Tim Obermeier

Stefan Sell

Birte Tiedemann

Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung

Methodisches Vorgehen und Ergebnisse der quantitativen Abschätzung

Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 14-2013

Bibliografische Daten:

Obermeier, Tim; Sell, Stefan und Tiedemann, Birte: Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung. Methodisches Vorgehen und Ergebnisse der quantitativen Abschätzung. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 14-2013, Remagen 2013.

Tim Obermeier, Stefan Sell und Birte Tiedemann

Hochschule Koblenz

Campus Remagen

Joseph-Rovan-Allee 2

53424 Remagen

Internet: www.stefan-sell.de

Zusammenfassung

- Nach den letzten gesetzlichen Veränderungen im SGB III und II („Instrumentenreform“) soll öffentlich geförderte Beschäftigung nur noch für „arbeitsmarktferne“ Menschen eingesetzt werden.

- In Deutschland gab es im Jahr 2011 im Grundsicherungssystem rund **1.700.000** Menschen, die in den letzten drei Jahren mehr als 90 Prozent der Zeit ohne Beschäftigung verbracht haben und die zum letzten Erhebungszeitpunkt ohne Beschäftigung waren.

- Häufig erschweren Vermittlungshemmnisse die Integration in Erwerbsarbeit. Über **609.000** beschäftigungslose Menschen in Deutschland haben mindestens vier Vermittlungshemmnisse.

- Als „arbeitsmarktfern“ stufen wir die Menschen ein, die 2011 beschäftigungslos *und* in den letzten 36 Monaten mehr als 90 Prozent der Zeit ohne Beschäftigung waren *und* zudem mindestens vier „Vermittlungshemmnisse“ aufweisen.

- Nach unserem Messkonzept zählen **435.178** Menschen zu den arbeitsmarktfernen Personen, die für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in Frage kommen – auf Grundlage der restriktiven Bestimmung der möglichen Zielgruppe, wie sie der Gesetzgeber vorgegeben hat.

- Mit zunehmender Dauer der Zeit in Beschäftigungslosigkeit sinkt das gesellschaftliche Zugehörigkeitsgefühl der Betroffenen.

- Gleichzeitig zeigen die Personen mit einer lang andauernden Beschäftigungslosigkeit eine große Arbeitsmotivation, die sogar über der Arbeitsmotivation der Erwerbstätigen liegt.

- In den Haushalten mit diesen 435.178 Personen leben über **305.000** Kinder unter 15 Jahren, die besonders von der Situation ihrer Eltern betroffen sind und die von einer teilhabeorientierten öffentlich geförderten Beschäftigung ihrer Eltern unmittelbar und mittelbar profitieren würden, was angesichts der bekannten zerstörerischen Effekte von Langzeitarbeitslosigkeit auch und gerade auf das System Familie einen eigenen Wert darstellt, der für die Nutzung des Instruments öffentlich geförderte Beschäftigung spricht.

- Allerdings ist das bestehende Instrumentarium der öffentlich geförderten Beschäftigung aufgrund der immer restriktiveren förderrechtlichen Ausgestaltung nicht geeignet, eine teilhabeorientierte Ausgestaltung zu ermöglichen. Deshalb müssen von Seiten des Gesetzgebers zielorientierte Reformen vorgenommen werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Fragestellung ... 6

2. Stand der Diskussion zur Größe der Zielgruppe ... 7

2.1 Schätzungen der BA und des IAB ... 7

2.2 Einschätzungen zur Größe der Zielgruppe aus Sicht der Verbände ... 8

2.3 Größe der Zielgruppe aus Sicht der Parteien ... 9

2.4 Weitere Ansätze in der Diskussion ... 10

3. Auswertungen unterschiedlicher Datenquellen ... 11

3.1 Langzeitarbeitslosigkeit ... 11

3.2 Auswertung der Profillagen ... 12

3.3 Verweildauern in der Grundsicherung ... 12

3.4 Teilnehmerbestände in öffentlich geförderter Beschäftigung ... 13

3.5 Zusammenfassung – die Zahlen im Überblick ... 15

4. Auswertung des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) ... 16

4.1 PASS – Vorstellung des Datensatzes ... 16

4.2 Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe öffentlicher geförderter Beschäftigung ... 17

4.3 Ergebnisse ... 19

4.3.1 Zeiten in Beschäftigungslosigkeit nach Altersgruppen ... 19

4.3.2 Zahl der Vermittlungshemmnisse im Querschnitt ... 20

4.3.3 Vermittlungshemmnisse und Zeiten in Beschäftigungslosigkeit ... 21

4.3.4 Verteilung der Beschäftigungslosen auf die Bundesländer ... 24

4.3.5 Ergebnisse der multivariaten Analyse ... 26

4.3.6 Soziale Teilhabe ... 29

4.3.7 Arbeitsmotivation ... 30

5. Fazit und Einordnung der Ergebnisse in die arbeitsmarktpolitische Fachdiskussion ... 31

6. Literatur ... 34

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Dauer der Arbeitslosigkeit 11
Tabelle 2: Profillagen 12
Tabelle 3: Verweildauern in der Grundsicherung 13
Tabelle 4: Teilnehmerbestände Jahresdurchschnitt in AGH-E, AGH MAE und ABM 13
Tabelle 5: Überblick zu bisherigen Bestimmungen 15
Tabelle 6: Übersicht Vermittlungshemmnisse 19
Tabelle 7: Zahl der Beschäftigungslosen in 2011 nach Altersgruppen (Alter 15 – 65) 20
Tabelle 8: Zeiten in Beschäftigungslosigkeit nach Zahl der Vermittlungshemmnisse für Personen (Alter 15 – 65) mit Angaben zum Erwerbsstatus für mindestens drei Jahre 22
Tabelle 9: Zeiten in Beschäftigungslosigkeit nach Zahl der Vermittlungshemmnisse für Personen (Alter 26 – 60) mit Angaben zum Erwerbsstatus für mindestens drei Jahre 23
Tabelle 10: Zahl der Beschäftigungslosen in 2011 (Alter: 26 – 60) nach Bundesländern 25
Tabelle 11: Multivariate Analyse des Einflusses von Vermittlungshemmnissen auf die Zeit der Beschäftigungslosigkeit 27

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung kumulierter Vermittlungshemmnisse 21
Abbildung 2: Übersicht über die bisherigen Berechnungen 24
Abbildung 3: Soziale Teilhabe der Erwerbstätigen und Beschäftigungslosen 2011 (nach Dauer) 29
Abbildung 4: Vergleich der Arbeitsmotivation von Erwerbstätigen und Beschäftigungslosen 30
Abbildung 5: Arbeitsmotivation nach Dauer der Arbeitslosigkeit 31
Abbildung 6: Entwicklungsachse der Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung 33

1. Einleitung und Fragestellung

Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung gelten seit der „Instrumentenreform“ 2012 mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt als „ultima ratio“ der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Öffentlich geförderte Beschäftigung soll sich von einer „Dauerförderung künstlich geschaffener Arbeitsplätze“ verabschieden und nachrangig gegenüber Instrumenten sein, die auf eine unmittelbare Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zielen (von der Leyen 2013). Im Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es, dass die „Ausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf einen „**arbeitsmarktfernen“ Personenkreis** zur Aufrechterhaltung und (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit geschärft“ (Deutscher Bundestag 2011) wird.[1] Über die Größe und Struktur dieses Personenkreises besteht jedoch keine Klarheit. Zudem ist unklar, was arbeitsmarktferne Personen auszeichnet und wer diese Personen sind. Wie viele Personen sind als arbeitsmarktfern zu betrachten und kommen deswegen für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in Frage? Die vorliegende Expertise geht dieser Frage nach.

Mit der Instrumentenreform sind zugleich die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und der Beschäftigungszuschuss (BEZ) zum neuen Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) zusammengefasst worden. Zusammen mit den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante existieren damit nur noch zwei Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rechtskreis des SGB II. Parallel dazu verlief eine Kürzung der Eingliederungsmittel, sodass zudem immer weniger Plätze gefördert werden können. Begründet wurde dies mit dem Rückgang der Arbeitslosenzahlen und mit den schlechten Evaluationsergebnissen der öffentlich geförderten Beschäftigung.

Evaluationen der Teilnahmen an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den Jahren 2000 bis 2005 haben gezeigt, dass es einige Gruppen gibt, die von der Teilnahme eher profitieren als andere. Dies sind z. B Langzeitarbeitslose, Personen mit Vermittlungshemmnissen, ältere Frauen in Westdeutschland, aber auch hochqualifizierte Männer (BMAS/IAB 2011: 25). Auch die Evaluationen der Arbeitsgelegenheiten ab 2005 haben gezeigt, dass die Teilnahme die Erfolgschancen am allgemeinen Arbeitsmarkt für bestimmte Teilnehmergruppen erhöht. Dazu gehören west- und ostdeutsche Frauen, Personen im Alter von 36 bis 50 oder 51 bis 62 Jahren, und insbesondere Personen, die mehrere Jahre lang nicht regulär beschäftigt waren (BMAS/IAB 2011: 27). Die Evaluationsergebnisse fasst Wolff (2013) deswegen wie folgt zusammen:

> *„Durch Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung erzielen diejenigen Arbeitslosen Fortschritte im Hinblick auf Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration, für die*

1 Die vorliegende Studie muss für die angestrebte Bestimmung des möglichen Umfangs der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung die vom Gesetzgeber gesetzte restriktive Zugangsvoraussetzung „arbeitsmarktferne“ Personen akzeptieren und versuchen, diese zur Grundlage für eine Operationalisierung zu machen. Die Autoren sind sich der Fragwürdigkeit des Begriffs „arbeitsmarktferne“ Personen bewusst. Es handelt sich hierbei gerade nicht um eine eindeutig operationalisierte Personengruppe, sondern um einen unbestimmten Zielgruppenterminus. Die Problematik wird beispielsweise daran erkennbar, dass je nach Konfiguration der Angebots-Nachfrage-Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt Personen, die einmal (scheinbar) eindeutig zur Gruppe der „arbeitsmarktfernen“ Menschen zählen, bei veränderten Marktverhältnissen sehr wohl eine Arbeitsmarktnähe aufweisen – letztendlich entspringt diese Problematik der Fokussierung des Begriffs „arbeitsmarktfern“ auf eine zu einem Zeitpunkt beobachtete Nicht-Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Aber das kann sich nicht nur – wie bereits skizziert – zu einem anderen Zeitpunkt angesichts veränderter Marktrelationen ganz anders darstellen, sondern die basale (und wenn überhaupt nur näherungsweise lösbare) Problematik besteht darin, dass man in der Lage sein müsste, genau abgrenzen zu können, ob die Menschen deshalb „arbeitsmarktfern“ sind, weil es schlichtweg zu viele von ihnen gibt, sie also zu anderen Messzeitpunkten sehr wohl „arbeitsmarktnah“ sein könnten – oder aber ob sie personenbezogene Merkmale haben, die eine dauerhafte Exklusion vom ersten Arbeitsmarkt zur Folge haben, es also auch unter guten Arbeitsmarktbedingungen nicht zu einer Integration in Erwerbsarbeit kommt.

diese Förderung geschaffen wurde: Arbeitslose mit verschiedenen Vermittlungshemmnissen und sehr geringen Eingliederungschancen."

Ausgehend von den Evaluationen der öffentlich geförderten Beschäftigung ist es notwendig, eine aktuelle strukturelle und quantitative Beschreibung von arbeitsmarktfernen Menschen vorzunehmen, um Anhaltspunkte zur begründeten Größenordnung der Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung zu erhalten. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund von Interesse, dass in den wissenschaftlichen und politischen Debatten unterschiedliche Zahlen zur Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung in Umlauf sind. Sie reichen von 50.000 Personen (Bundesagentur für Arbeit 2013) bis zu einer Million Menschen (BAGFW et al 2013). Im Folgenden werden deswegen zunächst die unterschiedlichen Berechnungen zur Bestimmung der Zielgröße öffentlich geförderter Beschäftigung vorgestellt. In einem zweiten Kapitel werden Daten der Bundesagentur für Arbeit zu verschiedenen Themen ausgewertet, um sich der Zielgruppe mittels der amtlichen Statistik zu nähern. Im dritten Schritt wird auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) eine eigene Berechnung vorgestellt, die eine Bestimmung von arbeitsmarktfernen Personen vornimmt und statistisch repräsentativ über Umfang und Struktur dieser Personen in Deutschland berichtet.

2. Stand der Diskussion zur Größe der Zielgruppe

Die positive Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt hat nicht alle Menschen ohne Arbeit erreicht. Weiterhin gibt es eine große Zahl von Personen, die langzeitarbeitslos sind und wenig Perspektive auf eine reguläre Beschäftigung haben. Hier haben Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung immer eine große Rolle gespielt. Zuletzt haben Vorschläge der Oppositionsparteien und Positionspapiere der Verbände dazu beigetragen, dass die Diskussion über Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen auch unter den Bedingungen eines sich positiv entwickelnden Arbeitsmarktes nicht aus dem Blick gerät. Neben Einzelheiten in der Ausgestaltung der Maßnahmen ist jedoch die grundsätzliche Notwendigkeit nicht geklärt, die sich erst durch die konkrete und begründete Beschreibung der Zielgruppe ergeben kann. Im Folgenden werden deswegen die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Bestimmung der Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung innerhalb der einzelnen Konzepte rekapituliert. Wie viele Personen gefördert werden sollen, hängt von den Zugangsbestimmungen ab. Deshalb werden jeweils die Zugangsbestimmungen zusammengefasst und darauf aufbauend die Größe der Zielgruppe aus Sicht der jeweiligen Organisation bestimmt.

