



# **EUROPÄISCHES SEMESTER – THEMENBLATT**

## **AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK**

## 1. EINFÜHRUNG

Das Hauptziel aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen („aktive Arbeitsmarktpolitik“) besteht darin, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitsuchende zu steigern und auch Angebot und Nachfrage (also Arbeitslose und freie Stellen) besser aufeinander abzustimmen.<sup>1</sup> So kann aktive Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, die Beschäftigung und das BIP zu steigern und die Arbeitslosigkeit oder die Abhängigkeit von Sozialleistungen zu verringern. Aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst Aus- und Weiterbildungsangebote in Einrichtungen und am Arbeitsplatz, aber auch indirekte Beschäftigungsanreize (Erhaltung von Arbeitsplätzen, Arbeitsplatzteilung, Einstellungszuschüsse) oder aber Schaffung geschützter und geförderter Beschäftigung oder Anreize für eine direkte Arbeitsplatzschaffung (öffentliche Beschäftigungsprogramme) oder Unternehmensgründung. Aktive Arbeitsmarktpolitik stellt sicher, dass die Arbeitslosen so schnell wie möglich wieder eine – möglichst passende –Anstellung finden, indem sie die für einen erfolgreichen Wiedereinstieg notwendige Unterstützung bereitstellt. Mit Umschulungs- und Weiterqualifizierungsmaßnahmen kann sie auch dabei helfen, Bereiche zu eröffnen, in denen Kompetenzen fehlen. So lässt sich der Strukturwandel besser bewältigen und die Wirtschaft in Zeiten des Wandels widerstandsfähiger. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist ein

---

<sup>1</sup> Die OECD definiert aktive Arbeitsmarktpolitik wie folgt: „Aktive Arbeitsmarktprogramme umfassen alle Sozialausgaben (außer Bildung), mit denen die Begünstigten bessere Aussichten auf eine Anstellung erhalten oder anderweitig deren Verdienstmöglichkeiten gesteigert werden sollen. Diese Kategorie beinhaltet Ausgaben für die öffentlichen Arbeitsämter und -verwaltungen, Arbeitsmarktschulungen, spezielle Programme für junge Menschen zum Übergang von Schule in Beschäftigung, Arbeitsmarktprogramme zur Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen und anderen Personengruppen (mit Ausnahme von Jugendlichen und Menschen mit Behinderung) und spezielle Programme für Menschen mit Behinderung.“

Schlüsselement der sogenannten „Aktivierungsstrategien“ und in der Regel mit Arbeitslosenversicherungs-/Hilfssystemen im Rahmen von Leistungsaufgaben verbunden.<sup>2</sup> Die Teilnahme an Maßnahmen einer solchen Politik sind inzwischen in quasi allen EU-Ländern die Voraussetzung für den (fortgesetzten) Leistungsbezug.

Arbeitslosigkeit, und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit (d. h. mindestens 12 Monate Arbeitslosigkeit), können schwerwiegende negative Folgen für den Einzelnen, die Gesellschaft und das Wirtschaftssystem haben.<sup>3</sup>

Langzeitarbeitslose finden es mit der Zeit immer schwieriger, eine Anstellung zu finden, und haben geringere Einkommen und ungünstigere Karriereaussichten. Auf nationaler Ebene gefährdet eine anhaltend hohe Langzeitarbeitslosigkeitsquote die beschäftigungspolitischen Ziele allgemein, führt dazu, dass Stellen seltener mit den richtigen Personen besetzt werden können

---

<sup>2</sup> Siehe z. B. John P. Martin, „Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness“, IZA Policy Paper Nr. 84, Juni 2014.

<sup>3</sup> Das vorliegende Themenblatt behandelt aus verschiedenen Gründen vor allem die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit: Erstens hat Langzeitarbeitslosigkeit in der Regel größere Auswirkungen als Arbeitslosigkeit generell, und zwar sowohl hinsichtlich ihrer Schwere als auch ihrer Dauer. Es müssen also Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden. Zweitens sollte zur größtmöglichen Vermeidung sogenannter „Wohlfahrtsverluste“ die aktive Arbeitsmarktpolitik im eigentlichen Sinne (d. h. „tatsächliche Maßnahmen“ neben der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die Arbeitsmarktdienstleistungen erbringt) möglichst genau auf die Arbeitsmarktförderung ausgerichtet sein, also vor allem die Langzeitarbeitslosen. Dies würde die (Kosten-)Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbessern. Drittens vermittelt die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit einen guten Eindruck davon, wie gut aktive Arbeitsmarktpolitik greift, und zwar wesentlich besser als für die Arbeitslosigkeit insgesamt, da letztere in größerem Maße von zyklischen Schwankungen beeinflusst wird.

und untergräbt die berufliche und geografische Mobilität.<sup>4</sup>

Das Humankapital der Arbeitskräfte kann sich während einer langen Periode der Arbeitslosigkeit – tatsächlich oder nach Empfinden der Arbeitgeber – verschlechtern, und es wird in der Regel immer weniger Zeit für die Jobsuche aufgewendet. Beide Faktoren implizieren, dass eine Anstellung immer unwahrscheinlicher wird, je länger die Arbeitslosigkeit dauert, und damit die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben, steigt. Im Laufe der Zeit kommt es vermehrt dazu, dass Arbeitslose aus der Riege der Arbeitskräfte ausscheiden und in den Ruhestand gehen, in Erwerbsunfähigkeitsprogramme aufgenommen werden oder – bei anhaltender Arbeitslosigkeit – einfach den Mut verlieren.<sup>5</sup> Daher ist es äußerst wichtig, frühzeitig einzugreifen – schon zu Beginn der Arbeitslosigkeit.

Darüber hinaus verdeutlichten die Krise und ihre Folgen für den Arbeitsmarkt, wie wichtig Kompetenzen, Qualifikationen und Arbeitserfahrung sind. Junge und geringqualifizierte Arbeitskräfte traf die Krise besonders schwer. Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann eine entscheidende Rolle dabei spielen, wenn Menschen Zugang zu Kompetenzen und Arbeitserfahrung vermittelt und das Haupthindernis für diese Zielgruppen bei der Stellensuche beseitigt werden soll.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik richtet sich vor allem an Langzeitarbeitslose und insbesondere an junge Menschen<sup>6</sup>, ältere Arbeitskräfte und Geringqualifizierte. Jedoch soll sie auch Personen mit einer durchschnittlich kurzen Arbeitslosigkeit beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt

---

<sup>4</sup> Siehe „Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix“, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/37154>.

