



Wirtschaftliche Dynamik und Beschäftigung | 06.2016

Langzeitarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich

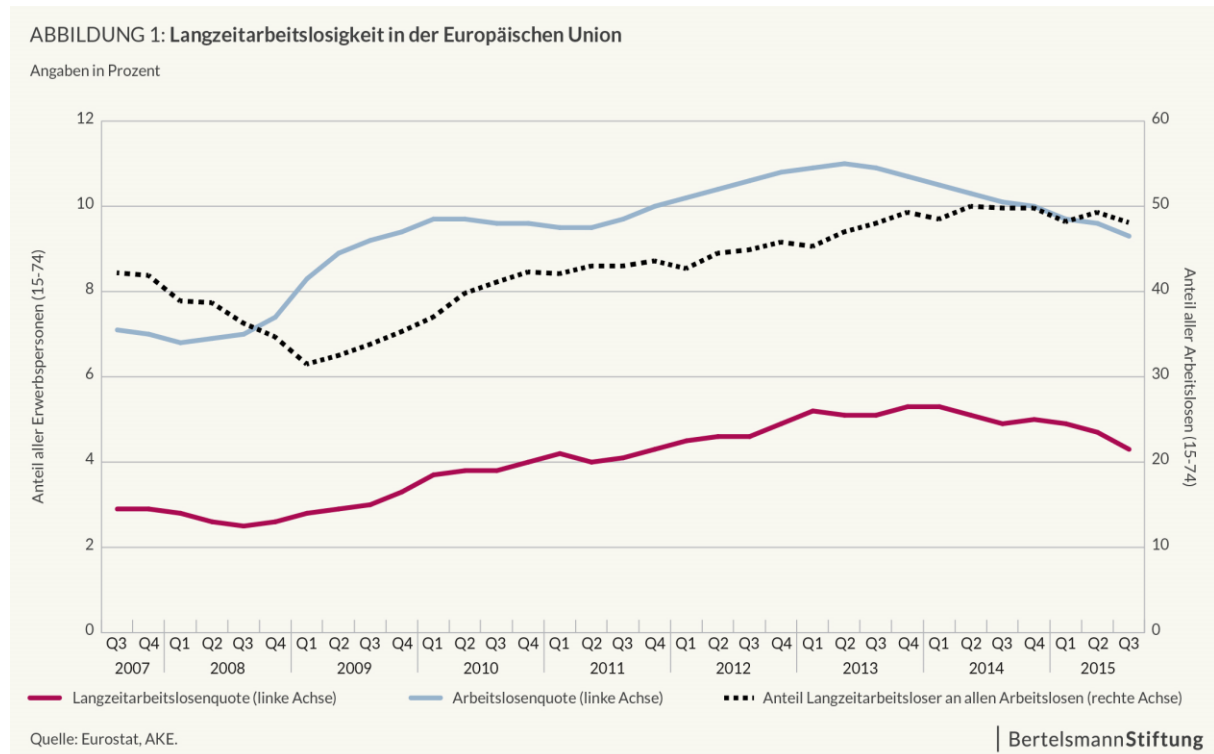
Trotz der wirtschaftlichen Erholung ist die Langzeitarbeitslosigkeit in Europa hoch. Vor allem in Südeuropa wird sie zunehmend zum Strukturproblem. Aber auch in Deutschland hält sich Langzeitarbeitslosigkeit hartnäckig.

Die Beschäftigungskrise in Europa dauert an. Zwar ist die Arbeitslosenquote seit ihrem Höchststand im Jahr 2013 rückläufig. Allerdings waren 2015 EU-weit mehr als 10 Millionen Personen und damit fast die Hälfte aller Arbeitssuchenden bereits länger als 12 Monate erwerbslos. Deren Anteil an der Erwerbsbevölkerung, die sogenannte Langzeitarbeitslosenquote, betrug EU-weit 4,3 Prozent und lag damit fast doppelt so hoch wie vor Ausbruch der Krise (3. Quartal, vgl. Abbildung 1).

Langzeitarbeitslosigkeit ist eine der größten Herausforderungen für jeden Arbeitsmarkt. Denn je länger eine Person ohne Arbeit bleibt, desto schwerer wird es, in einem neuen Job Fuß zu fassen. EU-weit waren die Jobchancen für Langzeitarbeitslose zuletzt nur halb so hoch wie für kurzfristig Arbeitslose (18 Prozent gegenüber 34

Prozent, 2013-2014). Stattdessen steigt mit zunehmender Dauer die Zahl jener, die die Jobsuche aufgeben und sich vollständig vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

Langfristige Arbeitslosigkeit verursacht hohe Kosten für den Einzelnen und die Gesellschaft. Durch die andauernde Beschäftigungslosigkeit kommt es zur Entwertung von Humankapital und Bildungsinvestitionen, sinkende Beschäftigungsquoten verringern die Arbeitsmarkteffizienz und das Wachstumspotenzial einer Wirtschaft. Für die Langzeiterwerbslosen steigt das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung. Auch psychische und gesundheitliche Probleme nehmen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zu und verringern langfristig die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen.