2.1 Schätzungen der BA und des IAB

Bereits 2007 haben die Mitarbeiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Susanne Koch und Peter Kupka (2007), in einer Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung eine mögliche Größe der Zielgruppe für unbefristete öffentlich geförderte Beschäftigung hergeleitet. Sie gehen der Frage nach, wer zu den leistungsgeminderten Arbeitslosen gehört, die für unbefristete öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage kommen. Für diese Zielgruppe legen Koch/Kupka folgende Kriterien fest: über 25 Jahre alt, 2 Jahre und länger arbeitslos, gesundheitliche Einschränkungen, keine Berufsausbildung. Die Kriterien ergeben sich aus der Beobachtung, dass Merkmale wie gesundheitliche Einschränkungen und/oder keine Berufsausbildung in Kombination mit Langzeitarbeitslosigkeit die Beschäftigungschancen sinken lassen. Personen unter 25 Jahren zählen nicht zur Zielgruppe, da bei ihnen zunächst alles unternommen werden sollte, um formale Qualifikationen aufzubauen (Koch/Kupka 2007: 13). Auf Basis eigener Berechnungen mit Daten aus dem Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für

Arbeit kommen sie in einer engen Definition für den Arbeitslosenbestand im Dezember 2005 auf eine potenzielle Zielgruppe von **129.591** Personen. Enge Definition bedeutet, dass diese Personen alle genannten Kriterien aufweisen. In einer weiten Definition gehen sie von **555.348** Personen aus, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind und entweder gesundheitliche Einschränkungen aufweisen oder ohne Berufsabschluss sind. Gleichzeitig betonen die Autoren, „dass die statistisch erfassten Vermittlungshemmnisse, die in der Realität tatsächlich vorhandenen in aller Regel nur unzureichend abbilden. Häufig liegen die tatsächlichen Vermittlungshemmnisse jenseits des statistisch Erfassbaren in bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen begründet“ (Koch/Kupka 2007: 13).

In einer weiteren Expertise, erneut im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, haben Koch/Kupka (2012) ihre Berechnungen aktualisiert. Mit den gleichen Kriterien wie schon 2007 kommen sie für den Arbeitslosenbestand im Jahresdurchschnitt 2010 auf eine Zielgruppe für unbefristete öffentlich geförderte Beschäftigung in der engen Definition, also Personen über 25 Jahren, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind, ohne Berufsausbildung und mit gesundheitlichen Einschränkungen, auf **51.038** Personen. **279.297** würden in einer weiten Definition, also Personen über 25 Jahre, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind und entweder gesundheitliche Einschränkungen aufweisen oder ohne Berufsabschluss sind, zur Zielgruppe gehören. Als Datenbasis dient ihnen das Statistikangebot des Datawarehouse der Bundesagentur für Arbeit. Koch/Kupka schreiben jedoch, dass die Auswertung zu Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen lediglich eine grobe Annäherung an den tatsächlichen Bedarf darstellt. In Würdigung unterschiedlicher Datenquellen kommen sie zu der Auffassung, dass der bundesweite Korridor des Potenzials für längerfristig geförderte Beschäftigung für Personen mit individuellen Vermittlungshemmnissen aktuell **zwischen 100.000 und 200.000** Personen liegen dürfte (Koch/Kupka 2012: 30), ohne dies aber reproduzierbar zu operationalisieren.

Die Bundesagentur für Arbeit beziffert die Zielgruppe in ihrem Konzept eines Sozialen Arbeitsmarktes „Perspektive in Betriebe“ auf ca. **50.000** Menschen, bezieht sich dabei auf Einschätzungen des IAB (Bundesagentur für Arbeit 2013: 10) und kommt den Berechnungen der engen Zielgruppe von Koch/Kupka (2012) sehr nahe.

Gleichzeitig schreibt das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), in einer schriftlichen Stellungnahme von Sachverständigen im Bundestag am 19. November 2010: „Vorläufige Schätzungen auf der Basis des Haushaltspanels PASS ergeben eine Größenordnung von **400.000** Personen, die so viele Risikofaktoren haben, dass bei diesen Personen nur noch wenige Übergänge in reguläre Beschäftigung gelingen. Damit dürfte die Obergrenze des Potentials für einen Sozialen Arbeitsmarkt markiert sein“ (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2010: 35). Somit ergeben sich bereits bei IAB und BA unterschiedliche Zielgruppengrößen für Maßnahmen eines Sozialen Arbeitsmarktes, der u.a. auch die Möglichkeit einer unbefristeten Förderung beinhalten soll.

2.2 Einschätzungen zur Größe der Zielgruppe aus Sicht der Verbände

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hat in Zusammenarbeit mit Fachverbänden[2] in einem Positionspapier ihre Vorstellungen eines Sozialen Arbeitsmarktes präsentiert (BAGFW 2013). Darin wird die Größe der Zielgruppe aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Fachverbände dargestellt. Sie beziehen sich zunächst auf eine Studie zu arbeitsmarktvermittelten Abgängen aus der Grundsicherung (Achatz/Trappmann 2011). Die Studie untersucht auf Basis der ersten Welle des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) aus

2 Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW), Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V. (bag arbeit), Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration e. V. (EFAS), Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit e. V. (IDA)

den Jahren 2006 und 2007 den Einfluss verschiedener Vermittlungshemmnisse auf die Wahrscheinlichkeit, den Grundsicherungsbezug durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen bedarfsdeckenden Beschäftigung zu beenden. Sie identifizieren neun zentrale Risikomerkmale (Achatz/Trappmann 2011: 28): fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, eine lange Verweildauer im Grundsicherungsbezug vor dem Untersuchungszeitraum, ein höheres Alter (50+), nach Deutschland zugewandert zu sein, eine begrenzte Beherrschung der deutschen Sprache, die Pflege von Angehörigen sowie die Tatsache, Mutter zu sein. Sie stellen fest, dass sich die Wahrscheinlichkeit, den Grundsicherungsbezug durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen bedarfsdeckenden Beschäftigung zu beenden, mit jedem vorliegenden Vermittlungshemmnis halbiert. Liegt die Wahrscheinlichkeit für Personen ohne ein Vermittlungshemmnis, den Grundsicherungsbezug durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen und bedarfsdeckenden Beschäftigung zu beenden, bei 23,9 %, so halbiert sie sich auf 11,5 % bei einem Hemmnis, auf 6,2 % bei zwei Hemmnissen, bei drei Hemmnissen liegt sie nur noch bei 4,3 % und bei vier oder mehr Hemmnissen nahe null (ebd.: 30). Weiterhin stellen Achatz/Trappmann die Verteilung der Vermittlungshemmnisse im Untersuchungssample dar. Sie zeigen, dass nur eine kleine Teilgruppe von acht Prozent keines der untersuchten Risikomerkmale aufweist (ebd. 2011: 29). 28 % haben zwei, 21 % drei, 12 % vier und 9 % fünf und mehr Vermittlungshemmnisse.

Zur Bestimmung einer möglichen Zielgruppe wird von der BAGFW et al. die Verteilung der Vermittlungshemmnisse auf den Bestand der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Jahr 2011 übertragen. Die Verbände kommen dadurch zu dem Ergebnis, dass es rund **eine Million** Menschen gibt, die vier und mehr Vermittlungshemmnisse aufweisen und dadurch ohne Förderung und Unterstützung chancenlos am Arbeitsmarkt sind. Aus Sicht der Verbände gelten etwa **200.000 – 400.000** Personen als die Gruppe von arbeitsmarktfernen Menschen, die auf die besonderen Angebote eines Sozialen Arbeitsmarktes und seiner dauerhaften Förderung angewiesen sind.

2.3 Größe der Zielgruppe aus Sicht der Parteien

Auch die Oppositionsparteien haben Vorschläge zur Neuordnung der öffentlich geförderten Beschäftigung und für einen Sozialen Arbeitsmarkt gemacht. In den Vorschlägen wird jeweils auch die Größe der Zielgruppe für die Maßnahmen benannt. Im Entwurf eines „Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes“ der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2012) wird folgende Zielgruppe vorgeschlagen: Über 25-jährige Menschen mit mindestens zwei weiteren in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen (z. B. gesundheitliche und/oder soziale Einschränkungen), die darüber hinaus seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind und nicht in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden konnten. Im Gesetzentwurf schreibt die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, dass diese Kriterien derzeit auf bis zu **200.000** Menschen in Deutschland zutreffen. Woher diese Zahl stammt wird nicht angegeben.

Im Antrag der SPD-Bundestagsfraktion „Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen – Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt“ (2012) soll die Zielgruppe folgende Kriterien erfüllen: Arbeitslose, die das 25. Lebensjahr vollendet haben und mindestens 24 Monate arbeitslos bzw. arbeitsuchend waren, also nicht in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis standen. Zusätzlich müssen sie mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse aufweisen, die besonders schwer beeinträchtigen. Eine Förderung ist auch möglich, wenn nur ein Vermittlungshemmnis vorliegt, das sich aber massiv beeinträchtigend auswirkt. Vor Beginn der Förderung müssen die Personen mindestens sechs Monate verstärkte vermittlerische Unterstützung erfahren haben und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unwahrscheinlich er-

scheinen. Bei der quantitativen Bestimmung der Größe bezieht sich die SPD auf Hintergrundinformationen des IAB der BA, das den derzeitigen „Korridor des Potenzials für längerfristig geförderte Beschäftigung für Personen mit individuellen Vermittlungshemmnissen“ zwischen **100.000 und 200.000** Menschen ansetzt (SPD 2012: 6). Das Vorgehen bei der quantitativen Bestimmung der Zielgruppe wird nicht deutlich. Vermutlich beziehen sich die Zahlen jedoch auf die Expertise von Koch/Kupka (2012), die bereits oben besprochen wurde und zu ebendiesem Ergebnis kommt. Für das erste Jahr der Förderung strebt die SPD zunächst **50.000** Teilnehmer an.

Die Vorschläge der SPD und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN ähneln sich somit in der quantitativen und qualitativen Beschreibung der Zielgruppe. Auch die Partei DIE LINKE hat sich mit der Notwendigkeit dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung befasst, nennt in ihren Konzepten jedoch keine Zahlen zur Zielgruppe (DIE LINKE 2013).

2.4 Weitere Ansätze in der Diskussion

Während sich die Mehrheit der bisher dargestellten Verfahren zur Bestimmung der Zielgruppe auf Vermittlungshemmnisse bezieht, gibt es auch Kritik an diesen Ansätzen. Ein Vermittlungshemmnis kann nur im Zusammenspiel von Arbeitsmarktsituation und Person bestimmt werden (Wagner 2013: 53). Die Vermittlungshemmnisse gewinnen ihre Brisanz erst vor dem Hintergrund der selektiven Einstellungspraxis der Unternehmen, da weder das Alter an sich noch eine gesundheitliche Einschränkung per se etwas über die Eignung für eine bestimmte Tätigkeit aussagen (ebd.). Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sieht die bisherigen Vorschläge zur Feststellung einer Minderleistung anhand von Vermittlungshemmnissen kritisch, da sie stigmatisierend wirken und damit schnell zu einem neuen Vermittlungshemmnis werden könnte (Deutscher Gewerkschaftsbund 2013: 6). In der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zu den Anträgen und Gesetzentwürfen eines Sozialen Arbeitsmarktes hat der Leiter des Jobcenters Mannheim, Hermann Genz, deswegen einen anderen Vorschlag zur Bestimmung der Zielgröße unterbreitet. Aus seiner praxisnahen Sicht ist die Definition von Vermittlungshemmnissen problematisch und nicht objektiv, weil diese nur ungenau spezifizierbar sind und häufig zu einer von den Betroffenen als stigmatisierend erlebten Festschreibung führen (Genz 2013: 46). Er schlägt deswegen vor, analog zum Landesprogramm Baden Württemberg (siehe Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2012), den Personenkreis ausschließlich über die Dauer des Leistungsbezuges zu definieren und eine mindestens dreijährige Arbeitslosigkeit zu definieren. Dadurch würden marktnahe Personen von der Förderung ausgeschlossen und die Erfahrungen in den Jobcentern zeigten, dass Personen, die drei Jahre und länger im System verweilen, ein ganzes Bündel von Vermittlungshemmnissen aufweisen und bereits mehrere Integrationsversuche gescheitert sind (ebd.). Für die Steuerung des Zugangs in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung könnten diese Überlegungen hilfreich sein. Mit der vorliegenden Expertise wollen wir jedoch keine Vorschläge für die Zugangskriterien zu Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung unterbreiten, sondern die grundsätzliche Notwendigkeit prüfen, indem wir versuchen, die Zahl arbeitsmarktferner Menschen in Deutschland zu erfassen.

3. Auswertungen unterschiedlicher Datenquellen

Zur Annäherung an die Gruppe der arbeitsmarkfernen Personen, die für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in Betracht kommen, kann auch die amtliche Statistik ausgewertet werden. Im Folgenden sollen deswegen verschiedene Datenquellen vorgestellt und ihre Aussagekraft hinsichtlich der Beschreibung der Zielgruppe diskutiert werden. Weiterhin werden die Teilnehmerbestände an Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung als Maßstab zur Feststellung des aktuellen Platzkontingents beschrieben.

3.1 Langzeitarbeitslosigkeit

Als Arbeitslose gelten nach § 16 SGB III Personen, die vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, der Vermittlung durch die Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und sich arbeitslos gemeldet haben. Als langzeitarbeitslos gilt, wer länger als zwölf Monate arbeitslos gemeldet ist (§ 18 SGB III). In Deutschland gab es im Jahresdurchschnitt 2012 1.031.722 Langzeitarbeitslose. Damit sind 35,6 Prozent aller Arbeitslosen langzeitarbeitslos. Langzeitarbeitslosigkeit kann jedoch durch sog. schädliche Unterbrechungen beendet werden, ohne dass die tatsächliche Arbeitslosigkeit beendet wird. Schädliche Unterbrechungen können die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme oder eine Krankmeldung für die Dauer von mehr als sechs Wochen sein. Nach einer schädlichen Unterbrechung beginnt die Zählung der Dauer der Arbeitslosigkeit wieder bei null. Wenn ein Arbeitsloser also im elften Monat der Arbeitslosigkeit an einer kurzen Aktivierungsmaßnahme teilnimmt, beginnt die Zählung der Dauer der Arbeitslosigkeit wieder bei null und er wird nicht langzeitarbeitslos.