<sup>5</sup> Siehe A. Nichols, J. Mitchell und S. Lindner, „Consequences of Long-Term Unemployment“, <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

<sup>6</sup> Siehe Themenblatt zur Jugendbeschäftigung.

unterstützen. Wie wichtig aktive Arbeitsmarktpolitik ist, spiegelt sich deutlich in den Strategiepapieren der Kommission wider, insbesondere in den beschäftigungspolitischen Leitlinien 6 und 7<sup>7</sup>.

Für größere Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit nahm der Rat im Februar 2016 eine Empfehlung zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt<sup>8</sup> an, die die Europa-2020-Ziele unterstützt, indem sie einen Beitrag zur angestrebten Steigerung der Beschäftigungsquote und zur Verringerung der Armut leistet.

Am 17. November 2017 proklamierten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission gemeinsam feierlich die europäische Säule sozialer Rechte. Die dort verankerten Grundsätze und Rechte werden sich in den Arbeiten im Rahmen des Europäischen Semesters widerspiegeln, insbesondere mit Hilfe eines neuen sozialpolitischen Scoreboard. Die Säule enthält einen Verweis<sup>9</sup> auf aktive Arbeitsmarktpolitik.

Ferner wird in dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2017 festgestellt: *„Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit bleibt eine Priorität“*.

Das vorliegende Themenblatt konzentriert sich im Wesentlichen auf Langzeitarbeitslose, für die der Eintritt in den Arbeitsmarkt am beschwerlichsten ist und die von aktiver Unterstützung abhängig sind.

---

<sup>7</sup> Beschluss (EU) 2016/1838 des Rates vom 13. Oktober 2016.

<sup>8</sup> ABl. C 67 vom 20.2.2016, S. 1.

<sup>9</sup> *„Jede Person hat Recht auf frühzeitige und bedarfsgerechte Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungs- oder Selbstständigkeitsaussichten. Dazu gehört das Recht auf Unterstützung bei der Arbeitssuche, bei Fortbildung und Umschulung. [...] Arbeitslose haben Recht auf individuelle, fortlaufende und konsequente Unterstützung. Langzeitarbeitslose haben spätestens nach 18-monatiger Arbeitslosigkeit Recht auf eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme.“*

Gegliedert wird wie folgt: In Abschnitt 2 werden die Leistungen der EU-Länder in Bezug auf Langzeitarbeitslosigkeit, Aktivierungsmaßnahmen und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik dargelegt. In Abschnitt 3 werden die verfügbaren Erkenntnisse zu möglichen aktiven arbeitsmarktpolitischen Strategien erörtert, mit denen die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden sollen. In Abschnitt 4 wird ein kurzer Überblick über die Umsetzung der Politik in der EU gegeben.

In einem anderen Themenblatt werden die Probleme und Herausforderungen im Zusammenhang mit den öffentlichen Arbeitsverwaltungen erläutert.

Außerdem hängt das vorliegende Themenblatt wegen der Bedingungen, die in vielen Mitgliedstaaten erfüllt sein müssen, eng mit dem zum Thema Leistungen bei Arbeitslosigkeit zusammen.

## **2. POLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN: ÜBERBLICK ÜBER DIE LEISTUNGEN IN DEN EU-LÄNDERN**

Das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit ist einer der Hauptindikatoren, mit denen die Angemessenheit und/oder der Erfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik (und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen) beurteilt werden kann.

Die Langzeitarbeitslosigkeit lag 2008 in der EU bei 2,6 %, stieg anschließend deutlich auf 5,1 % an, und ging dann 2016 wieder auf 4 % zurück (siehe Abbildung 1). Besonders stark war der Anstieg in Griechenland, Spanien, Kroatien, Portugal, Italien, Zypern und Irland, sodass die Mitgliedstaaten in diesem Zeitraum auseinanderdrifteten. Nach sechs Jahren mit gedämpftem Wachstum und geringer Nachfrage nach Arbeitskräften hat sich herauskristallisiert, dass von der Krise (neben der Jugendarbeitslosigkeit) vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit geblieben ist, mit erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Folgen für die Menschen und die Gesellschaft. Langzeitarbeitslosigkeit birgt erhebliche Herausforderungen: mit längeren

Arbeitslosenzeiten verschlechtert sich der Anschluss an den Arbeitsmarkt, ein Wiedereinstieg in ein stabiles Arbeitsverhältnis wird deutlich unwahrscheinlicher und das Risiko, arbeitslos zu bleiben, steigt. Je länger die Arbeitslosigkeit andauert, desto mehr Unterstützung ist erforderlich, um den Menschen die Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Nicht selten fallen diverse Hindernisse an der Teilnahme zusammen, sodass oftmals mehrere Unterstützungsdienste eingreifen müssen.

Hauptgrund für den Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit seit der Krise ist die Unfähigkeit des Arbeitsmarktes, die infolge von Umstrukturierungen entlassenen Arbeitskräfte aufzufangen, weil nicht ausreichend Nachfrage nach Arbeitskräften besteht und/oder die vorhandenen Kenntnisse nicht den angebotenen Stellen entsprechen.

Die Auswirkungen der Krise wurden durch institutionelle Mängel noch verschärft. Ein solches Phänomen ist die Segmentierung, bei der ein großer Anteil der Menschen mit einem Zeit- oder Teilzeitvertrag (der „flexible Rand“) den Arbeitsplatz verlor, während die mit sicheren Arbeitsplätzen und hohen Entlassungskosten (der „starre Kern“) den ihren behielten. Ein weiteres Problem ist die Unzulänglichkeit der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und insbesondere der Maßnahmen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, die in vielen Ländern den starken Anstieg der Arbeitslosen bei anhaltender Konjunkturflaute nicht angemessen bewältigt haben.

Von Langzeitarbeitslosigkeit sind bestimmte Bevölkerungsgruppen wie junge Menschen<sup>10</sup> und Geringqualifizierte<sup>11</sup> stärker betroffen als andere, vor allem in Berufen und Branchen von abnehmender Bedeutung.

---

<sup>10</sup> Im Jahr 2016 waren 5,5 % bzw. 29,5 % der jugendlichen Arbeitslosen langzeitarbeitslos.

<sup>11</sup> Für geringqualifizierte Arbeitskräfte gibt es derzeit keine Standarddaten, aber frühere Daten aus dem 2. Quartal 2015 zeigten, dass die Langzeitarbeitslosigkeit bis zu 9,3 % betragen kann.