Ein besseres Verständnis über die Zusammensetzung und die Ursachen des Phänomens im europäischen Vergleich ist vor diesem Hintergrund entscheidend, um kurz- und langfristige Strategien zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit zu entwickeln. Die Studie "Long-term Unemployment in the EU: Trends and Policies" untersucht für alle 28 EU-Mitgliedsstaaten die Entwicklung von Langzeitarbeitslosigkeit und Inaktivität seit 2008, deren Struktur und Ursachen sowie Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Datengrundlage bilden die Europäische Arbeitskräfteerhebung (AKE) sowie weitere europaweit vergleichbare Datensätze. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Studie kurz zusammengefasst.

1. Deutliche Unterschiede im Ländervergleich

Abbildung 2 zeigt die Langzeitarbeitslosenquoten aller 28 EU-Länder im Vergleich zum Vorkrisenjahr 2008. Besonders stark stieg die Langzeiterwerbslosigkeit in Griechenland und Spanien, wo die Quoten sich im Verlauf der Krise etwa verfünffachten. Sehr hoch ist die Langzeitarbeitslosigkeit aber auch in Kroatien, in der Slowakei, Portugal, Zypern und Italien. Dem gegenüber

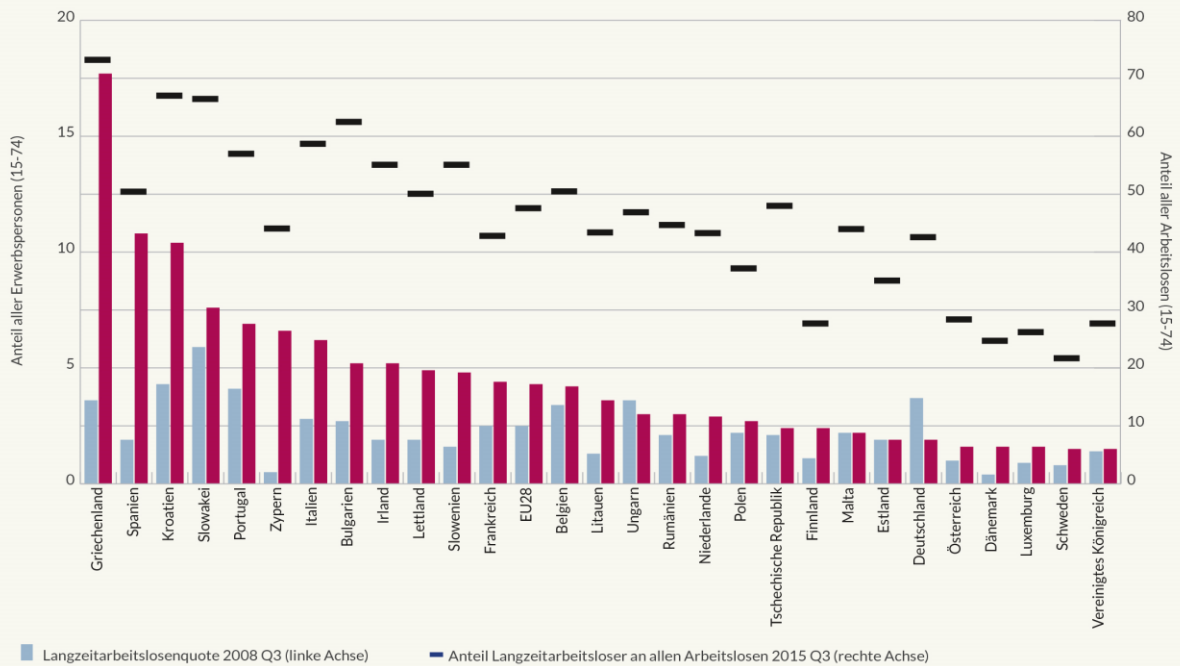
steht eine Gruppe von Ländern, die sich im EU-Vergleich durch besonders niedrige Quoten von unter zwei Prozent auszeichnen. Dazu gehören das Vereinigte Königreich, die skandinavischen Länder Dänemark und Schweden sowie Luxemburg, Österreich, Deutschland und Estland.

Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen unterscheidet sich deutlich zwischen den Ländern. Dieser gibt einen Hinweis auf die Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Während etwa in Schweden nur etwas mehr als jeder fünfte Erwerbslose schon länger als ein Jahr ohne Beschäftigung ist, trifft das auf beinahe drei von vier Arbeitslosen in Griechenland zu. In elf der 28 Länder betrifft Langzeitarbeitslosigkeit die Mehrheit aller Arbeitssuchenden.

Deutschland ist das einzige Land, indem die Langzeitarbeitslosenquote seit 2008 von 3,7 Prozent auf 1,9 Prozent deutlich gesunken ist. Jedoch ging die absolute Zahl der Langzeitarbeitslosen vor allem bis 2012 zurück, danach sank die Quote hauptsächlich aufgrund der steigenden Gesamtbeschäftigung.

ABBILDUNG 2: Langzeitarbeitslosenquoten 2008 und 2015 in den 28 EU Mitgliedstaaten

Angaben in Prozent



Quelle: Eurostat, AKE.

| BertelsmannStiftung

Auch in Deutschland haben Langzeitarbeitslose damit zuletzt nur unterdurchschnittlich von der positiven Arbeitsmarktentwicklung profitiert. Das zeigt auch der weiterhin hohe Anteil langfristiger Arbeitslosigkeit in Deutschland. Fast die Hälfte (43,1 %) aller Arbeitssuchenden sind schon mehr als ein Jahr erwerbslos, knapp ein Drittel sogar schon länger als zwei Jahre.

2. Wer ist betroffen?

Langzeitarbeitslosigkeit hat vielfältige Ursachen und dementsprechend heterogen ist die Gruppe der Betroffenen sowohl innerhalb der EU als auch in den Mitgliedsstaaten. Abbildung 3 zeigt die Langzeitarbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau für die Altersgruppe der 25-64-jährigen. Ein höheres Qualifikationsniveau reduziert das Risiko langzeitarbeitslos zu werden in allen Ländern (mit Ausnahme von Zypern). Während die Quote unter Geringqualifizierten im EU-Durchschnitt bei 5,9 Prozent liegt, sind Personen mit mittlerem (4,3 %) und hohem Qualifikationsniveau (2,6 %) deutlich seltener betroffen. Für die Geringqualifizierten ist das Risiko seit Beginn der Krise am stärksten gestiegen. Lediglich in Deutschland ist die Langzeitarbeitslosenquote

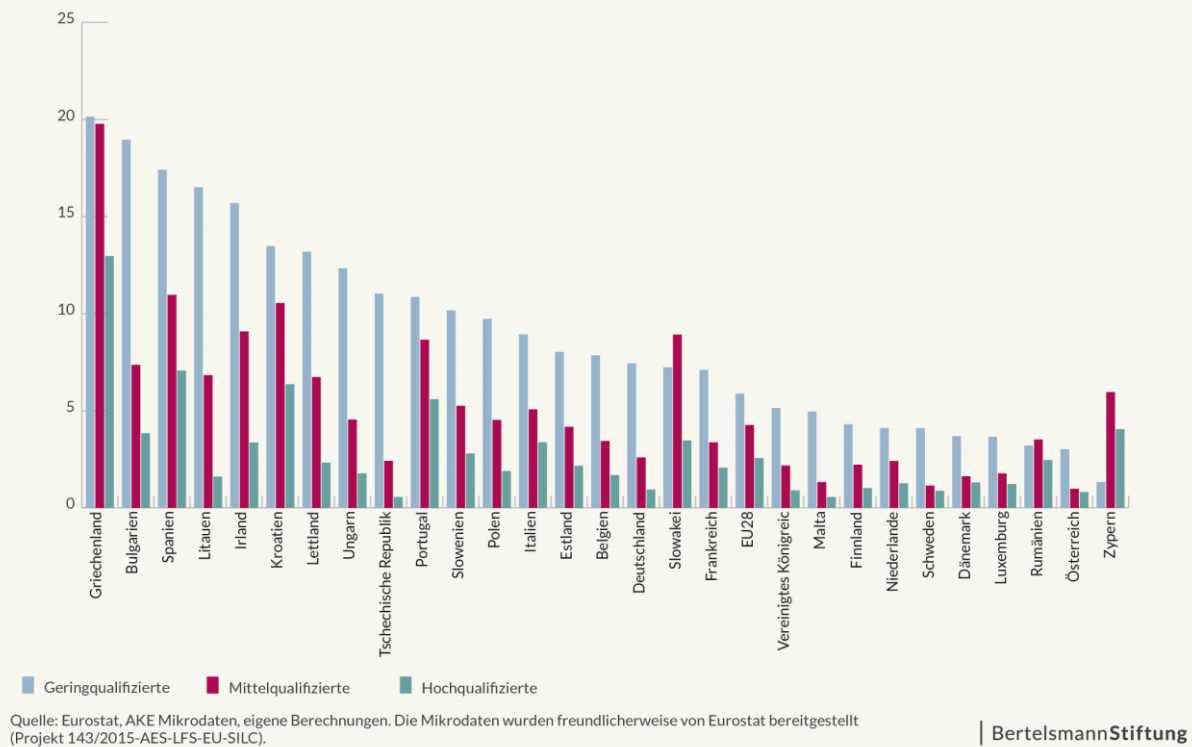
auch unter Geringqualifizierten gesunken, liegt aber mit 7,4 Prozent weiter über dem europäischen Durchschnitt.

