhält sich die Lage unter **Einwanderern** und **Angehörigen ethnischer Minderheiten**. Ein

hervorstechendes Beispiel geht aus den Statistiken der Slowakei hervor, wo Roma fast 20 % der Gesamtarbeitslosigkeit, 30 % der Langzeitarbeitslosigkeit und ganze 52 % der sehr langen Arbeitslosigkeit, aber nur 7 bis 9 % der Gesamtbevölkerung ausmachen. Zu den **Sektoren**, die die Langzeitarbeitslosigkeit infolge der jüngsten Krise besonders stark zu spüren bekamen, gehörten die Industrie und das verarbeitende Gewerbe, der Bausektor, Informations- und Finanzdienste und die Landwirtschaft. Im Vereinigten Königreich waren vor allem der Einzelhandel sowie Finanz- und öffentliche Dienste betroffen, was zu einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit unter Frauen geführt hat. In einigen Ländern werden noch weitere Merkmale als Grund für ein verstärktes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit genannt. So auch in Luxemburg, wo behinderte und insbesondere geringqualifizierte behinderte Arbeitnehmer sehr stark bei der Arbeitssuche benachteiligt sind. In Slowenien wurde auch die Dauer der letzten Beschäftigung als ein Faktor für Langzeitarbeitslosigkeit ermittelt, was wiederum bestätigt, dass ältere Arbeitnehmer (mit 20, 30 und mehr Jahren Arbeitserfahrung) zu den gefährdeten Gruppen gehören.

Will man sich einen Überblick über die Arbeitsmarktlage und über die Faktoren verschaffen, die den Ein- oder Austritt in die bzw. aus der Langzeitarbeitslosigkeit bestimmen, wird oft die Beveridge-Kurve verwendet, ein Streudiagramm, das den Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquoten und offenen Stellen verdeutlicht<sup>(90)</sup>. In zahlreichen untersuchten Ländern hat sich die Beveridge-Kurve in den letzten Quartalen nach außen verlagert, was auf einen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund struktureller Probleme verweist. In anderen Ländern wird anhand der Beveridge-Kurve deutlich, dass die Arbeitslosigkeit vom Konjunkturzyklus beeinflusst wird. In Ländern wie **Italien** ergibt die Analyse der Kurve kein systematisches Muster, das zeigt, ob die Zahl der Arbeitslosen hauptsächlich durch zyklische oder strukturelle Faktoren bestimmt wird. In wieder anderen Ländern bleibt dieselbe Analyse aufgrund unzuverlässiger Daten oft ergebnislos, da die Zahl der registrierten Stellen nur einen Bruchteil der tatsächlich verfügbaren Stellen umfasst. Und wie das Beispiel **Ungarn** beweist, kann auch die Art der Messung dazu führen, dass sich die UV-Kurve sehr unterschiedlich darstellt.

Einige Experten untersuchten eine Reihe von Faktoren, die ihrer Meinung nach zur strukturellen Arbeitslosigkeit und insbesondere zur Langzeitarbeitslosigkeit beitragen. Auf der Angebotsseite gehören dazu ein Missverhältnis zwischen vorhandenen und

<sup>(90)</sup> Bleakley, H., und Fuhrer, J. C. „Shifts in the Beveridge Curve, Job Matching and Labor Market Dynamics“ (Verlagerungen in der Beveridge-Kurve, Job-Matching und Arbeitsmarktdynamik), Federal Reserve Bank of Boston, *New England Economic Review*, September 1997, S. 3-19, <http://www.bostonfed.org/economic/neer/neer1997/neer597a.htm>.