Tabelle 1: Dauer der Arbeitslosigkeit

Dauer der Arbeitslosigkeit	Jahresdurchschnitt					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Insgesamt	3.760.076	3.258.453	3.414.531	3.238.421	2.975.836	2.896.985
dar.: Langzeitarbeitslos (ein Jahr und länger)	1.722.376	1.327.455	1.136.964	1.130.446	1.055.353	1.031.722
2 Jahre und länger	1.001.421	817.210	649.249	568.887	542.991	517.801
3 Jahre und länger	516.220	514.053	432.247	364.139	322.258	311.271

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen, Bestand an Arbeitslosen nach der Dauer der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt, Nürnberg, Juli 2013.

Um sich der Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Arbeitslosen zu nähern ist deswegen die Betrachtung der Langzeitarbeitslosigkeit von zwei oder drei Jahren und länger von Interesse. Im Jahresdurchschnitt 2012 waren **311.271** Personen drei Jahre und länger arbeitslos. Sie haben innerhalb dieser drei Jahre weder an einer Maßnahme teilgenommen oder einen Tag sozialversicherungspflichtig gearbeitet noch waren sie über sechs Wochen am Stück arbeitsunfähig. Sie standen dem Arbeitsmarkt prinzipiell durchgehend zur Verfügung, haben nach Arbeit gesucht, konnten jedoch keine Beschäftigung finden. Gleichwohl ist die Zahl der Arbeitslosen, die drei Jahre und länger arbeitslos sind, in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Der Rückgang kann jedoch auch mit einer verstärkten Zuweisung in Maßnahmen zusammenhängen oder dem Rückzug vom Arbeitsmarkt. Es ist eher unwahrscheinlich, dass sie ihre Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung beenden konnten. Über die vermittlungsrelevanten Merkmale gibt die Statistik keine Auskunft. Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass bei Personen, die über drei Jahre durchgehend arbeitslos gemeldet waren, weitere Vermittlungshemmnisse hinzukommen und es sich hierbei um arbeitsmarktferne Menschen handelt.

3.2 Auswertung der Profillagen

Im Rahmen des persönlichen Profilings werden Kunden im Jobcenter im Erst- oder Folgegespräch nach einer Analyse des Potenzials und der vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfe in sogenannten Profillagen eingeordnet. Die Profillagen beschreiben – vergleichbar mit einem Koordinatensystem – den Zusammenhang von zeitlicher Integrationsprognose und vermittlerisch relevanten Handlungsbedarfen (Bundesagentur für Arbeit 2012a: 11). Insgesamt gibt es sechs Profillagen. Markt-, Aktivierungs- und Förderprofile beschreiben integrationsnahe Profillagen; Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofile beschreiben komplexe Profillagen. Integrationsnahe Profillagen können oft im Erstgespräch festgelegt werden, während bei komplexen Profillagen zur Objektivierung von Problemlagen zusätzliche Informationen und somit mehr als ein Gespräch erforderlich ist. Die Profillagen sind nicht Bestandteil der amtlichen Arbeitsmarktstatistik, da es sich dabei um subjektive Informationen und Einschätzungen der Fachkräfte in den Jobcentern handelt und werden deswegen nicht veröffentlicht. Den Autoren der Expertise liegen Auswertungen der Profillagen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten für den Monat August 2012 vor.

Tabelle 2: Profillagen

	Marktprofil	Aktivierungsprofil	Förderprofil	Entwicklungsprofil	Stabilisierungsprofil	Unterstützungsprofil
Integrationswahrscheinlichkeit	integrationsnah			arbeitsmarktfern / komplex		
erwartete Integrationsdauer in den Arbeitsmarkt	bis zu 6 Monate	bis zu 6 Monate	bis zu 12 Monate	mehr als 12 Monate	Heranführen an den Arbeitsmarkt in bis zu 12 Monaten	Heranführen an den Arbeitsmarkt in über 12 Monaten
Vermittlungsbedarf	ohne Unterstützung	ggf. berufliche Alternative erarbeiten oder Bereitschaft zur Mobilität/Flexibilität erhöhen	benötigen Förderung in einem der Bereiche Qualifikation, Leistungsfähigkeit oder Rahmenbedingungen	benötigen Förderung in zwei der Bereiche Qualifikation, Leistungsfähigkeit und Rahmenbedingungen	benötigen Förderung im Bereich Leistungsfähigkeit sowie in zwei der Bereiche Qualifikation, Motivation und Rahmenbedingungen	benötigen Förderung im Bereich Rahmenbedingungen sowie in mindestens zwei der Bereiche Qualifikation, Motivation und Leistungsfähigkeit
Anteil	1,2%	1,4%	12,5%	24,0%	14,2%	14,2%
Absolut	38.438	44.145	394.980	757.244	449.376	447.970

Aus subjektiver Einschätzung der Fachkräfte gehören demnach 52,4 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu den drei arbeitsmarktfernen Profilen. In absoluten Zahlen sind das **1.654.590** Menschen. In die arbeitsmarkfernste Profillage, dem Unterstützungsprofil, wurden im August 2012 447.970 Menschen von Ihren Fachkräften eingeordnet. In dieser Profillage geht es nicht mehr um Arbeitsmarktintegration, sondern hier gilt bereits das Heranführen an die Erwerbstätigkeit in weniger als zwölf Monaten als unwahrscheinlich. Wenn öffentlich geförderte Beschäftigung nur noch für die arbeitsmarktfernsten Gruppen angeboten werden sollte, würden nach der Auswertung der Profillagen die **447.970** Menschen in Deutschland mit dem Unterstützungsprofil dazuzählen. Dieser Gruppe attestieren die Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung Förderungsbedarf in mindestens zwei der Bereiche Qualifikation, Motivation und Leistungsfähigkeit sowie im Bereich Rahmenbedingungen. Damit zählen sie aus Sicht der Fachkräfte in den Jobcentern zu den arbeitsmarktfernsten Personen.

3.3 Verweildauern in der Grundsicherung

Neben der Langzeitarbeitslosigkeit sind in der Grundsicherung für Arbeitssuchende vor allem die Verweildauern interessant. Die Verweildauern geben an, wie lange eine Person zu einem Messzeitpunkt bereits Leistungen aus der Grundsicherung bezieht. Dabei werden Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen als unschädlich bewertet und begründen keine neue Dauerermittlung. So werden kurzfristige Unterbrechungen, wie befristete Arbeitsaufnahme unter 31 Tagen nicht gezählt. Die Verweildauern erfassen umfangreicher als die Statistik zur Langzeitarbeitslo-

sigkeit die arbeitsmarktfernen Menschen. Die Statistik zur Verweildauer zeigt an, wie lange Menschen von Leistungen aus der Grundsicherung abhängig sind und erfasst somit auch Phasen von Krankheit, Maßnahmeteilnahme oder Zeiten mit Erwerbseinkommen, das durch Arbeitslosengeld II aufgestockt wurde.

Tabelle 3: Verweildauern in der Grundsicherung

	Bestand	jeweils Anteil am Bestand klassiert nach bisheriger Verweildauer im SGB II (31-Tage-Lücke-Regel)						
		unter 3 Monate	3 bis unter 6 Monate	6 bis unter 12 Monate	1 bis unter 2 Jahre	2 bis unter 3 Jahre	3 bis unter 4 Jahre	4 Jahre und länger
Leistungsberechtigte	6.037.330	421.741	359.928	552.462	792.684	589.529	514.021	2.806.964
erwerbsfähige Leistungsberechtigte	4.357.214	307.397	254.221	382.223	537.007	392.970	349.325	2.134.069
erwerbsfähige Leistungsberechtigte 25 bis unter 50 Jahre	2.412.573	187.246	150.657	230.156	319.894	232.014	208.156	1.084.451
erwerbsfähige Leistungsberechtigte: arbeitslos	1.838.404	147.132	108.895	156.891	218.269	161.295	145.741	900.181

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Verweildauern SGB II, Nürnberg, Juli 2013. Berichtsmonat Dezember 2012.

Die Statistik zur Verweildauer weist die Abhängigkeit von Leistungen jeweils zu einem bestimmten Stichtag nach. Im Dezember 2012 waren von den 4,36 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten 2,13 Millionen länger als vier Jahre auf Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen. Wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zwischen 25 und 50 Jahren betrachtet werden, waren 1,08 Millionen mit einer Unterbrechung von maximal 31 Tagen länger als vier Jahre auf Arbeitslosengeld II angewiesen. Zum Stichtag im Dezember 2012 waren **900.181** Menschen arbeitslos gemeldet, bezogen jedoch insgesamt länger als vier Jahre Leistungen aus der Grundsicherung. Auf der Suche nach den arbeitsmarktfernen Arbeitslosen, kämen nach dieser Auswertung 900.181 Menschen als Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung in Frage, da sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, jedoch bereits seit vier Jahren Leistungen beziehen.

3.4 Teilnehmerbestände in öffentlich geförderter Beschäftigung

Neben der Beschreibung des quantitativen Bedarfs öffentlich geförderter Beschäftigung bzw. der möglichen Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Menschen werden die Teilnehmerbestände an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen der letzten Jahre betrachtet. Dadurch kann der aktuell zur Verfügung stehende Korridor erfasst werden.

Tabelle 4: Teilnehmerbestände Jahresdurchschnitt in AGH-E, AGH MAE und ABM

	Teilnehmerbestand (Jahresdurchschnitt)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II	11.051	35.216	35.072	16.003	7.529
Arbeitsgelegenheiten Mehraufwand und Entgeltvariante	314.975	322.018	308.461	188.173	136.935
Förderung von Arbeitsverhältnissen	x	x	x	x	1.180
Beschäftigungsphase Bürgerarbeit	x	x	x	8.690	27.106
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	39.554	16.282	2.843	x	x
Summe	365.580	373.516	346.376	212.865	172.750

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Jahreszahlen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, verschiedene Jahrgänge.

Betrachtet werden die Maßnahmen des Beschäftigungszuschusses nach §16e SGB II, Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands- und Entgeltvariante, das neue Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV), das nach der Instrumentenreform aus dem Beschäftigungszuschuss und den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante hervorgegangen ist, sowie die Be-

schäftigungsphase der Bürgerarbeit und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die nach der Instrumentenreform als letztes Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung im SGB III abgeschafft wurden.

Im Jahr 2012 befanden sich im Jahresdurchschnitt 172.750 Menschen in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung. Seit 2008 sind die Teilnehmerbestände um 52,7 Prozent zurückgegangen. Insbesondere die Arbeitsgelegenheiten, die in der Mehraufwandsvariante die öffentlich geförderte Beschäftigung dominierten, sind stark zurückgegangen. Andere „höherwertige“ Instrumente, also sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wie der Beschäftigungszuschuss sind wieder abgeschafft worden oder spielen nur eine marginale Rolle wie das Nachfolgeinstrument Förderung von Arbeitsverhältnissen. Da sich die Vorschläge der Parteien zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarkts auf die „höherwertige“ öffentlich geförderte Beschäftigung beziehen, sind die Kapazitäten und die anvisierte Zielgruppe höchst unterschiedlich. Im Jahresdurchschnitt 2012 befanden sich jedoch nur 35.815 Personen in sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Beschäftigung. Gerade langfristige Maßnahmen, die als Ersatz für einen verschlossenen Arbeitsmarkt dienen können, stehen kaum noch bzw. gar nicht mehr zur Verfügung.

3.5 Zusammenfassung – die Zahlen im Überblick

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über bisherigen Größenbestimmungen der Zielgruppe unbefristeter öffentlich geförderter Beschäftigung.

Tabelle 5: Überblick zu bisherigen Bestimmungen

Quelle	Kriterien	Größe
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) u.a.	Mindestens vier Vermittlungshemmnisse nach Achatz/Trappmann (2011)	**970.000** (auf Basis der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Jahr 2011)
Koch/Kupka (2012) auf Basis von Daten des BA-Data-Warehouse	Über 25 Jahre alt, zwei Jahre und länger arbeitslos, ohne Berufsausbildung und/oder mit gesundheitlichen Einschränkungen	**279.297** (Jahresdurchschnitt 2010)
Koch/Kupka (2012) auf Basis von Daten des BA-Data-Warehouse	Über 25 Jahre alt, zwei Jahre und länger arbeitslos, ohne Berufsausbildung und mit gesundheitlichen Einschränkungen	**51.038** (Jahresdurchschnitt 2010)
Statistik der Bundesagentur für Arbeit - Langzeitarbeitslosigkeit	Seit drei Jahren und länger gem. § 16 SGB III arbeitslos gemeldet.	**311.271** (Jahresdurchschnitt 2012)
Statistik der Bundesagentur für Arbeit - Profillagen	Einschätzung der Fachkräfte: benötigen Förderung im Bereich Rahmenbedingungen sowie in mindestens zwei der Bereiche Qualifikation, Motivation und Leistungsfähigkeit	**447.970** (August 2012)
Statistik der Bundesagentur für Arbeit - Verweildauern	Seit vier Jahren und länger auf Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen und zum Stichtag arbeitslos	**900.181** (im Dezember 2012)

Quelle: Eigene Darstellung

Die genannten Größenordnungen beziehen sich jeweils auf den Bestand an Personen, die für unbefristete geförderte Beschäftigung in Frage kommen. In der vorliegenden Expertise soll der Fokus erweitert werden und die Frage beantwortet werden, wie viele arbeitsmarktferne Menschen es in Deutschland gibt, die für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in Frage kommen, da sie ansonsten von der Gefahr der dauerhaften Ausgrenzung von (Erwerbs-) Arbeit betroffen sind. Hierfür werden wir in den folgenden Kapiteln Kriterien entwickeln. Welche Instrumente für diese Personen dann konkret in Frage kommen hängt von den individuellen Voraussetzungen der Personen ab und kann nicht durch eine „One-size-fits-all"-Strategie begründet werden. Die vorliegende Expertise macht keine Vorschläge zur Ausgestaltung von Maßnahmen, sondern will das grundsätzliche Erfordernis überprüfen und die Größe der Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung quantitativ bestimmen.