In Griechenland, Spanien und Kroatien sind auch mittel- und hochqualifizierte Personen häufig langzeitarbeitslos. Langfristige Erwerbslosigkeit betrifft hier nicht nur die klassischen Risikogruppen, sondern zieht sich quer durch die Erwerbsbevölkerung. Aufgrund der höheren Anteile der mittleren Qualifikationsgruppen an der Erwerbsbevölkerung ist die Zahl der Langzeiterwerbslosen mit mittlerer Qualifikation im EU-Durchschnitt ebenso groß wie die der Geringqualifizierten (41 Prozent).

Auch die Altersstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit unterscheidet sich deutlich zwischen den Mitgliedsstaaten. Junge Menschen haben zwar ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als ältere Arbeitnehmer, da sie über weniger berufliche Erfahrung verfügen und etwa auch deutlich häufiger befristet beschäftigt sind. Meistens ist für sie

ABBILDUNG 3: Langzeitarbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau

Anteil der Langzeitarbeitslosen in der jeweiligen Gruppe der Erwerbsbevölkerung, 2013, in Prozent



Arbeitslosigkeit aber nur ein temporäres Phänomen. Seit 2008 hat sich jedoch das Risiko lang anhaltender Arbeitslosigkeit für Junge in vielen Ländern erhöht, insbesondere in Griechenland, Italien, Kroatien und der Slowakei. So ist etwa in Kroatien und Italien jeder fünfte Langzeitarbeitslose unter 25 Jahre. Noch höher ist der Anteil junger Langzeitarbeitsloser im Vereinigten Königreich mit über 30 Prozent. In Finnland, Deutschland, Litauen, Lettland, den Niederlanden, Bulgarien und Slowenien sind hingegen nur zwischen acht und zwölf Prozent der Langzeitarbeitslosen unter 25 Jahren.

Ältere Personen über 55 Jahre haben zwar generell ein deutlich geringeres Risiko erwerbslos zu werden. Jedoch sind ihre Chancen, aus der Arbeitslosigkeit heraus wieder eine Beschäftigung zu finden, nur gering. EU-weit ist der Anteil der über 55-Jährigen unter den Langzeitarbeitslosen (13 %) deutlich höher als unter den Kurzzeitarbeitslosen (8 %). Besonders hoch ist der Anteil älterer Langzeitarbeitsloser in Finnland (29 %) und Deutschland (26 %).

3. Ursachen von Langzeitarbeitslosigkeit

Die unterschiedliche Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich deutet darauf hin, dass sich nicht nur das Ausmaß des Problems, sondern auch dessen Ursachen zwischen den Ländern unterscheiden. Dabei spielen insbesondere vier Einflussfaktoren (und deren Wechselwirkung) eine Rolle:

- Makroökonomisches Umfeld und gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage
- Struktur von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot
- Persönliche Faktoren und geringe Beschäftigungsfähigkeit
- Institutionelle Rahmenbedingungen und Erwerbsorientierung

Vor allem im Süden Europas ist der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit seit 2008 auf die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen. Während nordeuropäische Staaten ohne große Beschäftigungsverluste durch die Krise kamen oder zumindest rasch zu positiven Wachstumsraten zurückkehren konnten, verzögerte sich in Südeuropa durch die Staatschuldenkrise und die

darauf folgende Austeritätspolitik die wirtschaftliche Erholung. Zwar fanden die meisten Jobverluste bereits in der ersten Phase der Krise statt. Die dauerhaft schwache Arbeitsnachfrage verringerte aber die Chancen für entlassene Arbeitnehmer wieder einen Job zu finden und verlängerte die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit. Auch der Wirtschaftsaufschwung seit 2012/13 hat in vielen Ländern nicht zum erhofften Beschäftigungswachstum geführt.