geforderten Kompetenzen und zu wenig Flexibilität auf Seiten der Bildungs- und Ausbildungssysteme, um auf die Arbeitsmarktnachfrage reagieren zu können. In einigen Ländern konnten die Langzeitarbeitslosen zudem nicht effektiv genug von der öffentlichen Arbeitsverwaltung bei der Arbeitssuche unterstützt werden. In wieder anderen Ländern gibt das durch mangelnde geografische Mobilität verursachte regionale Ungleichgewicht Anlass zur Sorge. In **Belgien** wurde daher beispielsweise der Radius, innerhalb dessen jemand auf Arbeitssuche gehen muss, laut einer Koalitionsvereinbarung vom Dezember 2011 von 25 auf 60 Kilometer erhöht. Ist die Vermittlungsfachkraft der Meinung, dass sich der Arbeitssuchende nicht ausreichend um einen neuen Arbeitsplatz bemüht, können Sanktionen auferlegt werden. Mobilität ist jedoch teuer und kann die Arbeitssuche – insbesondere für Langzeitarbeitslose – zu einer äußerst kostspieligen Angelegenheit machen. Ein weiterer Faktor, der untersucht wurde, sind finanzielle Anreize. Sie können einen Langzeitarbeitslosen entweder zur Arbeitsaufnahme aktivieren oder – wenn Arbeitslosenunterstützung und Sozialleistungen sowie eine hohe Besteuerung von Niedriglohnverdienern in Verbindung mit niedrigen Löhnen eine Erwerbstätigkeit unattraktiv machen – noch tiefer in die Arbeitslosigkeit treiben. Experten debattierten überdies darüber, dass zu großzügige Arbeitslosen- und Sozialleistungen zu hohen Ersatzquoten führen, die den Status quo der Langzeitarbeitslosigkeit fördern und zur Folge haben, dass die Betroffenen vom Sozialstaat abhängig werden. So deuten Daten aus Spanien darauf hin, dass Arbeitslose, die keine Unterstützung erhalten, mit doppelt so großer Wahrscheinlichkeit eine neue Beschäftigung finden wie diejenigen, die nicht unterstützt werden. Im Gegensatz dazu steht die Problematik eines zu sparsamen Arbeitslosenversicherungssystems, das zur Marginalisierung gefährdeter Gruppen und einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft führt, die Langzeitarbeitslosigkeit noch untermauert und viele zur Armut verdammt.

Als Problem auf der Nachfrageseite werden die Versicherungsbeiträge der Arbeitgeber genannt. Viele glauben, dass diese Beiträge die Arbeitskräftenachfrage drosseln, im Rahmen einer gezielten Maßnahmenpolitik jedoch dazu beitragen könnten, Langzeitarbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen. Ein weiteres Problem ist eine hohe Arbeitnehmerschutzversicherung, durch die die Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften extrem teuer wird. In einigen Ländern ist infolge der Krise auch die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen gesunken, was zu Umstrukturierung und folglich zu geringer Nachfrage nach bestimmten Berufen und Kompetenzen sowie zu strukturellen Problemen beim Arbeitskräfte- und Qualifikationsbestand in Ländern mit ehemaliger Planwirtschaft geführt hat.

Die Maßnahmen, die in den untersuchten Ländern zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit und der

Langzeitarbeitslosigkeit ergriffen wurden, scheinen mehr oder weniger dieselben zu sein. So werden zur Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit häufig Schulungsmaßnahmen eingesetzt, die sich zum Teil an den Bedürfnissen bestimmter Zielgruppen wie beispielsweise Jugendliche und Einwanderer orientieren. Andere, wie die Fit4Job-Initiative in Luxemburg, zielen auf den Bedarf bestimmter Wirtschaftszweige wie Handel, Finanz- und Versicherungswesen und die Baubranche ab. Eine Bewertung der Schulungsmaßnahmen ergab offenbar ein gemischtes Ergebnis. In Estland waren es beispielsweise vor allem Frauen, ältere Arbeitnehmer und Geringqualifizierte sowie Arbeitnehmer mit geringer Berufserfahrung, die von einer tätigkeitsbezogenen Schulung profitierten. Die Wirkung auf Langzeitarbeitslose war somit begrenzt. Diese Art von Maßnahmen funktioniert wahrscheinlich am besten im Rahmen eines integrierten Ansatzes zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.