4. Auswertung des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS)

Viele der vorgeschlagenen Ansätze für die Ermittlung der Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung beziehen sich auf die Vermittlungshemmnisse, die eine Integration in Erwerbstätigkeit erschweren. Die Erfassung dieser Hemmnisse im Rahmen der amtlichen Statistik ist allein aus datenschutzrechtlichen Gründen sehr schwierig. In der amtlichen Arbeitsmarktstatistik der BA wird nur ein Bruchteil dieser Hemmnisse erfasst. Vorschläge zur Erfassung der Zielgruppe der BA beziehen sich deswegen häufig auf die von ihnen operationalisierbaren Variablen. Gleichzeitig ist die Dauer der Arbeitslosigkeit eine sozialrechtliche Konstruktion, die zum Beispiel durch die Teilnahme an einer Maßnahme oder die kurzzeitige Aufnahme einer Beschäftigung unterbrochen werden kann. Zur Beschreibung der Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung und Abschätzung ihrer quantitativen Größe braucht es deswegen andere Datenquellen, die umfassend über Zeiten ohne Beschäftigung Auskunft geben und gleichzeitig möglichst viele vermittlungsrelevante Merkmale erfassen können. Im Folgenden schlagen wir deswegen ein Messkonzept zur Erfassung der Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) vor. Damit lässt sich statistisch repräsentativ die Größe der Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Menschen bestimmen, da vermittlungsrelevante Merkmale und Zeiten ohne Beschäftigung kombiniert erfasst werden können.

4.1 PASS – Vorstellung des Datensatzes

Das PASS ist eine im Auftrag des IAB seit 2006 jährlich wiederholt durchgeführte Haushaltsbefragung mit den Schwerpunktthemen Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und Armut. Das Panel beinhaltet explizit eine Teilpopulation von Personen und Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug, welche aus den Prozessdaten der BA generiert wurde und Bedarfsgemeinschaften einschließt, die zu mindestens einem Befragungszeitpunkt Grundsicherungsleistungen bezogen haben (Beste 2011). Diese Personen sind für die durchgeführte Analyse von besonderem Interesse und ein Vorteil des Datensatzes ist es, dass eine Hochrechnung vorgenommen werden kann, die das Treffen von statistisch repräsentativen Aussagen für diese Personengruppe in Deutschland ermöglicht.

Daten des PASS werden in Spellform erhoben. Dies ermöglicht eine monatsgenaue kontinuierliche Messung von Beschäftigungszeiten und bildet, anders als die reine Panelform anderer Datensätze, nicht nur den Status zum jeweiligen Befragungszeitpunkt ab. Dadurch können individuelle Dynamiken innerhalb des Grundsicherungssystems erfasst werden und zum Beispiel Personen identifiziert werden, die seit langer Zeit keiner regulären Beschäftigung nachgehen und unter den gegebenen Bedingungen am Arbeitsmarkt wahrscheinlich auch in Zukunft nur geringe Chancen auf Erwerbsbeteiligung haben werden. Neben dem Kernbereich zur Beschäftigungssituation der Befragten liefert das PASS umfangreiche Daten soziodemografischer Merkmale sowie zu subjektiven Indikatoren wie sozialer Teilhabe und Arbeitsmotivation, welche für die vorliegende Analyse ebenfalls von Interesse sind.

Für die Ermittlung der Größe der Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung wurden verschiedene Analysen durchgeführt, deren Ergebnisse in Kapitel 4.3 vorgestellt werden. Längsschnittanalysen beinhalten alle Daten, die ab der zweiten Welle erhoben wurden. Die durchgeführten Querschnittsanalysen basieren auf den Daten der letzten verfügbaren Welle des PASS von 2011. In dieser aktuellen fünften Welle wurden zwischen Februar 2011 und September 2011 15.607 Personen in 10.235 Haushalten befragt. Davon befanden sich 9.693 Personen und 6.547 Haushalte bereits vorher im Panel und wurden zum wiederholten Male interviewt (Berg et

al. 2012: 8). Weitere detaillierte Informationen zum PASS finden sich u. a. bei Bethmann/Gebhardt (2011) und Trappmann et al. (2010).

4.2 Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe öffentlicher geförderter Beschäftigung

Das entwickelte Messkonzept besteht aus zwei zentralen Elementen, die im Folgenden näher erläutert werden. Zunächst wird der Begriff Beschäftigungslosigkeit, nach dessen Dauer die Bestimmung der Zielgruppengröße unter anderem erfolgen soll, definiert. Im Anschluss daran werden Vermittlungshemmnisse vorgestellt, deren Vorhandensein die Aufnahme einer regulären Beschäftigung erschweren könnte und aus diesem Grund in unserem Messkonzept eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Zielgruppengröße spielen.

Nach diesem Konzept befinden sich Personen in Beschäftigungslosigkeit, wenn sie sich im Alter von 15 bis 65 Jahren befinden, Arbeitslosengeld II beziehen und angeben, arbeitslos zu sein. Zusätzlich werden Hausfrauen/-männer eingeschlossen, die Arbeitslosengeld II beziehen, da diese grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und somit auch in die Gruppe der Beschäftigungslosen fallen[3]. Ebenfalls integriert werden „Ein-Euro-Jobber“ und Teilnehmer an anderen arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsmaßnahmen. Aufstocker, die zusätzlich zu einer regulären Beschäftigung Grundsicherungsleistungen beziehen, werden nicht berücksichtigt. Damit grenzt sich das Konzept der Beschäftigungslosigkeit von der Definition der Arbeitslosigkeit nach § 16 SGB III ab, weist jedoch eine Nähe zum Konzept der Unterbeschäftigung auf (siehe Bundesagentur für Arbeit 2009: 19 ff.), das umfassender über Menschen ohne Arbeit berichtet. Durch die Definition kann für jede Person trennscharf und monatsgenau ermittelt werden, ob sie sich in einer echten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung befand oder beschäftigungslos war.

Für die Untersuchungen im Längsschnitt ist besonders die Dauer, die sich eine Person bereits in Beschäftigungslosigkeit befindet oder befunden hat, von Interesse, denn in einem zweiten Schritt soll die Anzahl der Vermittlungshemmnisse unter Berücksichtigung unterschiedlicher Zeiten verglichen werden. Personen, die bei der Befragung 2011 zu den Beschäftigungslosen zählen, werden hinsichtlich ihres Erwerbsstatus retrospektiv betrachtet. Dabei werden nur solche Personen einbezogen, für die über einen Zeitraum von mindestens 36 Monaten Angaben zum Erwerbsstatus vorliegen. Außerdem werden die Daten linkszensiert; das heißt: Alle beruflichen Tätigkeiten und alle Beschäftigungslosigkeitsepisoden, die vor 2008 beendet waren, bleiben unberücksichtigt und für Tätigkeiten, die vor 2008 begonnen wurden, aber erst später endeten, wird Januar 2008 als Anfangsmonat angenommen. Durch dieses Vorgehen ergibt sich für jede untersuchte Person ein individueller Beobachtungszeitraum, der zwischen 36 und 45 Monaten[4] liegt. Um unterschiedlich lange Zeiträume vergleichen zu können, werden die Zeiten der Beschäftigungslosigkeit als prozentualer Anteil am gesamten Beobachtungszeitraum angegeben und daraus schließlich, zur besseren Vergleichbarkeit, zehn Gruppen (Dezile) für unterschiedliche Dauern der Beschäftigungslosigkeit gebildet (0 % bis 10 % beschäftigungslos, 10 % bis 20 % beschäftigungslos usw.). Dadurch kann umfassend im Zeitverlauf über das Problem von Personen berichtet werden, keine Erwerbsarbeit zu haben.

Auf Grund der Datenstruktur und der vorgenommenen Operationalisierung der Daten, wird die ermittelte Zielgruppengröße aus zwei Gründen leicht unterschätzt. Zum einen ist vorstellbar, dass sich eine Person zum letzten Befragungszeitpunkt in einem Beschäftigungsverhältnis be-

3 Zeiten, für die eine Person angibt, krank, berufs- oder erwerbsunfähig gewesen zu sein, bleiben unberücksichtigt und zählen nicht für die Dauer der Beschäftigungslosigkeit.

4 Das Maximum von 45 Monaten ergibt sich aus dem durch die Linkszensierung angenommenen Anfangsmonat Januar 2008 und dem letzten Monat der Erhebung der 5. Welle im September 2011.

findet, sich aus dem Beschäftigungsstatus der letzten Jahre aber ablesen lässt, dass es sich bei der Erwerbstätigkeit eher um eine Ausnahme handelt und diese bald wieder beendet sein könnte. Die Person würde, da sie bei der letzten Befragung nicht beschäftigungslos war, in der Analyse unberücksichtigt bleiben. Diese Einschränkung wird vorgenommen, da nur die aktuelle Größe der Zielgruppe bestimmt werden soll. Zum anderen ist eine Besonderheit der Spellform der Daten, dass jeder neu begonnene Erwerbsstatus separat erfasst wird und somit für eine Person im gleichen Monat mehrere Erwerbsstatus vorhanden sein können. So ist es im Datensatz zum Beispiel auch möglich, in einem Monat gleichzeitig erwerbstätig und arbeitslos zu sein. Um in der Analyse aber keine Monate doppelt einzubeziehen, wird in einem solchen Fall die Erwerbstätigkeit immer vorrangig betrachtet, wodurch allgemein die Zeit ohne Beschäftigung eher unterschätzt und die Zeit in Beschäftigung eher überschätzt wird.

Ein zentraler Punkt für die Ermittlung von besonders arbeitsmarktfernen Personen ist das Vorhandensein von Vermittlungshemmnissen. In Anlehnung an und aufbauend auf vorherige Studien (Achatz/Trappmann 2011; Nam 2005) wurden für den Bericht neun Hemmnisse definiert, deren (vor allem kumuliertes) Auftreten die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erschweren können oder die Wahrscheinlichkeit gegen null gehen lassen. Häufig haben es Personen mit höherem Alter schwerer, aus der Arbeitslosigkeit wieder in Erwerbstätigkeit zu kommen. Obwohl ausreichende Erfahrungen und Fachkenntnisse vorhanden sind, werden von Arbeitgeberseite doch bevorzugt jüngere Arbeitnehmer eingestellt. Ein Alter von 50 Jahren und höher wird daher als erstes Vermittlungshemmnis angenommen. Auch die Tatsache, dass jemand alleinerziehend ist, kann sich negativ auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt auswirken. Obwohl Alleinerziehende häufig hochmotiviert sind und den starken Wunsch haben, wieder erwerbstätig zu sein, scheitert dies doch regelmäßig an Gründen wie fehlenden Betreuungsmöglichkeiten, einer ablehnenden Haltung des potenziellen Arbeitgebers oder generell des Problems der Unvereinbarkeit von Familie und Beruf - stärker als wenn zwei Lebenspartner im Haushalt sind. Mit ähnlichen Schwierigkeiten sind Menschen konfrontiert, die für die Pflege eines Angehörigen verantwortlich sind. Die Pflegeverpflichtung wird folglich ebenfalls als Vermittlungshemmnis aufgenommen. Darüber hinaus kann das Vorhandensein eines Migrationshintergrundes ein Hemmnis darstellen. Dieser wird hier angenommen, wenn die befragte Person selbst oder mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren wurde. Damit verbunden können fehlende Deutschkenntnisse sein, mit denen der Zugang zu vielen Beschäftigungsverhältnissen nahezu unmöglich ist. Die Sprachkenntnisse wurden im PASS-Fragebogen über eine Selbsteinschätzung (5er-Skala) abgefragt und gelten in dieser Analyse als Hemmnis, wenn sich jemand als zufriedenstellend, schlecht oder sehr schlecht einstuft. Neben diesen soziodemografischen Merkmalen, erschwert häufig auch fehlende Bildung eine Integration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Kein Schulabschluss und kein Berufsabschluss sind zwei weitere Vermittlungshemmnisse, die in der folgenden Analyse berücksichtigt werden. Ebenfalls nachteilig bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt können sich Behinderungen oder andere gesundheitliche Einschränkungen auswirken. Sie werden zusammengefasst und als ein Hemmnis abgebildet. Eine stabile Gesundheit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Aufnahme einer Beschäftigung. Ist sie beeinträchtigt, könnte dies die Einsatzmöglichkeiten für bestimmte Berufe einschränken oder in anderer Hinsicht (z.B. Arbeitszeit) restriktiv wirken. Schließlich wird noch die bisherige Dauer des gegenwärtigen Grundsicherungsbezugs kontrolliert. Bezieht jemand bereits seit einem Jahr durchgehend Grundsicherungsleistungen ist dies ebenfalls als Vermittlungshemmnis anzusehen. Es wird angenommen, dass mit längerer Dauer des Leistungsbezuges die Vermittlung in Arbeit immer schwieriger wird. Neben den im Datensatz operationalisierbaren Hemmnissen gibt es weitere vermittlungsrelevante Persönlichkeitsmerkmale wie Schulden, Sucht, Wohnungslosigkeit oder Erscheinungsbild, die eine Erwerbsintegration negativ beeinflussen können und aus anderen Studien bekannt sind (Obermeier et al. 2013: 39 ff.).