Das liegt auch daran, dass die Krise den wirtschaftlichen und sektoralen Strukturwandel und den generellen Trend hin zu höherqualifizierten Tätigkeiten in diesen Ländern beschleunigt hat. Besonders hoch waren die Beschäftigungsverluste im Laufe der Krise in der Industrie und der Baubranche. Die Zahl der Beschäftigten in der Industrie sank zwischen 2008 und 2013 um mehr als 3 Prozent in Bulgarien, Griechenland, Spanien, Portugal, Estland, Litauen Slowenien, der Slowakei und Dänemark. Den dort entlassenen Arbeitskräften fällt es aufgrund spezifischer Berufsprofile schwer, in wachsende Sektoren wie den Bildungs- und Gesundheitsbereich zu wechseln. Die entstehende „Mismatch-erwerbslosigkeit“ betrifft nicht nur Geringqualifizierte, sondern häufig auch Facharbeiter aus den schrumpfenden Branchen. Auch in vielen osteuropäischen Ländern stellen der strukturelle Wandel und die dadurch notwendige Verbesserung des Qualifizierungsniveaus der Erwerbsbevölkerung eine große Herausforderung dar.

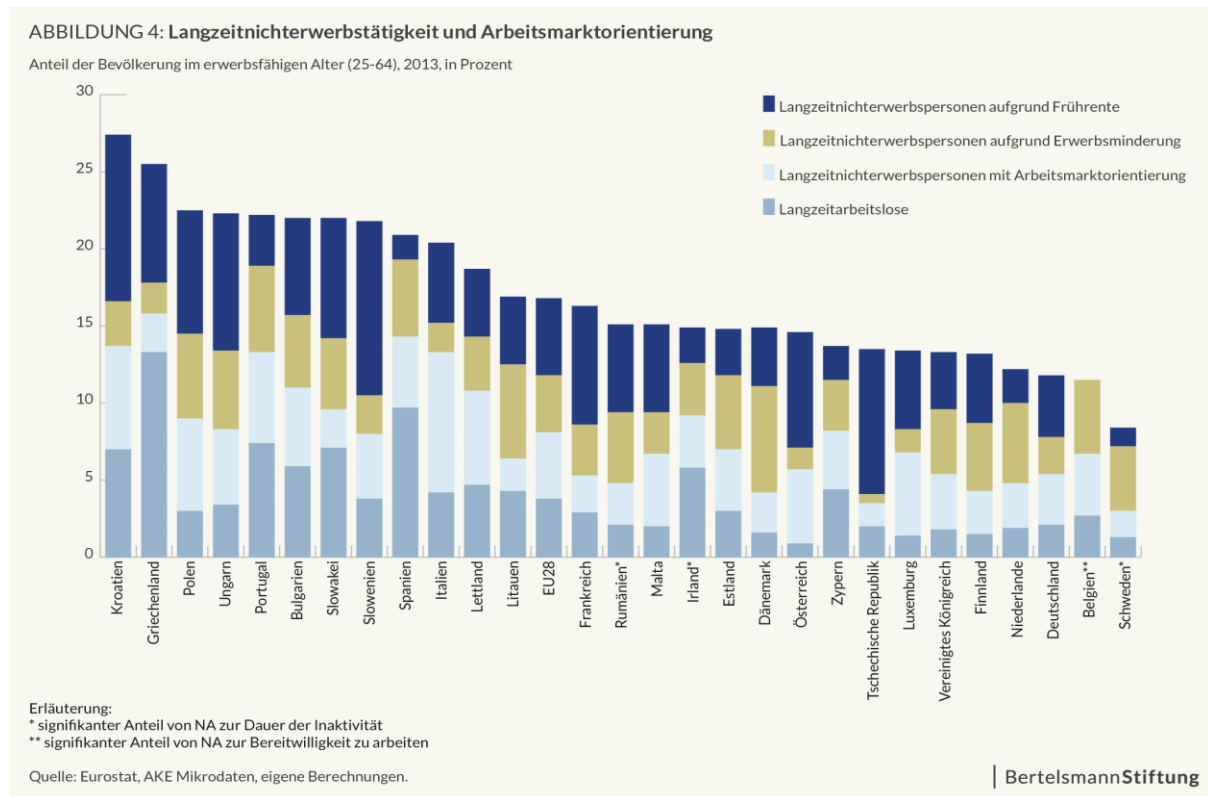
Neben einem Mangel an Arbeitsplätzen und Passungsproblemen zwischen Arbeitsangebot und Nachfrage, können auch angebotsseitige Faktoren zum Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit führen. Dazu zählen insbesondere persönliche Beschäftigungshemmnisse wie ein geringes Qualifizierungsniveau, soziale und gesundheitliche Einschränkungen und negative Vorurteile von Arbeitgebern gegenüber bestimmten persönlichen Merkmalen. Die geringe Beschäftigungsfähigkeit solcher Risikogruppen kann vor allem in Ländern mit sonst geringer Arbeitslosigkeit die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit erklären. Entsprechend hoch ist der Anteil dieser als arbeitsmarktfrem eingestuften Personen unter den Langzeiterwerbslosen etwa in Deutschland und anderen nordeuropäischen Ländern.