In vielen Ländern wurde der Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Förderung der Arbeitskräftenachfrage gelegt. Entsprechende Maßnahmen waren Lohnsubventionen für Arbeitgeber und/oder eine Befreiung von den Sozialbeiträgen, um Arbeitgebern die Einstellung von Langzeitarbeitslosen oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen zu erleichtern. Befristete Lohnsubventionen sind eine gute Möglichkeit, Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, da sie für die geringere Produktivität eines Arbeitslosen in den ersten Monaten kompensieren. Ein gutes Beispiel einer solchen Maßnahme ist der deutsche Beschäftigungszuschuss „JobPerspektive“, eine Initiative speziell für Langzeitarbeitslose, die mindestens zwei Vermittlungshemmnisse aufweisen. Lohnsubventionen sind fast immer befristet; in Schweden können ältere Arbeitnehmer allerdings bis zu zehn Jahre lang von einem solchen Zuschuss profitieren. Lohnsubventionen können auf bestimmte Gruppen abzielen wie Jugendliche (Vereinigtes Königreich) und ältere Arbeitnehmer (Deutschland) und haben Bewertungsstudien zufolge tatsächlich das Potenzial, die Beschäftigungsaussichten von Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Allerdings wurden auch einige negative Folgen bemerkt: So stellte man in Schweden unter anderem fest, dass beträchtliche Verdrängungseffekte im Bereich der regulären Beschäftigung einkalkuliert werden müssen. Auch die Tatsache, dass es sich um eine befristete Beschäftigungsmaßnahme handelt, wirft die Frage auf, ob Lohnsubventionen tatsächlich ein effektives Instrument für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen sind. Eine weitere Möglichkeit, sozial engagierte Arbeitgeber für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen zu gewinnen, ist eine Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge. Dies wird beispielsweise in Belgien praktiziert.

Auch öffentliche Arbeiten sind eine gute Möglichkeit, Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigung und somit die Chance zur Verbesserung oder Erhaltung

ihrer Kompetenzen, zur sozialen Integration und zur Verbesserung ihres Lebensstandards zu verschaffen. Diese Art von Maßnahme wurde daher in mehreren Ländern zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ergriffen. Ein Großteil der Bewertungsstudien ergab jedoch, dass öffentliche Arbeiten als Mittel zur Wiedereingliederung langfristig Arbeitsloser offenbar wirkungslos sind und die Wiederbeschäftigungschancen schmälern. Laut O'Leary (1994) kann diese Form der Arbeitsbeschaffung sogar negative Zeichen für Arbeitgeber setzen <sup>(91)</sup>.

In zahlreichen europäischen Ländern kamen in den letzten Jahren auch frühzeitige Maßnahmen, wie beispielsweise Profiling, zum Einsatz. Früher wurden benachteiligte Arbeitssuchende, die beim Arbeitsmarktzugang bevorzugt unterstützt werden sollten, nach ihrer Zugehörigkeit zu einer arbeitsmarktfernen Gruppe ausgewählt <sup>(92)</sup>. Dieser Ansatz ließ jedoch die individuellen Merkmale sowie deren Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitssuchenden außer Acht, so dass man jetzt Profiling-Verfahren zur systematischen Ermittlung von Arbeitssuchenden entwickelt oder verwendet, die besonders stark durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet sind. Auf diese Weise ist es möglich, die Betroffenen bedarfsgerecht zu unterstützen, noch bevor die Arbeitslosigkeit dauerhafte soziale und gesundheitliche Folgen nach sich zieht <sup>(93)</sup>.

Die Vorhersage des Qualifikationsbedarfs, die Bewältigung des Fachkräftemangels und die Umschulung der Langzeitarbeitslosen sind offenbar sowohl in der EU-27 als auch in den Kandidatenländern aktuelle Themen. Viele Länder haben also erkannt, dass zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine Vorhersage des Qualifikationsbedarfs erforderlich ist. In den Ländern, in denen solche Vorhersagen bereits erfolgen, sind bislang unterschiedliche Stadien erreicht. So kommen vielfach zwar keine formalen Prognosestrategien zum Einsatz, doch das Verfahren ist, wenn auch auf unsystematische Weise, in Gang oder befindet sich in der Entwicklung. In vielen weiteren Ländern wurden auch Maßnahmen zur Beseitigung des Fachkräftemangels ergriffen, um den Bedarf der Arbeitgeber zu decken und die Langzeitarbeitslosigkeit in den Griff zu

bekommen. In Finnland stand in diesem Kontext vor allem der Gesundheitssektor im Visier, in Litauen der IT- und der medizinische Sektor. In der Slowakei, in Schweden und in der Türkei wurden die Maßnahmen zur Reduzierung des Fachkräftemangels allerdings nicht speziell zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ergriffen.