Tabelle 6: Übersicht Vermittlungshemmnisse

Hemmnis	Indikator im PASS
Höheres Alter	Im Jahr 2011 50 Jahre alt oder älter
Alleinerziehend	Haushaltstyp Ein-Eltern-Haushalt und Kind unter 15 Jahre lebt im Haushalt
Pflege Angehöriger	Pflege eines Verwandten oder Freundes
Migration	Person selbst oder mindestens ein Elternteil wurde nicht in Deutschland geboren
Fehlende Deutschkenntnisse	Selbsteinschätzung zufriedenstellend, schlecht oder sehr schlecht
Fehlender Schulabschluss	Schule ohne Abschluss beendet
Fehlender Ausbildungsabschluss	Kein beruflicher Abschluss
Gesundheit	Amtlich festgestellte Behinderung oder sonstige schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen (Selbsteinschätzung)
Langzeitarbeitslosigkeit	Durchgängiger Leistungsbezug seit mindestens zwölf Monaten

Quelle: Eigene Darstellung

Eine Kombination von Hemmnissen, welche eher die Regel, als die Ausnahme ist, stellt ein besonderes Problem dar. Sie erschwert insbesondere die Integration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Die nachfolgende empirische Untersuchung wird unter anderem auch hierüber Auskunft geben und die Bedeutung der einzelnen Hemmnisse für die Verweildauern in Beschäftigungslosigkeit berechnen, wodurch der Effekt der einzelnen Hemmnisse deutlich wird. Außerdem soll nicht unerwähnt bleiben, dass es natürlich auch viele Menschen gibt, die mehrere Hemmnisse aufweisen, sich aber trotzdem in einem regulären Beschäftigungsverhältnis befinden. Das Vorhandensein verschiedener Vermittlungshemmnisse mündet selbstverständlich nicht automatisch in Beschäftigungslosigkeit, fungiert jedoch häufig als Eintrittsbarriere in den regulären Arbeitsmarkt. Zudem wird die Problematik der Kumulation von Hemmnissen noch unterschätzt, da sich einige Hemmnisse einer systematischen Erfassung verschließen und im Datensatz nicht erfasst werden können.

4.3 Ergebnisse

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der Berechnungen der Beschäftigungslosigkeit und die Verteilung der Vermittlungshemmnisse vorgestellt. Im nächsten Schritt werden die Zeiten in Beschäftigungslosigkeit und die Vermittlungshemmnisse zu einem Konzept zusammengeführt, um die arbeitsmarktfernen Personen in Deutschland zu quantifizieren.

4.3.1 Zeiten in Beschäftigungslosigkeit nach Altersgruppen

Ausgehend von dem oben erläuterten Messkonzept werden in Tabelle 7. zunächst alle Beschäftigungslosen in 2011 auf die Wohnbevölkerung Deutschlands nach Altersgruppen hochgerechnet. Durch die in Kapitel 4.2 festgelegte Definition kommt man auf eine Gesamtzahl von 2,99 Millionen Beschäftigungslosen in 2011. Diese Zahl liegt zwischen den offiziellen Werten aus dem Jahr der letzten Erhebungswelle des PASS 2011 für die Zahl der Arbeitslosen (2,08

Mio.) und der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigen (4,43 Mio.) und entspricht ungefähr der Zahl der Unterbeschäftigten (2,86 Mio.)[5].

Tabelle 7: Zahl der Beschäftigungslosen in 2011 nach Altersgruppen (Alter 15 – 65)

Alter	15-25 Jahre	26-45 Jahre	46-60 Jahre	über 60 Jahre	Total
Personen	340.395	1.443.129	1.026.589	177.768	2.987.881

Quelle: PASS 2007-2011, eigene Berechnung

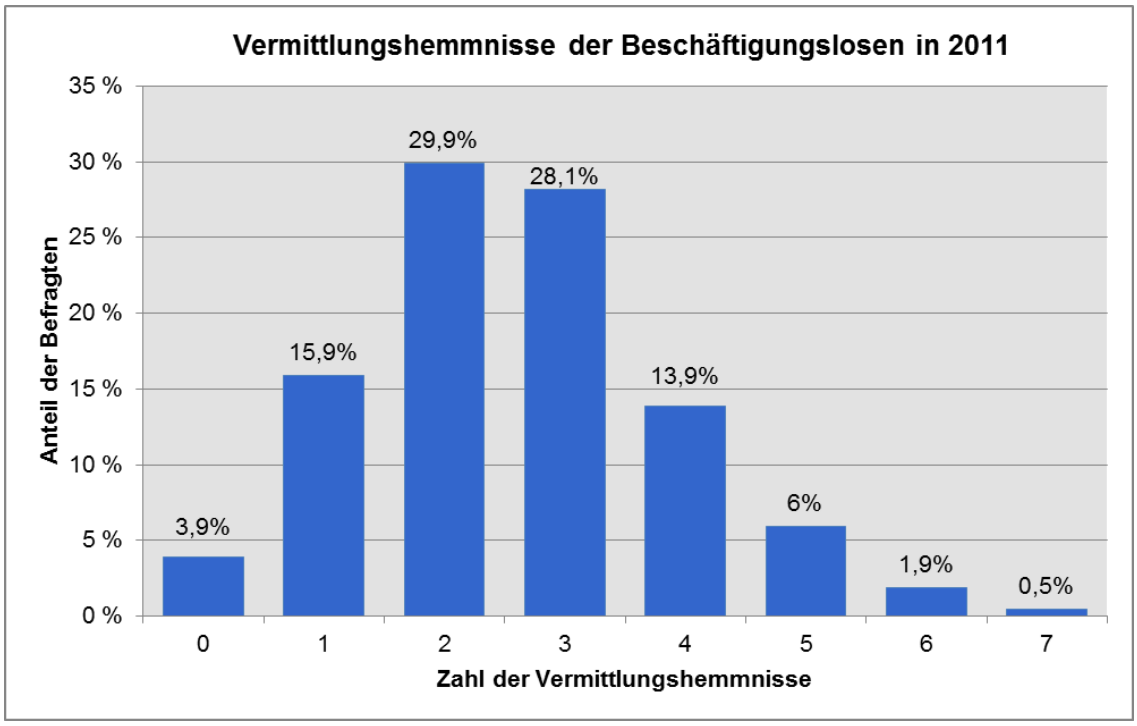
Unter Berücksichtigung einer zunehmenden Rentenorientierung der Personen über 60 Jahre und damit verbundenen erwerbsbiografischen Orientierungen sowie der Möglichkeit, dass sich 15- bis 25-Jährige durch Ausbildung oder Studium noch weiter qualifizieren können, verorten wir die Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung in den beiden mittleren Altersgruppen (26 bis 60 Jahre). Das wären 2,47 Millionen Personen. Es gibt jedoch durchaus auch Gründe für die Ausweitung der Zielgruppe auf die über 60-Jähringen, was die Größe der Zielgruppe noch deutlich erhöhen würde.

4.3.2 Zahl der Vermittlungshemmnisse im Querschnitt

Zur weiteren Beschreibung und Eingrenzung dieser Personengruppe, der potentiellen Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung, werden zudem die neun oben definierten Vermittlungshemmnisse im Querschnitt betrachtet. Wie bereits erläutert treten Vermittlungshemmnisse häufig nicht singulär auf, sondern eine Person weist mehrere Hemmnisse auf, die sich kumuliert besonders negativ auf eine (Wieder-)Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt auswirken. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Anzahl der Hemmnisse der nach unserem Konzept Beschäftigungslosen im Jahr 2011. Lediglich 3,87 % der betrachteten Personen ist kein Vermittlungshemmnis zuzuschreiben. Über 58 % weisen zwei oder drei Hemmnisse auf und mehr als 22 % haben mindestens vier der untersuchten neun Hemmnisse. Die durchschnittliche Anzahl der Hemmnisse beträgt 2,6. Keine Person verfügt über acht oder neun Hemmnisse.

[5] Arbeitslose und Unterbeschäftigte: jeweils Rechtskreis des SGB II.

Abbildung 1: Verteilung kumulierter Vermittlungshemmnisse



Quelle: PASS 2011, 5. Welle, eigene Darstellung; N = 3.461

Zusätzlich wurden Untersuchungen durchgeführt, die die Häufigkeit einzelner Hemmnisse aufzeigen. Vermittlungshemmnisse, die bei den untersuchten Personen besonders oft vertreten sind, sind Leistungsbezug von mindestens einem Jahr (74,26 % der Befragten), gesundheitliche Einschränkungen (44,52 %) sowie ein Alter von 50 Jahren und älter (40,71 %). Folglich sind auch Kombinationen dieser drei Hemmnisse besonders oft vertreten. Dauerhaften Leistungsbezug und gesundheitliche Einschränkungen weisen knapp 35 % auf; höheres Alter in Kombination mit dauerhaftem Leistungsbezug ist bei rund einem Drittel der Personen vorzufinden. Von allen drei genannten Hemmnissen ist fast ein Fünftel der Befragten betroffen.

Einen Migrationshintergrund haben fast 28 % der betrachteten Personen. Davon geben ca. 32 % an, dass ihre Deutschkenntnisse bestenfalls zufriedenstellend sind. Die Kombination Migrationshintergrund mit länger andauerndem Grundsicherungsbezug trifft auf gut 20 % aller Befragten zu. Migrationshintergrund in Kombination mit fehlendem Ausbildungsabschluss oder gesundheitlichen Einschränkungen ist bei jeweils rund 11 % zu beobachten.

Die Ergebnisse zeigen, dass das kumulierte Auftreten von Hemmnissen keine Seltenheit ist und hierin ein Grund für die schwierige Integration bestimmter Personengruppen in den allgemeinen Arbeitsmarkt liegen kann. Für Personen, die sich bereits seit längerer Zeit in Beschäftigungslosigkeit befinden ist es ohnehin schon nicht leicht, wieder ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Durch das Hinzukommen weiterer Hemmnisse wie gesundheitlichen Einschränkungen oder Migrationshintergrund, gestaltet sich ihre Situation zunehmend schwieriger.

4.3.3 Vermittlungshemmnisse und Zeiten in Beschäftigungslosigkeit

Neben den Vermittlungshemmnissen muss auch die Zeit in Beschäftigungslosigkeit für eine Abgrenzung der Zielgruppe herangezogen werden. Als kritischer Schwellenwert für die arbeitsmarktfernen Personen wird in einer engen Definition eine Verweildauer von über 90% in Beschäftigungslosigkeit definiert.

Im nächsten Schritt werden die beiden Kernelemente des Messkonzepts zusammengefasst, indem die vorhandenen Vermittlungshemmnisse gemeinsam mit den Zeiten in Beschäftigungslosigkeit betrachtet werden. Tabelle 8 soll als Grundlage dienen, um arbeitsmarktferne Menschen und damit die Größe der Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung zu bestimmen. Sie unterteilt die Personen je nach Dauer der Beschäftigungslosigkeit in zehn Gruppen, für die zudem die Anzahl ihrer Hemmnisse aufgezeigt wird. Wie bereits aus Abbildung 1 deutlich geworden ist, weisen die meisten Personen ungeachtet der Dauer ihrer Beschäftigungslosigkeit zwei oder drei Hemmnisse auf. Es fällt auf, dass bei Personen, die weniger als 40 % ihres Beobachtungszeitraums beschäftigungslos waren, die Zahl der Hemmnisse geringer ist. Hier gibt es vergleichsweise viele Menschen, die kein oder lediglich ein Hemmnis aufweisen. In der Gruppe derer, die kaum von Beschäftigungslosigkeit betroffen waren, gibt es darüber hinaus keine Person, die von extrem vielen Hemmnissen betroffen ist.

Tabelle 8: Zeiten in Beschäftigungslosigkeit nach Zahl der Vermittlungshemmnisse für Personen (Alter 15 – 65) mit Angaben zum Erwerbsstatus für mindestens drei Jahre

Vermittlungs-hemmnisse	Zeit in Beschäftigungslosigkeit (in Prozent)										Total
	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100	
0	2.556	3.593	14.762	11.687	24.722	1.065	23.050	5.957	17.331	29.736	134.459
1	3.223	16.010	24.087	7.471	9.550	9.743	16.009	18.602	19.931	160.285	284.911
2	6.166	3.577	9.621	10.076	24.388	42.793	17.087	17.451	59.856	494.036	685.051
3	2.171	1.090	7.484	12.804	14.511	14.359	15.989	8.483	34.851	488.335	600.077
4	1.116	0	1.893	871	990	8.187	3.438	7.179	11.262	312.924	347.860
5	0	548	838	5.237	1.100	3.469	3.823	4.980	10.787	138.011	168.793
6	0	0	550	13.165	529	465	0	0	206	57.413	72.328
7	0	0	0	0	745	0	0	0	0	19.926	20.671
Total	15.232	24.818	59.235	61.311	76.535	80.081	79.396	62.652	154.224	1.700.666	2.314.150

Quelle: PASS 2007 - 2011, eigene Berechnung

Wenn öffentlich geförderte Beschäftigung nur noch für die arbeitsmarktfernen Personen in Betracht gezogen werden soll, dann kann die obige Tabelle Auskunft geben, wie groß dieser Personenkreis sich aktuell in Deutschland darstellt. Wir erweitern hierfür die bisherige Definition der arbeitsmarktfernen Menschen, indem wir zusätzlich zum Kriterium „mindestens 90 % in Beschäftigungslosigkeit“ definieren, dass diese Personen zudem mindestens vier Vermittlungshemmnisse aufweisen müssen. Anhand dieser Kriterien gehen wir von 528.274 Personen aus, die *unter den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen* keine Chance mehr auf eine Erwerbsintegration haben und deswegen zur Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung gehören. Für diese Menschen wäre öffentlich geförderte Beschäftigung eine Möglichkeit, um wieder am Arbeitsmarkt teilnehmen zu können.

Wie bereits anhand von Tabelle 7 festgestellt, müsste sich öffentlich geförderte Beschäftigung allerdings eher an Personen mittleren Alters zwischen 26 und 60 Jahre richten. Die oben genannte Zielgruppengröße sollte also bezüglich des Alters weiter eingegrenzt werden. Tabelle 9 berücksichtigt daher nur Beschäftigungslose im Alter von 26 bis 60 Jahren. Mit den bereits festgelegten Kriterien (mind. vier Vermittlungshemmnisse, mehr als 90 % beschäftigungslos) ergibt sich somit eine Zielgruppengröße von 435.178 Personen. Ein Vergleich der Geschlechter zeigt dabei ein ungleiches Verhältnis. Der Anteil an Frauen in dieser Gruppe beträgt 68,04 %.