Wie bereits dargelegt, ist der Gesamtzustand der Wirtschaft nach wie vor ein wichtiger Faktor bei der Ermittlung von Veränderungen bei den Zahlen der Langzeitarbeitslosen und den Zu- und Abgängen, aber es gibt auch länderspezifische Auswirkungen, wobei einige Mitgliedstaaten relativ hohe Quoten für den Wiedereinstieg in die Beschäftigung gewährleisten.

In jüngster Zeit ging die Langzeitarbeitslosenquote in den meisten Mitgliedstaaten zwischen 2014 und 2015 zurück (Abbildung 2); in sieben Mitgliedstaaten stieg sie weiter an, auch in Ländern mit vergleichsweise niedrigen Langzeitarbeitslosenquoten (Österreich, Finnland, Luxemburg).

Neben der Langzeitarbeitslosenquote kann auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Arbeitslosigkeit insgesamt untersucht werden. Daraus ergibt sich ein Hinweis auf die Verbreitung des Phänomens. In der EU-28<sup>12</sup> stieg die Langzeitarbeitslosigkeit<sup>13</sup> von 34,7 % im Jahr 2008 (4. Quartal) auf 48,3 % im Jahr 2015 (4. Quartal), was darauf hindeutet, dass weniger Arbeitsplätze besetzt wurden, weil dauerhaft wenig Arbeit nachgefragt wurde und zunehmend andere Kompetenzen als gesucht angeboten werden. Dies hängt mit der Umstrukturierung der Wirtschaft und dem schrittweisen Verlust der Fertigkeiten in längeren Phasen der Arbeitslosigkeit zusammen. Die Mitgliedstaaten schneiden bei der Langzeitarbeitslosigkeit höchst unterschiedlich ab: die Quoten für das 4. Quartal 2015 sind in Dänemark, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich am geringsten (unter 30 %), liegen in Bulgarien, Irland, Griechenland, Kroatien, Italien, Portugal und der Slowakei aber bei über 55 %.

Die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann

dazu beitragen, die Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern, da diese den Schritt aus der Arbeitslosigkeit erleichtern, auch wenn sie nicht den – größtenteils zyklischen – Zufluss in die Arbeitslosigkeit beeinflussen. Abbildung 3 zeigt, dass in Ländern mit den niedrigsten Langzeitarbeitslosenquoten (Schweden, Österreich, Luxemburg, Dänemark, Finnland und Deutschland) auch die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am größten ist. In mehreren anderen Mitgliedstaaten scheint die Unterstützung durch Aktivierungsmaßnahmen dagegen offenbar nicht angemessen für die dort vorherrschenden Herausforderungen in puncto Arbeitslosigkeit.

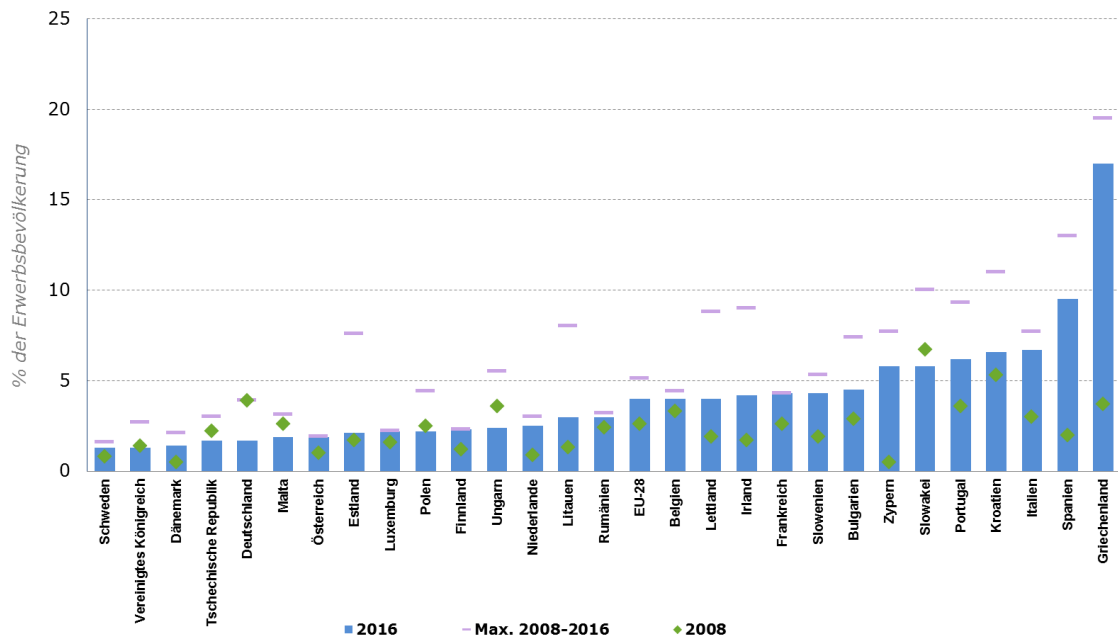
Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, wird höheren Arbeitslosenquoten im Allgemeinen mit einem Mix aus passiven und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begegnet. Einige Mitgliedstaaten mit hoher Arbeitslosigkeit wenden einen relativ kleinen Teil ihres BIP für Arbeitsmarktdienstleistungen und aktive Maßnahmen auf (insbesondere Bulgarien, Slowakei, Zypern, Kroatien und Griechenland). Gleichzeitig verzeichnen diese Länder vergleichsweise hohe Ausgaben für passive Maßnahmen wie Leistungen bei Arbeitslosigkeit (insbesondere Irland und Spanien sowie in etwas geringerem Umfang auch Portugal und Italien).

---

<sup>12</sup> In dem vorliegenden Themenblatt werden die Daten der EU-28 erfasst, sofern nicht anders angegeben.