Arbeitslosenunterstützung ist ein wichtiges Element eines jeden Maßnahmenpakets, das dem Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit dient. In zahlreichen Ländern wurde das System geändert und der Erhalt einer Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung beispielsweise an aktive Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche, die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und in einigen Fällen auch die Annahme eines Stellenangebots geknüpft. Auch die Anspruchskriterien für den Erhalt einer Arbeitslosenunterstützung und ihre Wirkung auf die Langzeitarbeitslosigkeit wurden ins Gespräch gebracht. So ist es einerseits – und in manchen Fällen aufgrund von Sparmaßnahmen – erforderlich, diese Kriterien zu begrenzen oder zu reduzieren, um Fehlanreize für die Arbeitssuche zu vermeiden. Andererseits muss die Arbeitslosenunterstützung hoch genug sein, um ohnehin gefährdete Arbeitslose nicht noch tiefer in Armut und Langzeitarbeitslosigkeit zu drängen. Wenn jedoch – wie dies beispielsweise in Ländern wie Belgien und Dänemark behauptet wird – die Großzügigkeit der Leistungen keinen Einfluss auf den Beschäftigungseinstieg, wohl aber auf das Armutsrisiko und die weitere Marginalisierung der Arbeitslosen hat, sollten die Systeme dann nicht innerhalb bestimmter Parameter (d. h. Ersatzquoten) und im Rahmen dessen, was ein Land sich angesichts der aktuellen Konjunkturlage leisten kann, so großzügig wie möglich sein? Dann wäre es sinnvoll, den Empfehlungen der Kommission zu folgen und in guten Zeiten mit strengeren Anspruchskriterien zu sparen und in schlechten Zeiten mehr soziale Mittel zur Verfügung zu stellen <sup>(94)</sup>. In Luxemburg beispielsweise ist man diesem Ratschlag gefolgt: Dort wurde die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen während der Krise in den Vordergrund gestellt und der Leistungsbezug für gefährdete Arbeitskräfte verlängert.

---

<sup>(91)</sup> O'Leary, C. (1993), „An Impact Analysis of Labour Market Programmes in Hungary“ (Eine Folgenanalyse der Arbeitsmarktprogramme in Ungarn), ILO/Japan Project on Employment Policies for Transition in Hungary, Working Paper, in Meager und Evans (1998), a. a. O.

<sup>(92)</sup> OECD Proceedings, *The Early Identification of Jobseekers at risk of Long-term Unemployment: The Role of Profiling* (Frühzeitige Erkennung der von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden: Die Rolle des Profiling), 1998.

<sup>(93)</sup> Siehe Fußnote 92.

---

<sup>(94)</sup> Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten, p. 7, a.a.O.



Europäische Kommission

**Bericht des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums – Langzeitarbeitslosigkeit – 2012**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2012 – 53 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-23707-2

doi:10.2767/62777

Da sich die EU weiterhin bemüht, die gegenwärtige Wirtschaftskrise zu überwinden, stellt die Senkung der Arbeitslosigkeit – darunter insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit – eine Priorität für Bürger und Politik dar. Dieser Bericht untersucht, wie sich die Langzeitarbeitslosigkeit auf nationaler und EU-Ebene verändert hat. Gleichzeitig wird versucht, verschiedene Gruppen gemäß Alter, Geschlecht, Ausbildungsstand, Migrantenhintergrund/ethnische Minderheit, Arbeitsplatzsektor/Beruf und Wohnsitzregion zu identifizieren. Schließlich werden ebenfalls strukturelle Faktoren (d. h. qualifikationsbezogene Missverhältnisse, Versicherungsbeitragsregelungen usw.) auf der Nachfrage- und Angebotsseite analysiert. Den Schlusspunkt bildet die Auswertung verschiedener politischer Möglichkeiten, um Arbeitslosigkeit bekämpfen.

Die elektronische Ausgabe dieser Veröffentlichung ist in Englisch, Französisch und Deutsch erhältlich.



## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.  
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu/> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union*):**

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).

Falls Sie an den Veröffentlichungen der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration interessiert sind, können Sie sie unter folgender Adresse herunterladen oder kostenfrei abonnieren:

<http://ec.europa.eu/social/publications>

Unter der folgenden Adresse können Sie sich auch gerne für den kostenlosen E-Newsletter der Europäischen Kommission *Social Europe* anmelden:

<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

<http://ec.europa.eu/social>