Tabelle 9: Zeiten in Beschäftigungslosigkeit nach Zahl der Vermittlungshemmnisse für Personen (Alter 26 – 60) mit Angaben zum Erwerbsstatus für mindestens drei Jahre

Vermittlungs-hemmnisse	Zeit in Beschäftigungslosigkeit (in Prozent)										Total
	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100	
0	2.116	878	14.668	11.687	23.669	1.065	23.050	3.671	6.004	28.620	115.428
1	2.522	1.717	22.875	6.484	9.094	9.743	13.634	18.013	18.131	155.965	258.178
2	3.669	3.577	7.764	7.108	23.068	42.193	15.229	17.365	57.627	420.027	597.627
3	2.171	772	7.295	7.784	12.142	14.253	15.137	8.221	33.126	419.397	520.298
4	1.116	0	1.893	779	935	7.306	3.137	7.179	11.262	242.448	276.055
5	0	548	838	5.237	1.100	3.469	2.413	4.980	0	126.859	145.444
6	0	0	550	1.211	265	465	0	0	206	51.554	54.251
7	0	0	0	0	745	0	0	0	0	14.317	15.062
Total	11.594	7.492	55.883	40.290	71.018	78.494	72.600	59.429	126.356	1.459.187	1.982.343

Quelle: PASS 2007 - 2011, eigene Berechnung

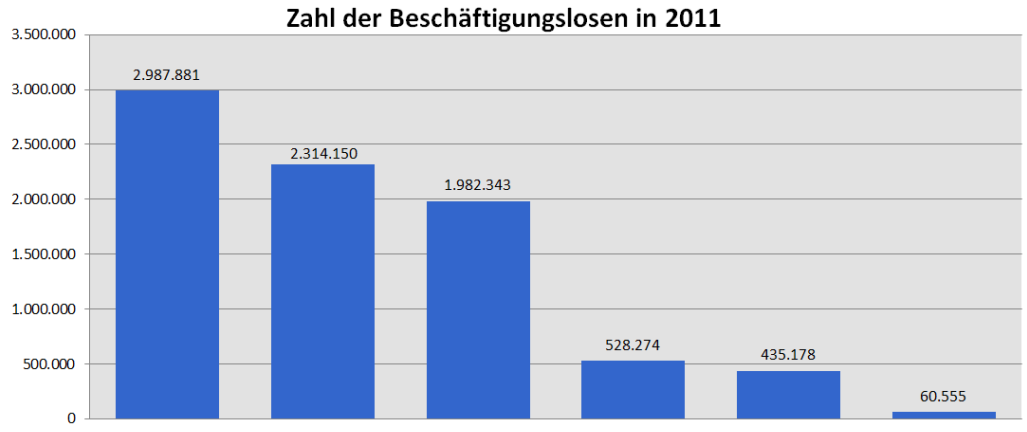
Die komplizierte Situation mit langanhaltender Beschäftigungslosigkeit, vielen Vermittlungshemmnissen und einer damit verbundenen schwierigen Integration in den Arbeitsmarkt belastet nicht nur die Betroffenen selbst, sondern auch deren Kinder. Studien zeigen, dass beispielsweise der Jobverlust der Mutter das Sozialverhalten der Kinder beeinträchtigt. Kinder, deren Mütter ihren Arbeitsplatz verloren haben, sind sozio-emotional auffälliger und glauben weniger daran, dass sie ihr Leben selbst bestimmen können (Peter/Spieß 2013).

Bei der ermittelten Zielgruppe von gut 435.000 Personen leben insgesamt 305.332 Kinder unter 15 Jahren im Haushalt. Diese Zahl beinhaltet nur Haushalte mit maximal drei Kindern. Ausreißer, in Form von sehr kinderreichen Familien könnten die Hochrechnung zu stark verzerren und bleiben daher unberücksichtigt. Dennoch ist diese Zahl beträchtlich. Dies liegt unter anderem daran, dass der Status alleinerziehend ein Vermittlungshemmnis ist, nach der sich die Zielgruppengröße unter anderem bemisst. Für Alleinerziehende ist es oft schwieriger Familie und Beruf zu vereinbaren, weshalb sie häufig längere Zeiten im Grundsicherungsbezug bzw. in Beschäftigungslosigkeit verbringen müssen (Bundesagentur für Arbeit 2012). Von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung könnten deswegen auch die Kinder profitieren, da sie eine arbeitsweltliche Strukturierung des Lebensumfelds ihrer Eltern erfahren würden.

Angesichts der aus der Sozialforschung vielfältig bekannten zerstörerischen Wirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur bei den davon betroffenen Individuen, sondern auch in deren Familien-Systemen bekommt eine öffentlich geförderte Beschäftigung auch für die Kinder und Jugendlichen im Haushalt der erwerbslosen Menschen eine eigenständige Bedeutung, die man nicht unterschätzen sollte.

Die hier vorgeschlagene Abgrenzung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung ist hinsichtlich der sich ergebenden Zahlenwerte in Abbildung 2 zusammengestellt, wo auch auf die relevanten Tabellen verwiesen wird. Die Übersicht macht deutlich, dass man in dem hier entwickelten Ansatz in mehreren Schritten auf die 435.178 Menschen als Größenordnung für eine – das sei hier nochmals hervorgehoben – sehr restriktiv abgegrenzte Zielgruppengrundgesamtheit gekommen ist, die man als eine inhaltlich fundierte Untergrenze der Grundgesamtheit für öffentlich geförderte Beschäftigung betrachten sollte.

Abbildung 2: Übersicht über die bisherigen Berechnungen



beschäftigungslos 2011	x	x	x	x	x	x
für mind. 3 Jahre Angaben zum Erwerbsstatus		x	x	x	x	x
mind. 90 % der Zeit beschäftigungslos				x	x	x
mind. 4 Vermittlungs-hemmnisse				x	x	x
Alter	15-65	15-65	26-60	15-65	26-60	älter als 60
berechnet in	Tabelle 7	Tabelle 8	Tabelle 9	Tabelle 8	Tabelle 9	nachrichtlich ausgewiesen

Quelle: Eigene Darstellung

4.3.4 Verteilung der Beschäftigungslosen auf die Bundesländer

Tabelle 10 zeigt, wie sich die Zahl der potentiell für öffentlich geförderte Beschäftigung infrage kommenden Beschäftigungslosen in 2011 auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Dabei wird zum einen die Gesamtsumme der zuvor ermittelten Beschäftigungslosen im Alter von 26 bis 60 Jahren je Bundesland aufgezeigt, also Personen, die 2011 ALG II bezogen haben und arbeitslos waren (Spalte 1). Weiterhin werden die Personen der ermittelten Zielgruppe, also Menschen, die zusätzlich mindestens vier Vermittlungshemmnisse aufweisen und mindestens 90 % ihres Beobachtungszeitraums beschäftigungslos waren, hinsichtlich ihrer Herkunft betrachtet (Spalte 2). Spalte 3 gibt den Anteil von Personen der Zielgruppe an der Grundgesamtheit aller Beschäftigungslosen an.

Tabelle 10: Zahl der Beschäftigungslosen in 2011 (Alter: 26 – 60) nach Bundesländern

Bundesland	Beschäftigungslose		
	Gesamt	mindestens 90% ohne Beschäftigung und mindestens 4 Vermittlungshemmnisse	Anteil (in %)
Baden-Württemberg	114.500	33.800	29,5
Bayern	137.100	65.500	47,8
Berlin	169.200	24.600	14,5
Brandenburg	83.000	9.400	11,3
Bremen	20.100	4.900	24,4
Hamburg	40.300	7.200	17,9
Hessen	125.600	9.200	7,3
Mecklenburg-Vorpommern	91.100	940	1,0
Niedersachsen	208.200	43.500	20,9
Nordrhein-Westfalen	509.000	173.700	34,1
Rheinland-Pfalz	54.400	14.600	26,8
Saarland	26.000	1.600	6,2
Sachsen	158.200	28.000	17,7
Sachsen-Anhalt	122.200	4.700	3,8
Schleswig-Holstein	56.000	11.200	20,0
Thüringen	67.300	2.400	3,6
Total	1.982.200	435.200	22,0

Quelle: PASS 2007 - 2011, eigene Berechnung

Bei den hier ausgewiesenen Werten für die Zielgruppe unter den Beschäftigungslosen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer handelt es sich um eine näherungsweise Bestimmung auf der Basis von Stichprobendaten des PASS. Hierbei kann es zu Verzerrungen durch geringe Fallzahlen besonders in kleinen Bundesländern kommen.

Zweifelsohne hängt die Zahl der Menschen in Beschäftigungslosigkeit mit der Bevölkerungsgröße der Bundesländer zusammen. So zeigt sich, dass über 173.000 Personen der hier bestimmten Zielgruppe in Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsreichsten Bundesland, wohnen. In Mecklenburg-Vorpommern hingegen gibt es „nur“ 940 Personen, für die öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage kommen könnten.

Bei Betrachtung des Anteils der Zielgruppenpopulation an der Gesamtzahl der Beschäftigungslosen zeigen sich große Unterschiede zwischen den Bundesländern. In Bayern zählt beispielsweise fast die Hälfte der Beschäftigungslosen zur Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung, in Baden-Württemberg sind es rund 30 %. Diese hohen Anteile deuten darauf hin, dass in Ländern mit einer allgemein guten Arbeitsmarktlage und vergleichsweise geringen Arbeitslosenquoten die arbeitsmarktnäheren Beschäftigungslosen bereits in Arbeit gekommen sind. Unter den verbleibenden Beschäftigungslosen findet sich daher ein besonders großer Anteil der arbeitsmarktfernen „Sockelarbeitslosen“, bei denen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht gelingt.

Im Gegensatz dazu lässt sich in Bundesländern mit schlechter Arbeitsmarktlage und hoher Arbeitslosenquote der umgekehrte Effekt beobachten. Hier erreichen die Anteile der Personen aus der Zielgruppe an allen Beschäftigungslosen ein deutlich niedrigeres Niveau. Dies trifft vor allem auf die neuen Bundesländer zu. Dort beträgt der Anteil der arbeitsmarktfernen Personen teilweise weniger als 5 %. Eine schlechte Arbeitsmarktlage führt dort zu einer allgemein hohen Beschäftigungslosigkeit, so dass der Anteil der arbeitsmarktfernen Menschen an allen Beschäftigungslosen relativ niedrig ist.

4.3.5 Ergebnisse der multivariaten Analyse

Um den Einfluss einzelner Hemmnisse auf die Dauer der Beschäftigungslosigkeit deutlich zu machen, wurden drei multivariate Regressionsmodelle geschätzt. Dabei wurden wieder Personen betrachtet, die 2011 beschäftigungslos waren und für die über einen Zeitraum von mindestens 36 Monaten Angaben zum Erwerbsstatus vorliegen. Die abhängige Variable ist der Anteil der Zeit in Beschäftigungslosigkeit innerhalb des betrachteten Zeitraums.

Im ersten Modell wurde geschätzt, ob sich mit zunehmender Zahl der Hemmnisse die Zeit in Beschäftigungslosigkeit erhöht. Diese Annahme lässt sich bestätigen. Der Koeffizient für die Zahl der Hemmnisse erweist sich als hochsignifikant ($P<0{,}005$). Die Konstante des Modells besagt, dass die untersuchten Personen durchschnittlich 76,39 % des Beobachtungszeitraums beschäftigungslos waren, wenn sie kein Hemmnis aufweisen. Bei Unterstellung eines linearen Verlaufs erhöht sich mit jedem zusätzlichen Hemmnis der Anteil in Beschäftigungslosigkeit um 4,41 Prozentpunkte. Dieses Ergebnis zeigt, dass für Menschen, die viele Vermittlungshemmnisse aufweisen, die Integration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis besonders schwierig ist. Vor allem wenn man bedenkt, dass viele Hemmnisse (z.B. höheres Alter, Migrationshintergrund) inhärent sind und es für die betroffenen Personen selbst gar nicht möglich ist, sich von diesen Hemmnissen zu „befreien“. Die Bearbeitung liegt in der Mehrheit der Fälle auch außerhalb der Reichweite der öffentlichen Arbeitsverwaltung.

Tabelle 11: Multivariate Analyse des Einflusses von Vermittlungshemmnissen auf die Zeit der Beschäftigungslosigkeit

	Modell 1			Modell 2			Modell 3		
	Coef.	Std.Err.	P>|z|	Coef.	Std.Err.	P>|z|	Coef.	Std.Err.	P>|z|
Anz. Hemmnisse	**4,41**	0,29	0,000						
Hemmnisse									
höheres Alter				**5,53**	0,88	0,000	0,98	1,47	0,504
Migration				**1,90**	0,96	0,049	**2,32**	1,01	0,021
schlechte Deutschkenntnisse				-0,05	1,39	0,973	1,25	1,40	0,372
kein Schulabschluss				1,70	1,19	0,154	0,81	1,19	0,498
keine Ausbildung				**1,89**	0,89	0,034	**3,97**	0,93	0,000
gesundheitliche Einschränkungen				**4,79**	0,82	0,000	**3,58**	0,83	0,000
Pflegeverpflichtung				2,26	1,68	0,178	1,84	1,67	0,269
alleinerziehend				-1,92	1,26	0,128	**-2,82**	1,37	0,041
Leistungsbezug länger als 1 Jahr				**18,32**	0,88	0,000	**18,04**	0,88	0,000
Soziodemographische Merkmale									
Frau							0,02	0,87	0,978
Familienstand									
ledig							1,15	2,39	0,631
verheiratet							0,18	2,24	0,935
geschieden							1,64	2,25	0,465
verwitwet							Referenz		
Alter									
16 bis 25 Jahre							**-16,79**	2,67	0,000
26 bis 45 Jahre							**-5,41**	2,21	0,014
46 bis 60 Jahre							-1,32	1,65	0,425
über 60 Jahre							Referenz		
neue Bundesländer							**1,83**	0,88	0,04
Konstante	**76,39**	0,89	0,000	**69,63**	0,96	0,000	**72,06**	3,40	0,000
N	2.635			2.635			2.635		
R^2	0,082			0,190			0,212		

abhängige Variable: Anteil der Zeit in Beschäftigungslosigkeit
Signifikante Effekte sind hervorgehoben.