Schließlich spielen auch institutionelle Rahmenbedingungen wie die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme, Aktivierungspolitik sowie die generelle Erwerbsorientierung der Bevölkerung eine wichtige Rolle, um die Unterschiede in der Höhe und Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit zwischen den EU-Staaten zu erklären.

4. Erwerbsinaktivität und verdeckte Langzeitarbeitslosigkeit

In Ergänzung zu den üblichen Arbeitslosenstatistiken lassen sich mithilfe der Europäischen Arbeitskräfteerhebung nichterwerbstätige Personengruppen erfassen, die aufgrund von Aus- und Weiterbildung, Krankheit, familiären Verpflichtungen oder anderen Gründen beschäftigungslos sind und deshalb nicht als arbeitslos klassifiziert werden. Als erwerbsinaktiv gelten dabei auch Personen, die Arbeit suchen, jedoch dem Arbeitsmarkt nicht kurzfristig zur Verfügung stehen und Personen, die gerne arbeiten wollen, jedoch zum Zeitpunkt der Befragung nicht aktiv nach Arbeit suchen. Das sind zum Beispiel Arbeitslose, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder Personen, die sich entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, weil sie auch nach langer Arbeitssuche keine Beschäftigung finden konnten. Es ist davon auszugehen, dass solche Nichterwerbspersonen mit Arbeitsmarktorientierung als „stille Reserve“ grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und es sich zu einem gewissen Grad um verdeckte Erwerbslosigkeit handelt.

Abbildung 4 zeigt neben den Langzeitarbeitslosen auch die Langzeitnichterwerbspersonen mit Arbeitsmarktorientierung. EU-weit ist die Gruppe der erwerbsinaktiven Personen mit Arbeitsmarktorientierung (4,3 %) sogar größer als die Gruppe der Langzeitarbeitslosen (3,8 %). Auffallend ist der hohe Anteil in Italien (9,1 %), der insbesondere auf eine hohe Zahl entmutigter Arbeitssuchender zurückzuführen ist. Gemeinsam mit den Langzeitarbeitslosen sind damit 13,3 Prozent der italienischen Bevölkerung unfreiwillig dauerhaft



ohne Arbeit und damit kaum weniger als in Griechenland (15,6 %) oder Spanien (14,3 %).

Trotz der schlechten Arbeitsmarktlage hat sich die Erwerbsorientierung der inaktiven Bevölkerung in der EU in den letzten Jahren erhöht. In 23 von 28 EU-Ländern ist der Anteil der inaktiven Personen ohne Erwerbswunsch zwischen 2008 und 2014 zurückgegangen, insbesondere unter Frauen und Älteren. Grund hierfür sind neben den generellen Trends steigender Erwerbsquoten bei Frauen und Älteren auch die sozialen Folgen der Krise bzw. der sogenannte *added worker effect*. Demnach erhöht sich die Erwerbsneigung von Frauen bei Arbeitslosigkeit des Ehepartners, um den Verlust an Haushaltseinkommen zu kompensieren.