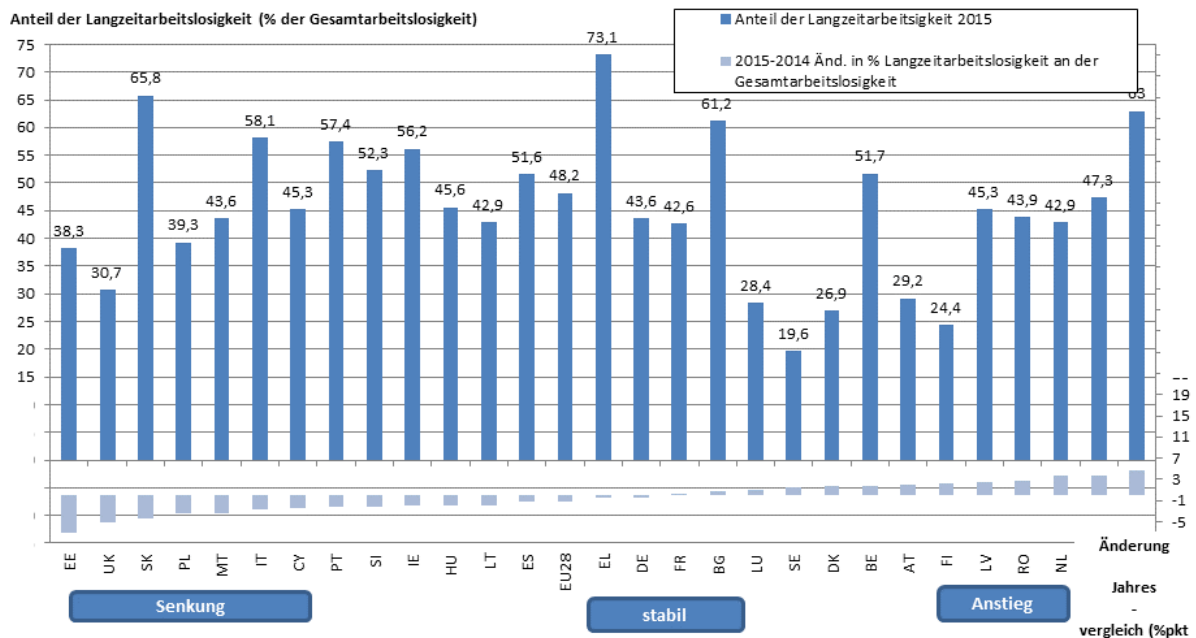
<sup>13</sup> Die Langzeitarbeitslosigkeit wird berechnet als Zahl der Personen, die seit *mehr als zwölf Monaten arbeitslos* sind, geteilt durch die *Gesamtzahl der Arbeitslosen*.

**Abbildung 1 – Langzeitarbeitslosenquoten in % der Erwerbsbevölkerung in der EU-28 und in den einzelnen Mitgliedstaaten in den Jahren 2008 und 2016**



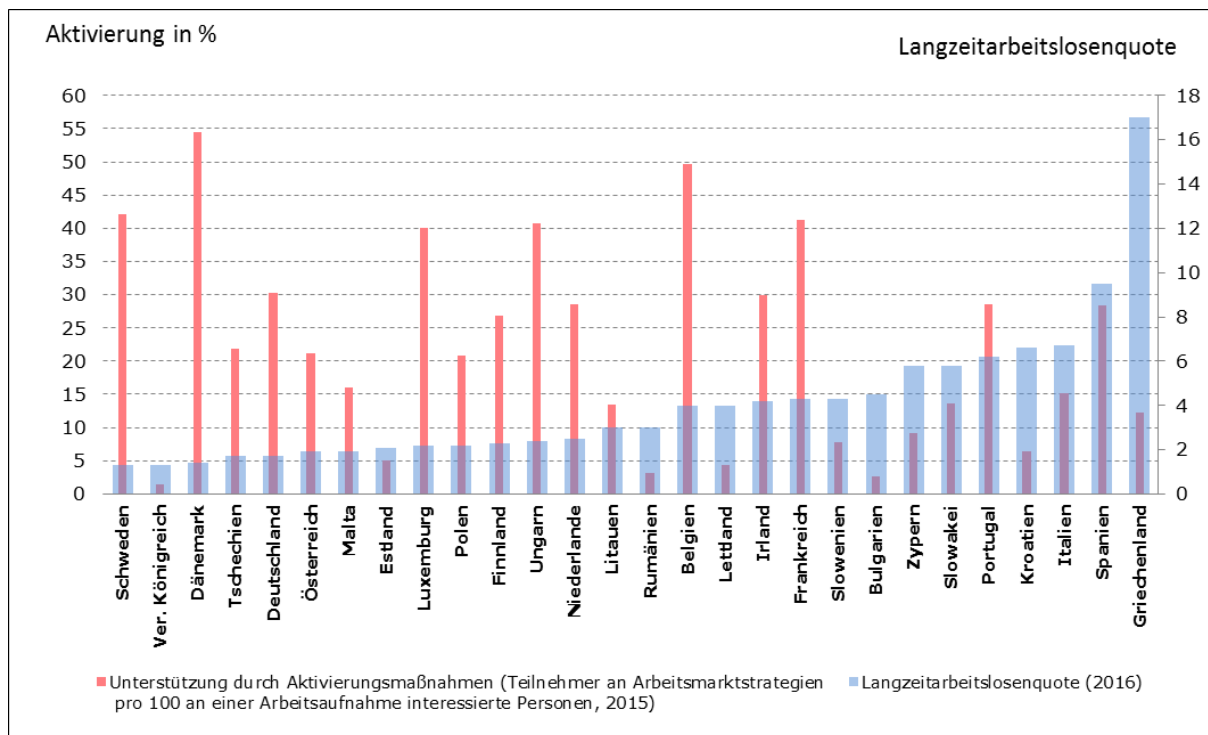
Quelle: Eurostat, AKE.