Quelle: PASS 2007 - 2011, eigene Berechnung

Im zweiten Modell wurde genauer untersucht, welche konkreten Hemmnisse die Dauer der Beschäftigungslosigkeit beeinflussen. Den größten Einfluss zeigt dabei die Variable, die einen Leistungsbezug von einem Jahr oder länger angibt. Mit längerer Dauer der Beschäftigungslosigkeit wird also die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt immer schwieriger. Weiterhin zeigen die Variablen für ein höheres Alter sowie für gesundheitliche Einschränkungen hochsignifikanten positiven Einfluss auf die Zeit in Beschäftigungslosigkeit. Somit sind Menschen in höherem Alter länger ohne Beschäftigung als jüngere Personen und Personen mit gesundheitlichen Beschwerden länger beschäftigungslos als gesunde Menschen. Außer den genannten Hemmnissen zeigen die Variablen Migrationshintergrund und kein Ausbildungsabschluss signifikanten Einfluss. Beide Variablen spielen mit einem Wert von unter zwei jedoch eher eine untergeordnete Rolle. Die Variablen schlechte Deutschkenntnisse, kein Schulabschluss, Pflegeverpflichtung und alleinerziehend wirken sich im Modell nicht signifikant auf die Dauer der Beschäfti-

gungslosigkeit aus. Gleichzeitig zeigen jedoch Erfahrungen aus der Praxis und qualitative Studien (Obermeier et al. 2013), dass auch diese Hemmnisse einen deutlichen Einfluss auf die Zeit in Arbeitslosigkeit haben.

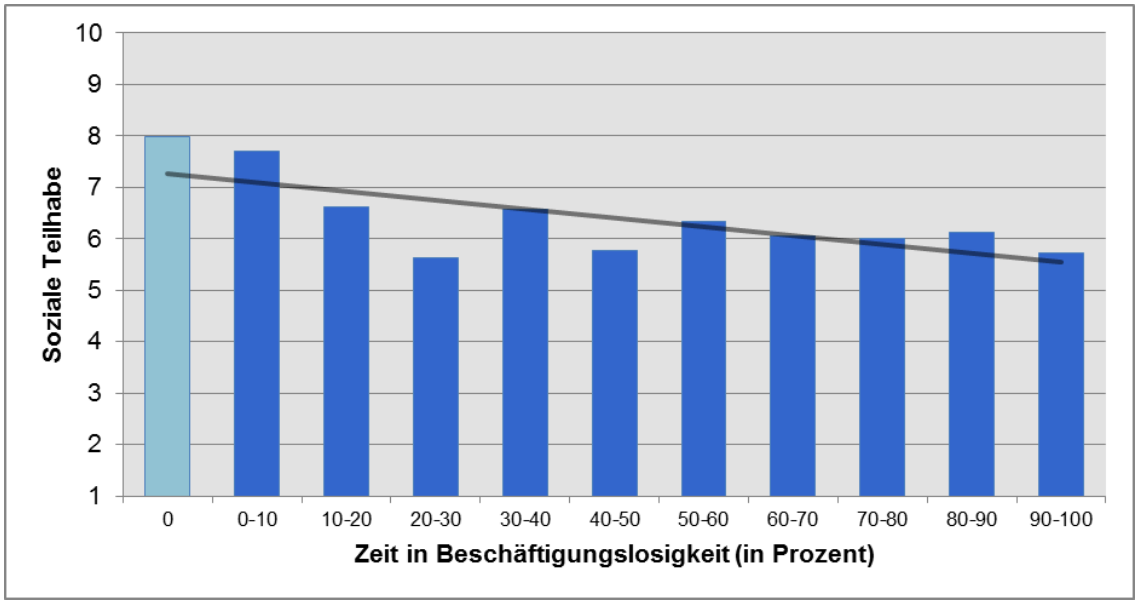
Im dritten Modell wurden zusätzlich die Kontrollvariablen Geschlecht, Familienstand, Alter und Herkunft (neue Bundesländer – alte Bundesländer) aufgenommen. Im Vergleich zu Modell 2 zeigen sich nur wenige Veränderungen. Das Hemmnis höheres Alter ist nicht mehr signifikant, was aber auf die jetzt einbezogenen Altersklassen zurückzuführen ist, welche das Alter genauer abbilden und sich stattdessen als signifikant erweisen. Der Status alleinerziehend zeigt jetzt signifikanten Einfluss mit negativem Vorzeichen. Dies ist eher überraschend, denn es bedeutet, dass Alleinerziehende kürzer beschäftigungslos sind als Menschen, die nicht alleinerziehend sind. Im Gegensatz dazu belegen allerdings Daten der amtlichen Statistik, dass Alleinerziehende überdurchschnittlich von Beschäftigungslosigkeit betroffen sind und längere Zeiten im Leistungsbezug aufweisen (Bundesagentur für Arbeit 2012). Die neu aufgenommenen Variablen Geschlecht und Familienstand erweisen sich nicht als signifikant. Lediglich die Variable der Herkunft zeigt eine geringfügig längere Beschäftigungslosigkeit bei Personen aus den neuen Bundesländern.

Auch wenn nicht alle Vermittlungshemmnisse signifikanten Einfluss auf die Dauer der Zeit ohne Beschäftigung zeigen, kann davon ausgegangen werden, dass auch nicht-signifikante Hemmnisse die Aufnahme einer Beschäftigung erschweren können. Besonders unter Berücksichtigung der individuellen Situation jedes Beschäftigungslosen liegt es nahe, dass alle aufgeführten Hemmnisse sowie weitere nicht beobachtbare Merkmale vor allem in Kombination einen Einfluss auf die Dauer der Beschäftigungslosigkeit und die Schwierigkeit der Integration in ein Beschäftigungsverhältnis haben.

4.3.6 Soziale Teilhabe

Um die Problematik, die mit dauerhafter Beschäftigungslosigkeit verbunden ist, auch aus subjektiver Perspektive der Betroffenen zu beschreiben, soll die wahrgenommene soziale Teilhabe für verschiedene Zeiten der Beschäftigungslosigkeit betrachtet werden. Sie wird im PASS-Fragebogen folgendermaßen abgefragt: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Wie ist das bei Ihnen?“

Abbildung 3: Soziale Teilhabe der Erwerbstätigen und Beschäftigungslosen 2011 (nach Dauer)



Quelle: PASS 2007 - 2011, eigene Darstellung

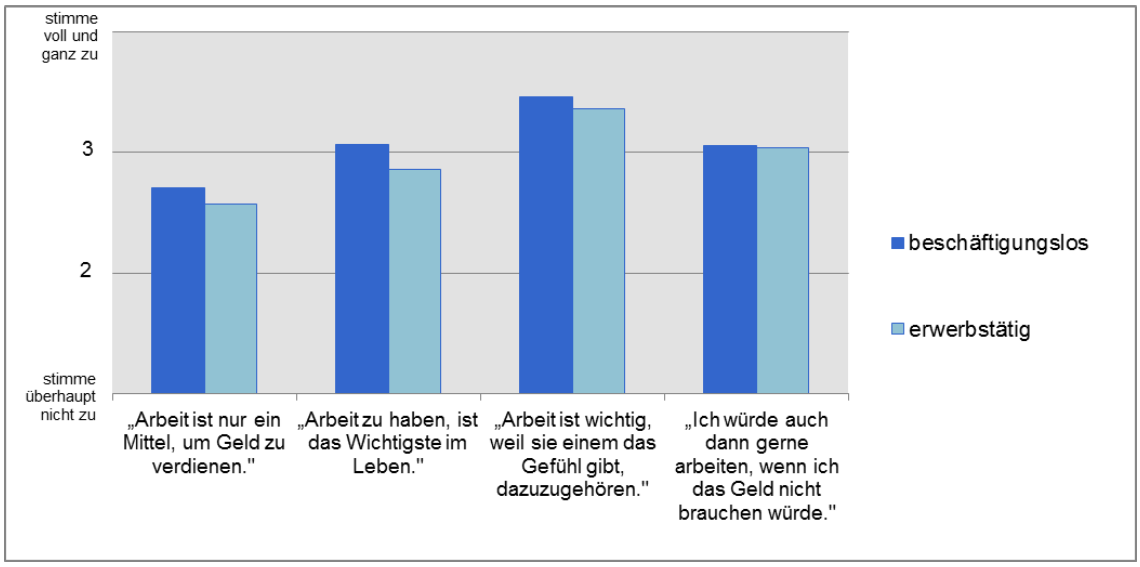
Die Ergebnisse zeigen, dass sich Erwerbstätige eher dazugehörig fühlen als Beschäftigungslose. Sie geben im Durchschnitt einen Wert von 7,99 auf der Skala von eins bis zehn an. Beschäftigungslose, die nur einen sehr kurzen Teil ihres Beobachtungszeitraums (weniger als 10 %) nicht erwerbstätig waren, kommen mit einem Wert von 7,71 fast an dieses Niveau heran. Bei Personen, die längere Zeit ohne Beschäftigung sind, ist eine abfallende Tendenz zu beobachten. Mit zunehmender Zeit in Beschäftigungslosigkeit fühlen sich die Menschen eher vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen. Befragte, die nicht oder fast nicht gearbeitet haben, geben im Durchschnitt nur noch einen Wert von 5,73 an. Das niedrige Zugehörigkeitsgefühl der Personen mit nur 20 bis 30 Prozent in Beschäftigungslosigkeit könnte sich dadurch ergeben, dass sich diese Personen in ihrer ersten Episode ohne Beschäftigung befinden. Arbeitslosigkeit wird vor allem in den ersten Monaten als besonders belastend erlebt, was das Zugehörigkeitsgefühl beeinflussen kann.

Fehlende Erwerbsintegration ruft damit zunehmend das Gefühl hervor, nicht mehr an der Gesellschaft teilzuhaben. Andere Studien auf Basis des PASS kommen zu dem Ergebnis, dass sich Teilnehmer an öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) weniger gesellschaftlich ausgegrenzt fühlen und die Teilnahme ihre Lebenszufriedenheit erhöht (Wulfgramm 2011: 190). Dieser Effekt ist vor allem bei arbeitsmarktfernen Personengruppen zu beobachten. Für die zuvor bestimmte Zielgruppe von Personen, die mehr als 90 % der Zeit beschäftigungslos waren, könnte eine Tätigkeit im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung die Möglichkeit bieten, die soziale Teilhabe wieder zu steigern und das allgemeine Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft zu stärken.

4.3.7 Arbeitsmotivation

Vor allem Langzeitarbeitslosen wird oft unterstellt, nicht die nötige Arbeitsmotivation aufzubringen und sich aus diesem Grund (selbstverschuldet) in ihrer Situation zu befinden. Im Rahmen der PASS-Befragung wurden die Befragten mit vier Aussagen zur intrinsischen und extrinsischen Arbeitsmotivation konfrontiert, zu denen sie ihre Zustimmung auf einer 4er-Skala ausdrücken sollten. Abbildung 4 zeigt den Vergleich der durchschnittlichen Werte von Beschäftigungslosen und Erwerbstätigen. Zunächst fällt auf, dass es zwischen beiden Gruppen kaum signifikante Unterschiede gibt. Die größte Differenz findet sich beim Statement „Arbeit zu haben, ist das Wichtigste im Leben.“ Hier gibt es eine größere Zustimmung bei den Personen, die zurzeit ohne Beschäftigung sind. Bei keinem der abgefragten Statements ist eine höhere Zustimmung der Erwerbstätigen zu beobachten. Eine mangelnde Motivation der Beschäftigungslosen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, ist hier jedenfalls nicht auszumachen. Es ist sogar so, dass Beschäftigungslose nach den Selbstauskünften eher eine höhere Motivation zeigen als die erwerbstätige Bevölkerung. Weiterhin bestätigt Abbildung 4, wie bereits Abbildung 3, die Wichtigkeit einer beruflichen Tätigkeit im Hinblick auf gesellschaftliche Zugehörigkeit. Von den vier abgefragten Statements sind bei dieser Aussage die höchsten Zustimmungswerte zu beobachten. Auch Beschäftigungslosen kann somit grundsätzlich eine hohe Arbeitsmotivation unterstellt werden, welche die Grundvoraussetzung für die Annahme eines regulären oder öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisses ist. Die aktuellen Bedingungen am Arbeitsmarkt sowie individuelle Vermittlungshemmnisse geben ihnen jedoch nicht die Chance, diese auch in Beschäftigung umzusetzen.

Abbildung 4: Vergleich der Arbeitsmotivation von Erwerbstätigen und Beschäftigungslosen

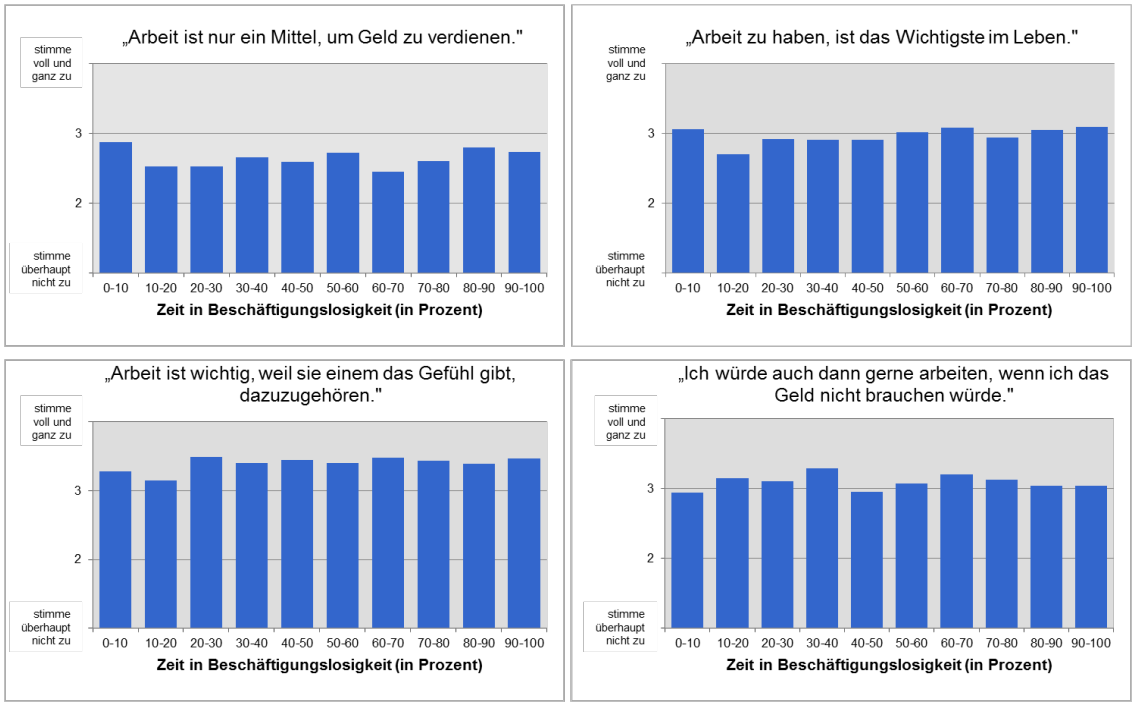


Quelle: PASS 2011, eigene Darstellung

In Abbildung 5 werden noch einmal die einzelnen Aussagen zur Arbeitsmotivation dargestellt. Diesmal unterteilt nach unterschiedlichen Zeiten der Beschäftigungslosigkeit. In allen vier Diagrammen zeigt sich keine negative Tendenz der Entwicklung der Motivation bei andauernder Beschäftigungslosigkeit. Auch mit zunehmender Dauer der Beschäftigungslosigkeit innerhalb der letzten 36 Monate nimmt die Arbeitsmotivation nicht ab, sondern bleibt auf hohem Niveau. Von Vorverurteilungen und Verallgemeinerungen in dieser Hinsicht sollte also Abstand genommen werden. Mit zunehmender Dauer der Beschäftigungslosigkeit nimmt die Arbeitsmotivation nicht ab, denn auch Beschäftigungslose wollen

grundsätzlich arbeiten. Mangelnde Arbeitsmotivation ist nicht der Grund ist, weshalb eine Person nicht wieder in ein Beschäftigungsverhältnis eintritt.