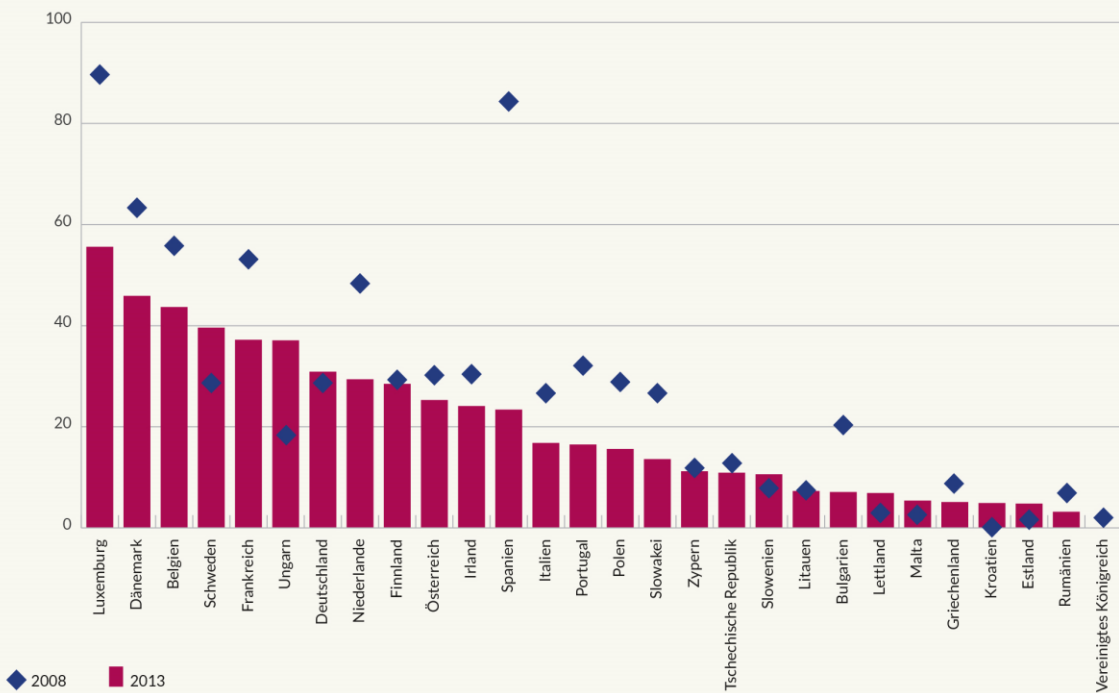
Abbildung 4 zeigt außerdem, dass die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Zugang zu Früh- und Erwerbsminderungsrenten Einfluss darauf hat, ob Inaktivität eine Alternative zu Langzeitarbeitslosigkeit darstellt. In vielen europäischen Ländern waren diese Systeme lange Zeit relativ großzügig ausgestaltet, um älteren und weniger leistungsfähigen Arbeitslosen ein „sozialverträgliches“ Aus-

scheiden aus dem Erwerbsleben zu ermöglichen. Zwar werden seit einigen Jahren Anstrengungen unternommen, auch diese Personengruppen zu aktivieren. Allerdings zeigt sich, dass gerade Länder mit geringer Langzeitarbeitslosigkeit weiterhin einen vergleichsweise hohen Anteil an Nichterwerbspersonen aufgrund von Erwerbsminderung und Frührente aufweisen (z.B. Dänemark, Österreich und Polen).

In Deutschland wurde die Praxis der vorzeitigen Verrentung Arbeitsloser spätestens mit Abschaffung der sogenannten 58er-Regelung zugunsten der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt aufgegeben. Auch ist die sozialrechtliche Definition der Erwerbsfähigkeit in Deutschland sehr weit gefasst, Erwerbsminderungsrenten spielen nur eine untergeordnete Rolle. Der relativ hohe Anteil gerade an älteren und gesundheitlich eingeschränkten Langzeitarbeitslosen in Deutschland kann mitunter auch auf diese Faktoren zurückgeführt werden.

ABBILDUNG 5: Unterstützung zur Arbeitsaufnahme

AMP-Teilnehmer pro 100 an einer Arbeitsaufnahme interessierten Personen, 2008 und 2013



Anmerkung: Zypern und Litauen Werte für 2012 statt 2013. Vereinigtes Königreich kein Wert nach 2008.

Quelle: Eurostat LMP Datenbank.

| BertelsmannStiftung

5. Rolle der Aktivierungspolitik

Eine aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist entscheidend, um das Entstehen von langfristiger Erwerbslosigkeit und Inaktivität zu verhindern, bzw. bestehende Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren. Unter Aktivierung versteht man in diesem Zusammenhang alle Maßnahmen, die darauf abzielen, erwerbslose Leistungsbezieher durch Anreize zur Arbeitsaufnahme, Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in Arbeit zu bringen.