**Abbildung 2 – Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit in %**



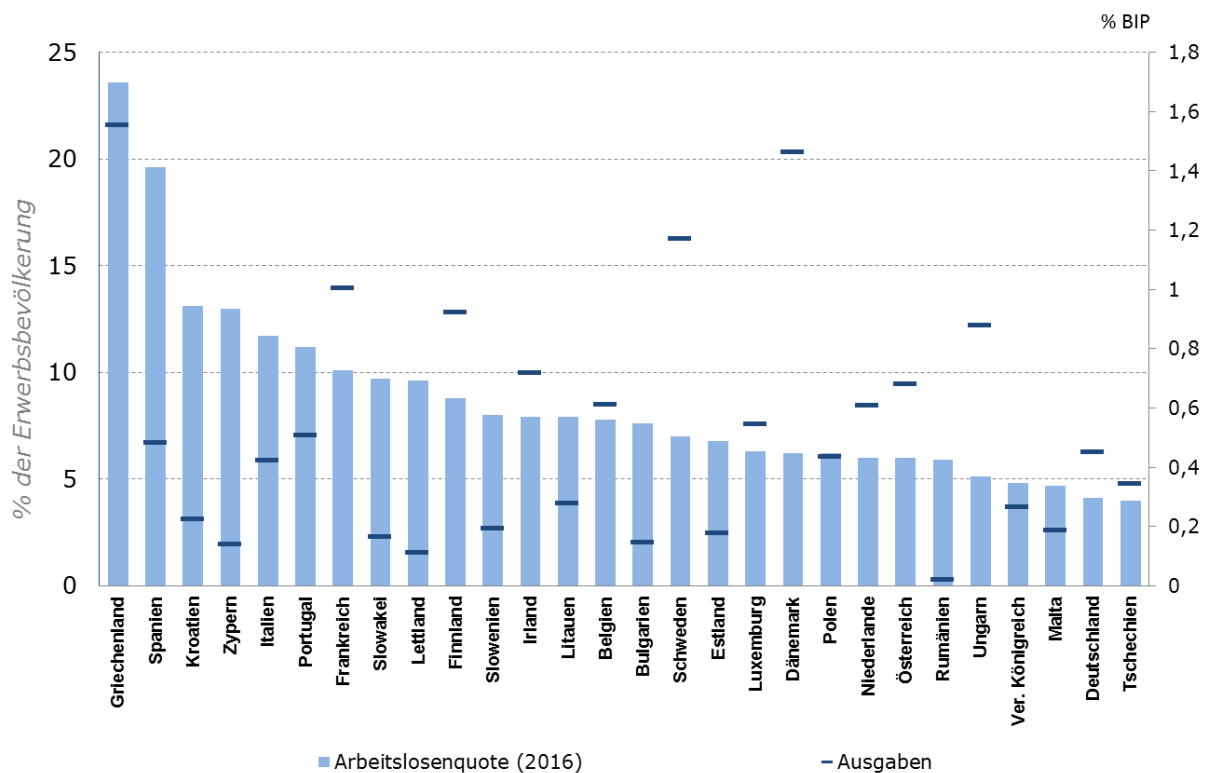
Quelle: Eurostat, AKE.

**Abbildung 3 – Unterstützung durch Aktivierungsmaßnahmen (Teilnehmer pro 100 an einer Arbeitsaufnahme interessierte Personen) und Langzeitarbeitslosenquoten nach Mitgliedstaat, 2016**



Quelle: Eurostat, AMP-Datenbank.

**Abbildung 4 – Ausgaben für Arbeitsmarktdienstleistungen, aktive und passive Maßnahmen (in% des BIP; links) und Arbeitslosenquoten (rechts) nach Mitgliedstaat, 2016**



Quelle: Eurostat, AMP-Datenbank.

*Hinweis: „Arbeitsmarktdienstleistungen“ bezieht sich auf die AMP-Datenbankkategorie 1, „aktive Maßnahmen“ auf die Kategorien 2 bis 7 und „passive Maßnahmen“ auf die Kategorien 8 und 9 (Einkommenssicherung und Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, Frühverrentung). AMP-Daten für Griechenland und das Vereinigte Königreich für 2010, für Zypern für 2012 und für Irland und Spanien für 2013.*



### 3. POLITISCHE INSTRUMENTE ZUR BEWÄLTIGUNG DER POLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN

Die Arbeitslosigkeit kann mehrere Ursachen haben, z. B. mangelnde Nachfrage nach Arbeitskräften oder unzureichende Kompetenzen. Einfluss können auch institutionelle Faktoren wie das Arbeitsschutzrecht und die Besteuerung von Arbeit haben. In einem weiteren Themenblatt werden die Probleme und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsschutz erläutert. Einige dieser Ursachen können mit aktiver Arbeitsmarktpolitik angegangen werden, allerdings gilt dies nicht für alle Arbeitslosen und alle Umstände. Konzeption, Umfang und Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie die Art und Weise, in der sie umgesetzt wird (d. h. von öffentlichen Arbeitsverwaltungen oder anderweitig), sind für die Wirksamkeit und Effizienz sehr wichtig. Inzwischen gibt es zahlreiche Nachweise dafür, welche Maßnahmen am besten funktionieren, für wen und unter welchen Umständen. Es wird jedoch allgemein angenommen, dass zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit bereits früh einzugreifen ist. Eine Studie von Ecorys und IZA kommt zu dem Schluss, dass es nicht die eine besondere Maßnahme gibt, die universell zur Verbesserung der Arbeitsmarktperspektiven für Arbeitslose eingesetzt werden kann<sup>14</sup>, und hebt auch hervor, dass alle aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowohl Vorzüge als auch Unzulänglichkeiten aufweisen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Maßnahmen auf jede arbeitslose Person einzeln zugeschnitten sein müssen, was eine wirksame Technik für die Profilerstellung erfordert. Dieser individuelle Ansatz umfasst die Feststellung, ob jemand kurzzeitig erwerbstätig oder potenziell langzeitarbeitslos ist.

---

<sup>14</sup> Ecorys/IZA, „Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures“, 2012.

Obwohl viele Evaluierungsstudien methodisch mangelhaft sind<sup>15</sup>, lassen sich aus der vorhandenen Literatur einige breit gefächerte Schlussfolgerungen ziehen, die den Mitgliedstaaten für die Gestaltung ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik als Leitfaden dienen können (siehe Kasten auf Seite 11)<sup>16 17</sup>. **Einstellungsanreize** für Unternehmen im Marktsektor sind allgemein nicht sehr effektiv (außer im Falle einer sehr niedrigen Nachfrage nach Arbeitskräften), da sie in der Regel relativ hohe Wohlfahrtsverluste mit sich bringen.<sup>18</sup> Außerdem besteht die Gefahr, dass Arbeitgeber nichtsubventionierte Arbeitskräfte gegen subventionierte austauschen oder abwarten, bis die Arbeitsuchenden für eine Förderung in Frage kommen. Solche Anreize sollten somit sehr gezielt angeboten, in kleinem Umfang eingesetzt und befristet durchgeführt werden. Es müssen auch Mechanismen geschaffen werden, um Arbeitgebern Anreize zu bieten, die Arbeitskräfte nach Auslaufen der Förderung weiterzubeschäftigen, oder zusammen mit anderen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Beschäftigungsfähigkeit der Begünstigten zu verbessern. Am uneffektivsten ist in der Regel die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor

---

<sup>15</sup> Probleme mit der Methodik hängen vor allem damit zusammen, dass es noch keine kontrafaktische Fallkonstellation gibt, sondern erst durch die Daten ausgelegt werden muss, z. B. durch den Einsatz von Abgleichverfahren. Auf Experimente auf Zufallsbasis trifft dieses Problem nicht zu, jedoch kommen sie noch nicht oft vor.

<sup>16</sup> Eine recht umfassende Bewertung der Wirksamkeit von aktiver Arbeitsmarktpolitik findet sich im Bericht der Europäischen Kommission zur Beschäftigung in Europa (2006). Kluve et al. (2010; „The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes“, Labour Economics 17, S. 904-918) und Kluve et al. (2010; „Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis“, The Economic Journal 120, S. 452-477) enthalten breit angelegte (Meta-)Analysen basierend auf einer Vielzahl an Studien.

<sup>17</sup> Ein umfassenderer Überblick über die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik findet sich in Anhang 2.

<sup>18</sup> Subventionierte Arbeitsplätze wären sowieso geschaffen/erhalten worden.

(einschließlich staatlicher Beschäftigungsprogramme).

Aktive Arbeitsmarktpolitik zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, z. B. Kurzarbeitsregelungen, sollte nur kurz und bei schweren Rezessionen eingesetzt werden. Kosteneffizienter und wünschenswerter ist eine Anreizpolitik, die stattdessen auf Personen abseits des Arbeitsmarktes ausgerichtet ist, um deren Verbindung zum Arbeitsmarkt wie auch deren Bestreben zu stärken, sich aus der Arbeitslosigkeit zu befreien. Eine solche aktive Arbeitsmarktpolitik ist während konjunkturellen Erholungsphasen besonders wirksam.

Im Allgemeinen zeigt die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht sofort mit ihrer Umsetzung Wirkung, zumindest nicht bei allen Maßnahmen. Studien auf der Grundlage von Mikrodaten deuten darauf hin, dass solche Strategien kurzfristig gesehen zwar nur recht schwach, jedoch langfristig in der Regel erheblich deutlicher die Neueinstellungsquote beeinflussen.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> „Effective Active Labour Market Policies“, J. Boone und J. C. van Ours, IZA DP Nr. 1335, 2004.

## Aktive Arbeitsmarktpolitik: Instrumente und Zielgruppen

Der Erfolg einer aktiven Arbeitsmarktpolitik hängt nicht nur vom Ausgabenniveau ab, sondern vor allem davon, wie die Maßnahmen konzipiert sind und umgesetzt werden.

- **Beratung und Unterstützung bei der Arbeitssuche:** Diese Maßnahmen sind vor allem für Kurzarbeitslose nützlich, können aber auch darüber hinaus eine wertvolle Rolle spielen, wenn sie Teil eines individuellen oder maßgeschneiderten Ansatzes zur Unterstützung von Arbeitslosen sind. Die individuelle Unterstützung besteht u. a. aus Beratung in Kombination mit einer Reihe möglicher Formen der Hilfestellung, einschließlich beruflicher Bildung, Unterstützung bei der Arbeitssuche, „Motivationskursen“ und sozialer Unterstützung entsprechend dem jeweils ermittelten Bedarf der Arbeitssuchenden.
- **Zuschüsse für Arbeitgeber:** Solche Programme sind relativ kostspielig und richten sich in der Regel an die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen, für die sich andere Maßnahmen als unwirksam erwiesen haben. Die Maßnahmen können eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, die Einstellung von Arbeitgebern gegenüber Langzeitarbeitslosen positiv zu beeinflussen, indem die beiden Parteien miteinander in Kontakt gebracht werden und Arbeitgeber die Möglichkeit erhalten, potenzielle Arbeitskräfte mit niedrigeren Lohnkosten zu „testen“.
- **Programme zur direkten Beschäftigung/Arbeitsplatzschaffung:** Diese Programme richten sich in der Regel an mittel- und längerfristig Arbeitslose, um ungewollte Beschäftigungsauswirkungen auf die kurzfristig Arbeitslosen zu vermeiden, z. B. dass Teilnehmer, die ansonsten möglicherweise „echte“ Arbeitsplätze gefunden hätten, vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden, während sie am Programm teilnehmen. Diese Programme sind in der Regel stabiler und langfristiger angelegt, um ihre Effizienz und Kostenwirksamkeit zu gewährleisten.
- **Schulungen** führen gewöhnlich zu den positivsten Langzeitauswirkungen, sind allerdings teuer. Ausbildungsmaßnahmen am Arbeitsplatz, allgemeine Programme und berufliche Bildung sind allesamt gute Ansätze, jedoch für unterschiedliche Zwecke. Studien zeigen, dass allgemeine Programme zu einer besseren Abstimmung der Kompetenzen auf die tatsächliche Nachfrage beitragen, insbesondere nach dem ersten Eintritt in den Arbeitsmarkt, während (zertifizierte) Berufsausbildungsprogramme (arbeitsplatzbasiert oder in Kombination mit schulischer Ausbildung) erwiesenermaßen den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben deutlich erleichtern.

Um das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern, ist es wichtig, den Mix aus Aktivierungsmaßnahmen und ihren institutionellen Rahmen an die wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Die Herausforderung besteht darin, dafür zu sorgen, dass die Ausgaben für solche Maßnahmen auch in einem Wirtschaftsklima gut investiert sind, in dem die Schaffung von Arbeitsplätzen schwierig ist. In einem eingeschränkten Arbeitsmarkt muss genau austariert werden zwischen Ansätzen, die die Ausbildung in den Vordergrund stellen, und solchen, die sich auf Stellen beziehen.

Den öffentlichen Arbeitsverwaltungen kommt bei der Wiedereingliederung der Arbeitslosen eine entscheidende Rolle zu, da sie am besten wissen, wie die verschiedenen Gruppen von Arbeitslosen

erreicht werden können<sup>20</sup>. Um gut funktionieren zu können, benötigt eine öffentliche Arbeitsverwaltung:

- genügend Personal, das in Bereichen entsprechend geschult ist, die die Qualität des Dienstes verbessern, wie Verhinderung von Diskriminierung, angemessene Arbeitsplätze und Umgang mit sensiblen Fällen;
- integrierte Dienste, die mit anderen staatlichen Diensten (vor allem aus den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnen und andere soziale Dienste) erfolgreich zusammenarbeiten;
- ein gut eingerichtetes Evaluierungs- und Follow-up-System<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Siehe Themenblatt zu öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

In der Tat sind Überwachung und Evaluierung für die Bewertung und die Effektivitätssteigerung von grundlegender Bedeutung. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden in der Regel weder überwacht noch bewertet. Es ist wichtig, dass sich eine Evaluierungskultur entwickelt. Verschiedene Faktoren können dazu beitragen. Dazu gehören das politische Engagement für eine nachweisgestützte Politikgestaltung (und die Rechenschaftspflicht), rechtliche Anforderungen an die Evaluierung, Evaluierungsanforderungen für die europäischen Fördermittel sowie Schulung und Ausbildung derer, die die Evaluierung vornehmen, damit diese während der gesamten Laufzeit der Maßnahme gewährleistet wird.