Vor allem nord- und westeuropäische Länder haben bereits seit der Jahrtausendwende Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Sinne des „Förderns und Forderns“ reformiert und den Aktivierungsansatz auch zunehmend auf arbeitsmarktfremde Gruppen wie erwerbsgeminderte und behinderte Personen ausgeweitet. Erfolgsfaktoren sind dabei eine frühzeitige Intervention, die intensive Betreuung für Personen mit großen Arbeitsmarktbarrieren, eine ausgewogene Balance aus existenzsichernden Grundsicherungsleistungen und Anreizen

zur Arbeitsaufnahme durch Monitoring und Sanktionen, die Befristung von lohnabhängigen Versicherungsleistungen, sowie der gezielte Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Seit 2008 haben auch Länder im Süden und Osten der EU Reformen mit dem Ziel der stärkeren Aktivierung von Leistungsbeziehern unternommen, etwa durch striktere Regelungen hinsichtlich der Voraussetzungen zum Bezug von Leistungen und der Zumutbarkeit von Jobangeboten. Gerade in Ländern mit besonders hoher Langzeitarbeitslosigkeit wird der Aktivierungsansatz aber bisher nur teilweise umgesetzt. Herausforderungen bestehen insbesondere bei der Erreichung der Zielgruppen aufgrund niedriger Registrierungsrate in der Jobvermittlung, ineffizienten und unterentwickelten Strukturen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung sowie wenig ausgebauten Grundsicherungssystemen für jene, die keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen haben.

Auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote, Lohnsubventionen, beschäftigungsfördernde

Maßnahmen oder Unterstützung bei Existenzgründung werden in vielen süd- und ostereuropäischen Ländern deutlich seltener eingesetzt als etwa in Skandinavien und kontinentaleuropäischen Ländern. Dabei zeigt Abbildung 5, dass die Unterstützung für Arbeitssuchende in vielen Ländern seit 2008 weiter abgenommen hat, was neben dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit auch auf die Sparpolitik infolge der Schuldenkrise zurückzuführen ist.

6. Fazit

Während Langzeitarbeitslosigkeit auf allen europäischen Arbeitsmärkten ein drängendes Problem darstellt, stehen die einzelnen Länder der EU vor unterschiedlichen Herausforderungen, sowohl was das Ausmaß als auch die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit betrifft.

In jenen Ländern im Süden Europas, die besonders stark von der Krise betroffen sind, hat die Langzeitarbeitslosigkeit seit 2008 historische Ausmaße erreicht und geht, trotz einsetzender wirtschaftlicher Erholung, nur langsam zurück. Aufgrund der tiefen und langanhaltenden Rezession, sowie dem beschleunigten sektoralen Wandel, besteht die Gefahr, dass die ursprünglich konjunkturell bedingte Langzeitarbeitslosigkeit zu einem dauerhaften Strukturproblem in diesen Ländern wird.

Um eine weitere Verfestigung der Erwerbslosigkeit zu verhindern, bedarf es eines Mix aus wachstumsorientierten Investitionen, um die Arbeitsnachfrage zu erhöhen, und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die Arbeitslose für neu entstehenden Jobs qualifizieren und den Verlust von Humankapital und Motivation verhindern. Notwendig ist auch der Aufbau funktionsfähiger Arbeitsverwaltungen, die Arbeitssuchende früh und intensiv bei der Jobsuche unterstützen.

Demgegenüber stehen Deutschland und andere nordeuropäische Länder mit vergleichsweise geringer Langzeitarbeitslosigkeit vor der Aufgabe, auch schwer vermittelbaren Gruppen wie älteren Erwerbslosen oder gesundheitlich eingeschränkten Personen, die zunehmend den „harten Kern“ der Arbeitslosigkeit in diesen Ländern bilden,

Chancen auf Teilhabe am Erwerbsleben zu eröffnen.

Zusätzlich zu einer intensiven persönlichen Betreuung benötigen diese Gruppen auch Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung, die neben der Erwerbsintegration das Ziel der sozialen Teilhabe verfolgen. Denn schließlich zeigt der europäische Vergleich, dass die Bekämpfung von Langzeiterwerbslosigkeit auch eine Frage der Verteilung gesellschaftlicher Kosten und Chancen ist: Wo Aktivierung zur Erwerbsarbeit zunehmend zur sozialpolitischen Norm wird, müssen dem Fördern auch entsprechende Angebote des Förderns gegenüberstehen.

Weitere Informationen

Der vollständige Bericht „**Long-term Unemployment in the EU: Trends and Policies**“ (Bertelsmann Stiftung 2016, Autoren: Nicola Düll, Lena Thureau, Tim Vetter) ist abrufbar unter:

www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen

Titelbild: Steve Debenport/iStockphoto.com

Autoren | Kontakt

Joscha Schwarzwälder
 Programm Nachhaltig Wirtschaften
 Bertelsmann Stiftung
 Telefon 05241 81-81530
joscha.schwarzwaelder@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Nicola Düll
 Economix Research & Consulting
 Telefon 089 9901566 24
duell@economix.org