---

<sup>21</sup> EAPN: „Fighting for a Social Europe Free of Poverty  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

## **Vorstellung eines Werkzeugs der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Beschäftigungsanreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Unterstützung**

Beschäftigungsanreize sind in der Regel gezielte, befristete und an Bedingungen geknüpfte Zahlungen oder Steuer-/Sozialversicherungsermäßigungen, mit denen Arbeitgeber bei den Arbeitskräften Geld sparen können und somit wiederum die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern. In der gesamten EU wurde ein Sechstel der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik für Beschäftigungsanreize aufgewendet; mehr Mittel fließen allerdings in Bildung und Arbeitsmarktdienstleistungen.

Bei einer geringen Nachfrage nach Arbeitskräften können Beschäftigungsanreize ein attraktives Instrument zur Förderung der Beschäftigung sein und gleichzeitig die Beschäftigungsfähigkeit bestimmter gefährdeter Bevölkerungsgruppen verbessern. Aus diesem Grund und auch wegen des begrenzten haushaltspolitischen Spielraums in vielen Mitgliedstaaten wurden in der Empfehlung des Rates zur Jugendgarantie (2013) gezielte und durchdachte Lohn-/Gehaltszuschüsse und Einstellungszuschüsse empfohlen, und in der Empfehlung des Rates für Langzeitarbeitslose (2016) die Konzentration sämtlicher finanzieller Anreize auf die Förderung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, z. B. Einstellungsbeihilfen und die Reduzierung von Sozialversicherungsbeiträgen.

Bei schlechter Konzipierung können Beschäftigungsanreize allerdings zu einer Verschwendung öffentlicher Gelder führen, vor allem wenn die subventionierten Arbeitsplätze ohnehin geschaffen/erhalten worden wären (sog. „Wohlfahrtsverluste“) oder wenn die Zuschüsse die Arbeitgeber lediglich dazu veranlassen, nur bestimmte Arbeitskräfte einzustellen/zu halten (sog. „Verdrängungseffekte“) und dabei andere zu übergehen. Sie können auch die Produktivität verringern, wenn Unternehmen veranlasst werden, produktive Arbeitskräfte gegen weniger produktive auszutauschen. Werden nur für die Dauer der Förderung Arbeitsplätze geschaffen, so wird die Beschäftigungsfähigkeit der beteiligten Arbeitskräfte zwar trotzdem verbessert, der Nutzen für die Gesellschaft ist jedoch sehr überschaubar oder sogar negativ.

Die Vorteile von Beschäftigungsanreizen können besser voll ausgeschöpft werden, wenn Folgendes beachtet wird:

- **Ausrichtung auf Arbeitslose mit nur begrenzten Beschäftigungsaussichten** (z. B. Langzeitarbeitslose, zur Minimierung des Risikos von Wohlfahrtsverlusten) aber auch Bevölkerungsgruppen mit einem beträchtlichen potenziellen Produktivitätszuwachs (z. B. junge Menschen ohne Berufserfahrung, die innerhalb einer bestimmten Zeit keinen Arbeitsplatz finden konnten);
- **Sicherstellung, dass der geförderte Zeitraum die Produktivität der Arbeitskraft erhöht**, z. B. durch eine wirksame Ausbildungskomponente und Coaching;
- **Einführung von Bedingungen, damit das Beschäftigungsverhältnis öfter über den Förderzeitraum hinaus verlängert wird** (z. B. die Überprüfung, ob der Begünstigte zu einem bestimmten Zeitpunkt nach dem Ende der Subventionierung noch bei dem Unternehmen beschäftigt ist und/oder ob das Unternehmen Brutto- oder Nettoarbeitsplatzschaffung betreibt);
- **regelmäßige Überwachung und Bewertung** der geförderten Unternehmen und ihres Einstellverhaltens sowie der begünstigten Arbeitskräfte.

### **Einschlägige Literatur:**

Brown, A. (2015), „Can hiring subsidies benefit the unemployed?“ IZA World of Labor 2015; Europäische Kommission (2014). „Stimulating job demand: the design of effective hiring

subsidies in Europe“, Europäisches Beschäftigungsobservatorium; HoPES (2013), „HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies“. Antwort des Europäischen Netzwerks der Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen auf Aufforderungen zur Ergreifung von Maßnahmen, vereinbart auf der Berliner Konferenz zur Jugendbeschäftigung vom 3. Juli 2013.

Angesichts der Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ist der finanzpolitische Spielraum begrenzt, und die öffentlichen Ausgaben stehen allgemein unter Druck. Daher ist besonders darauf zu achten, dass wachstumsfreundlichen Ausgaben Vorrang eingeräumt wird. Dazu gehören gegebenenfalls die Stärkung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch die Stärkung von deren Wirksamkeit, insbesondere durch eine angemessen ausgerichtete und individualisierte Unterstützung.

#### 4. ÜBERKREUZPRÜFUNG DER POLITISCHEN SITUATION

Die Praxis in der EU zeigt, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik immer diversifizierter wird und einem stärker maßgeschneiderten Ansatz für die individuellen Bedürfnisse folgt. Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt mehr auf der Verfügbarkeit und gegenseitigen Verpflichtungen. Dies bedeutet, dass von den Leistungsempfängern erwartet wird, sich an überwachten Aktivitäten zur Arbeitssuche zu beteiligen und ihre Beschäftigungsfähigkeit „im Austausch“ für den Erhalt von Leistungen zu verbessern. In den letzten Jahren haben die Mitgliedstaaten der wirksamen Koordinierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit der Verwaltung der Leistungen und „Arbeit-lohnt-sich“-Strategien eine höhere Priorität eingeräumt, damit kohärente Aktivierungsstrategien umgesetzt werden können.

Die maßgeschneiderte Unterstützung der individuellen Bedürfnisse erfordert häufig eine bessere Koordinierung der Dienste in den verschiedenen Organisationen. Als Reaktion auf dieses Bedürfnis einigten sich die Mitgliedstaaten in der Ratsempfehlung darauf, eine zentrale Anlaufstelle für Langzeitarbeitslose einzurichten. Datenaustausch und Interoperabilitätsforen sind für die effektive Erbringung von Dienstleistungen unerlässlich. Während die Einrichtung dieser zentralen Anlaufstelle in einigen Ländern gut voranschreitet, unternehmen

andere Länder derzeit erst die ersten Schritte bei der Koordinierung der Dienstleistung unter den verschiedenen Organisationen.

In einigen Mitgliedstaaten stellt eine aktive Arbeitsmarktpolitik nach wie vor eine Herausforderung dar. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen verfügen über Spielraum, um: i. ihre Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen, damit Arbeitsuchende leichter einen Arbeitsplatz finden und ii. dabei möglichst Kosten einzusparen. In mehreren Mitgliedstaaten könnten die öffentlichen Arbeitsverwaltungen immer noch stärker individualisierte und gezieltere Dienstleistungen anbieten. Diese Punkte wurden (wenn auch in unterschiedlichem Maße) in den letzten Jahren im Rahmen von wirtschaftspolitischen Begleitverfahren im Rahmen des „Europäischen Semesters“ in länderspezifischen Empfehlungen für mehrere Mitgliedstaaten“ behandelt.

Einige Länder bieten den Langzeitarbeitslosen stärker individualisierte Unterstützung an, ganz im Einklang mit der Empfehlung des Rates, in der Wiedereingliederungsvereinbarungen zur spezifischen Ausrichtung der Unterstützung auf die jeweiligen Bedürfnisse angeregt werden, mit klaren Rechten und Pflichten sowohl für die Arbeitslosen als auch für die unterstützenden Stellen. In anderen Ländern sind die Dienstleistungen der Arbeitsverwaltungen für die Langzeitarbeitslosen ausgelagert, und wieder andere Länder sehen vermehrt Bildungsangebote für Langzeitarbeitslose vor.

In Bulgarien wurden Maßnahmen ergriffen, um die aktive Arbeitsmarktpolitik zielgenauer auszurichten und die Arbeitsverwaltungen und sozialen Dienste für benachteiligte Bevölkerungsgruppen besser zu integrieren. Dabei wird die Einstellung von Langzeitarbeitslosen nach Artikel 55 Buchstabe c des Beschäftigungsförderungsgesetzes und im Rahmen des staatlich finanzierten Programms für Schulung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen gefördert. Die Initiative richtet sich an

2900 Langzeitarbeitslose und kostet insgesamt 4,6 Mio. EUR.

In Dänemark wurde eine Jobprämienregelung eingeführt, die die Anreize für Langzeitarbeitslose zur Aufnahme einer Beschäftigung steigern soll. Diese können eine steuerfreie Jobprämie in Höhe von 10 % des Verdienstes, maximal 2500 DKK (336 EUR) pro Monat, erhalten. Diese Prämie kann bis zu 18 Monate lang gewährt werden, sodass insgesamt höchstens 45 000 DKK (6053 EUR) an Jobprämien pro Person zur Verfügung stehen. Es handelt sich um eine auf zwei Jahre befristete politische Initiative (vom 1. April 2017 bis zum 1. April 2019).

In Estland sind im Arbeitsmarktprogramm für den Zeitraum 2017-2020 Bestimmungen für den Arbeitslosenversicherungsfonds festgelegt, wonach aktive Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit angeboten werden sollen, z. B. Teilnahme an formalen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Ausbildungsgutscheine oder die Erstattung von Ausbildungskosten an den Arbeitgeber. Die Maßnahmen richten sich an die Menschen, die sich noch im Arbeitsmarkt befinden. Die wichtigsten Zielgruppen sind Personen ohne berufliche Qualifikation, mit veraltetem Bildungs- und Kenntnisstand, mit mangelhaften Estnisch-Kenntnissen, in der Altersgruppe 50+ oder mit Arbeitsplatzwechsel aus gesundheitlichen Gründen.

In Frankreich wurde ein Plan zur Finanzierung von zusätzlichen Schulungen für 500 000 Arbeitsuchende aufgestellt, die bisher zu fast 1,1 Millionen Ausbildungsmaßnahmen in Branchen mit

positiven Arbeits- und Wirtschaftsaussichten geführt haben. Etwa 28 % der Schulungen richteten sich an Geringqualifizierte, 29 % an junge Menschen und 20 % an Langzeitarbeitslose. Der Plan wird von den Regionalräten umgesetzt, die die Ebene der französischen Regierung vertreten, welche für die berufliche Aus- und Weiterbildung im Rahmen von Übereinkommen zwischen Staaten und Regionen zuständig ist. Nach den Übereinkommen entscheiden die Regionen über das Bildungsangebot, und die öffentlichen Arbeitsverwaltungen bieten Schulungen für Arbeitsuchende an. Der Plan wurde auf das erste Halbjahr 2017 ausgeweitet.

Und Portugal hat eine Maßnahme auf den Weg gebracht, mit der Arbeitslose leichter unbefristete Verträge erhalten sollen, wobei der Schwerpunkt auf benachteiligten Bevölkerungsgruppen wie jungen Menschen, Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitnehmern liegt. Mit dieser neuen Maßnahme wird Unterstützung für den Erhalt von befristeten Verträgen nur **in Ausnahmefällen** gewährt (z. B. für besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen wie Flüchtlinge und ehemalige Häftlinge). Die Regelung unterstützt auch die Umwandlung von befristeten Verträgen in unbefristete. Im nationalen Reformprogramm Portugals für 2017 wurde als Ziel die Schaffung von 15 000 Arbeitsplätzen festgelegt. Über 10 000 Stellen wurden bereits im Rahmen dieser Maßnahme unterstützt.

Datum: 11.11.2017



## ANHANG: STATISTISCHE INDIKATOREN

**Tabelle 1 – Langfristige Arbeitslosenquoten in der EU, im Euroraum und in den einzelnen Mitgliedstaaten in den Jahren 2014 und 2015 nach Geschlecht**

Geschlecht:	Frauen		Männer	
	2015	2016	2015	2016
Jahr:				
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
ER-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Quelle: Eurostat.

**Tabelle 2 – Langzeitarbeitslosigkeit (mindestens zwölf Monate) in % der Arbeitslosigkeit insgesamt, nach Geschlecht**

Geschlecht:	Frauen		Männer	
	2015	2016	2015	2016
Jahr:				
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
ER-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Quelle: Eurostat.