Abbildung 5: Arbeitsmotivation nach Dauer der Arbeitslosigkeit



Quelle: PASS 2007 - 2011, eigene Darstellung

5. Fazit und Einordnung der Ergebnisse in die arbeitsmarktpolitische Fachdiskussion

Die vorliegende Studie hat - im Wissen um die Diskussionswürdigkeit des Begriffs „arbeitsmarktferne“ Personen - einen inhaltlich fundierten Ansatz vorgestellt, mit dem die Größenordnung einer restriktiv im Sinne von „arbeitsmarktfern“ abgegrenzten Personengruppe ermittelt werden kann, die als Grundgesamtheit für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung zugrunde gelegt werden könnte, wenn man denn will. Die quantitative Abschätzung bewegt sich in einem Bereich von mehr als 430.000 Menschen.

Immer offensichtlicher wird die Tatsache, dass die Politik diese Personengruppe in den vergangenen Jahren schlichtweg „vergessen“ bzw. bewusst in Kauf genommen hat, dass es zu einer dauerhaften Exklusion dieser Menschen aus dem Erwerbsleben kommt. Die Mittel für Eingliederungsmaßnahmen im SGB II-Bereich sind erheblich reduziert worden und gleichzeitig hat der Gesetzgeber förderrechtlich die bestehende „Lebenslüge der öffentlich geförderten Beschäftigung“ sogar noch verschärft und damit die Möglichkeit für angemessene Angebote weiter eingeengt.[6] Im Ergebnis sehen wir eine massive „Verhärtung“ der Langzeitarbeitslosigkeit im Grundsicherungssystem – und das in Jahren, in denen wir mit positiven Rahmenbedingungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt konfrontiert waren. Wie wird dann erst die Entwicklung sein, wenn wir wieder mit schlechteren Nachfragebedingungen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sein sollten?

6 Zum Begriff der „Lebenslüge“ und insgesamt zur historischen Einordnung der Entwicklungslinien der öffentlich geförderten Beschäftigung in Deutschland ausführlicher Sell (2011).

Nun gibt es schon seit längerem – wie auch in der vorliegenden Arbeit skizziert – zahlreiche Reformvorschläge für eine sinnvollere öffentlich geförderte Beschäftigung, die aus dem Fachdiskurs stammen und die mittlerweile auch in die politischen Konzeptionen der (bisherigen) Oppositionsparteien eingeflossen sind und dort vor allem unter dem Begriff „Sozialer Arbeitsmarkt“ thematisiert werden. Den meisten Reformvorschlägen zentral ist die Infragestellung der „Lebenslüge“ der öffentlich geförderten Beschäftigung, also der Vorgabe des „magischen Dreiecks“ aus Zusätzlichkeit, öffentlichem Interesse und - seit der „Instrumentenreform“ 2012 leider sogar im Gesetz verankert - „Wettbewerbsneutralität“.[7] Letztendlich basieren die meisten Reformvorschläge auf dem Vorschlag eines Systemwechsels hin zu einer Modellierung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf der Grundlage des Lohnkostenzuschusses. Dieser soll dann im Prinzip für alle Unternehmen offen stehen, also auch für privatwirtschaftliche Anbieter – wohl wissend, dass wir bei der Gruppe der auch in dieser Studie im Mittelpunkt stehenden „arbeitsmarktfernen“ Menschen über Personen reden, die auch bei einer 100%-Lohnkostensubventionierung von den meisten privatwirtschaftlichen Betrieben nicht eingestellt werden. Das Grundmodell für diesen Ansatz ist skizziert bei Sell (2010). Allerdings ist die prinzipielle Offenheit für alle Akteure auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbs- und damit ordnungspolitisch[8] ein wichtiger Baustein für eine zukunftsträchtige Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung. Wenn man aber gut begründet davon ausgehen kann, dass es in vielen Fällen nicht gelingen wird, in der Praxis die betroffenen Menschen in nennenswertem Umfang sofort (oder überhaupt) in Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes direkt zu integrieren, dann brauchen wir professionelle Beschäftigungsunternehmen, die diese Aufgabe übernehmen – und dies in enger Zusammenarbeit mit Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes und auf dem ersten Arbeitsmarkt (vgl. dazu Sell 2012). Genau deswegen ist auch die Forderung nach einem Wegfall der bestehenden förderrechtlichen Restriktionen so wichtig.

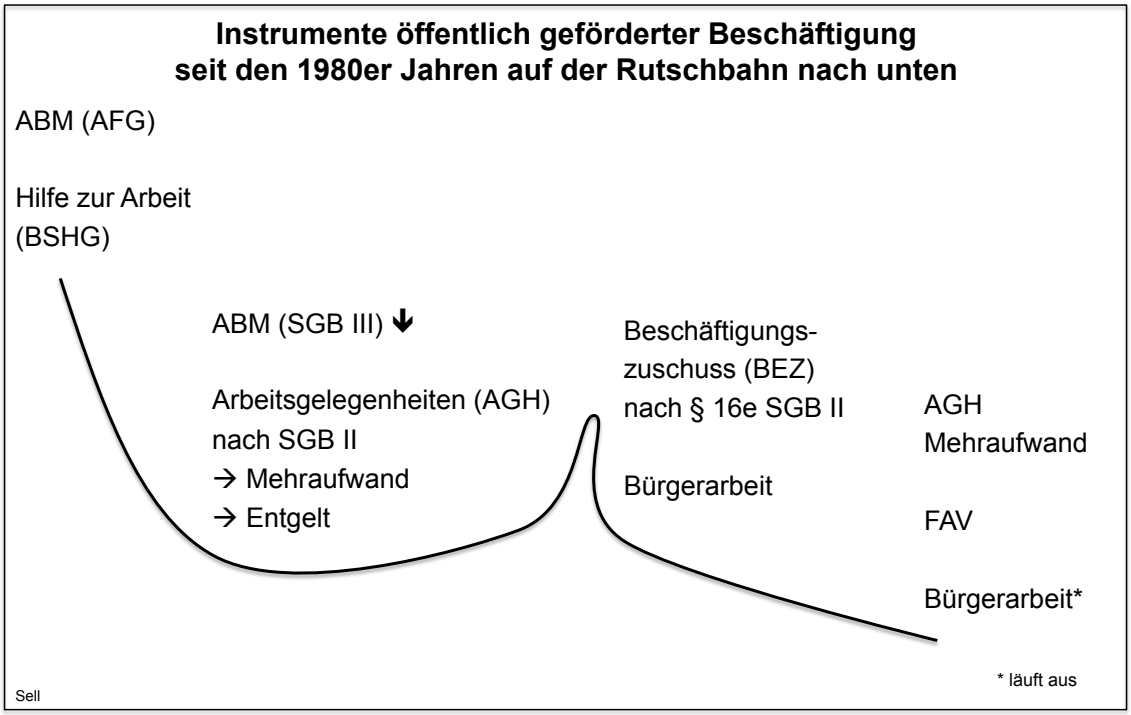
In dem Positionspapier „Sozialer Arbeitsmarkt und Sozialunternehmen“ der BAG Wohnungslosenhilfe (2013) wurde der Aspekt professioneller Trägerstrukturen explizit und konkretisierend angesprochen. Dort wird dafür plädiert, eine Struktur zu nutzen, die wir bereits seit Jahren haben und die sich hervorragend eignen würde für eine Verallgemeinerung in den Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung auch im SGB II: Sie plädieren für eine Verallgemeinerung des § 132 SGB IX, in dem die „Integrationsprojekte“ im Kontext der Eingliederungshilfe für Behinderte normiert sind. Das ist nicht nur ein pragmatischer, weil an vorhandenen Strukturen ansetzender Vorschlag, sondern er verweist zugleich auf eine bestehende „Versäulung“ der Hilfelandschaft im Sinne einer ausgeprägten Trennung zwischen „behinderten Menschen“ und „nicht-behinderten Langzeitarbeitslosen“ mit der Folge einer institutionellen Trennung zweier Welten der öffentlich geförderten Beschäftigung. Interessanterweise spielen in der Welt der öffentlich geförderten Beschäftigung im Kontext der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen die von fast allen beklagten förderrechtlichen Restriktionen wie Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität im Bereich der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik keine Rolle. Selbstverständlich bewegen sich die Integrationsunternehmen, die im Behindertenbereich unterwegs sind, auf dem ersten Arbeitsmarkt und es gibt hier auch keine Infragestellung, dass sie das tun.

7 Mit dem Begriff „magisches Dreieck“ soll ausgedrückt werden, dass es aus logischen Gründen nicht möglich ist, diese drei Vorgaben in ihrer Gesamtheit gleichzeitig zu erreichen. Und unabhängig von diesem Zielkonflikt führt eine konsequente Umsetzung dieser Vorgaben dazu, dass nur öffentlich geförderte Beschäftigung realisiert werden kann, die zu Beschäftigungen führen muss, die möglichst weit weg sind vom ersten Arbeitsmarkt – so weit weg, dass das wieder negative Auswirkungen haben muss auf das Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

8 An dieser Stelle nur der Hinweis, dass alle Befürworter einer öffentlich geförderten Beschäftigung die Vorgaben des europäischen Rechts berücksichtigen müssen. Und danach ist es eben so, dass eine gerade auch auf längere Zeiträume angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung auf der Basis personenbezogener Merkmale erfolgen muss, soll es nicht zu wettbewerbsrechtlichen Konflikten kommen. Insofern erweist sich der in dieser Studie unternommene Versuch einer inhaltlichen Bestimmung und daran anschließend einer Quantifizierung „arbeitsmarktferner“ Personengruppen als passungsfähig.

Nun leben wir (noch) nicht in dieser Welt einer besseren Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung. Sondern wir leben in einer Welt, die bislang dadurch gekennzeichnet war, dass es mit wenigen schnappatmigen Unterbrechungen zu einem klar erkennbaren Downgrading der Möglichkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung gekommen ist.

Abbildung 6: Entwicklungsachse der Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung



Quelle: Eigene Darstellung

Was man leider konstatieren muss ist eine „Entleerung“ der Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung in dem Sinne, dass es immer weniger bis gar nicht mehr möglich ist, höherwertige Formen der Beschäftigung realisieren zu können, also in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis zu arbeiten. Zugespitzt formuliert: Die Optionen öffentlich geförderter Beschäftigung wurden eingedampft auf die Arbeitsgelegenheit nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante, also dem, was umgangssprachlich als „Ein-Euro-Jobs“ bekannt ist. Diese Entwicklung ist zu kritisieren und zu beklagen – unabhängig davon hätte auch in einem neuen System der öffentlich geförderten Beschäftigung die Arbeitsgelegenheit nach der Mehraufwandsentschädigung ihren berechtigten Platz, nur eben nicht als der Regel- oder sogar ausschließliche Fall einer Förderung. Angesichts der erheblichen Heterogenität der Menschen im Grundsicherungssystem brauchen wir nicht *ein* Förderinstrument, sondern ein Spektrum an ineinander greifenden Förderoptionen, bei denen die AGH mit Mehraufwandsentschädigung durchaus ihren Platz hätten. Aber wir brauchen dann auch innerhalb eines professionellen Settings an Beschäftigungsangeboten die Möglichkeit, die Betroffenen „aufsteigen“ zu lassen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Und auch für die Menschen, die über einen sehr langen Zeitraum in einer öffentlich geförderten Beschäftigung untergebracht werden (müssen), weil sie aus welchen einzelnen Gründen auch immer keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt finden (können), brauchen wir Beschäftigungsangebote, die sich in dem Normalitätsrahmen unseres Arbeitsmarktes bewegen. Aber um dahin zu kommen, muss eine Grundsatzentscheidung getroffen werden: Wollen wir eine teilhabeorientierte Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik oder wollen wir den „harten Kern“ der Langzeitarbeitslosen im passiven Transferleistungsbezug auf Dauer „stilllegen“. Denn genau das wäre die „Alternative“, die man offen aussprechen sollte.

6. Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper 02/2011. Nürnberg.

BAG Wohnungslosenhilfe (2013): Sozialer Arbeitsmarkt und Sozialunternehmen. Voraussetzungen und Anforderungen eines innovativen Förderinstruments für die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Positionspapier. Bielefeld.

Berg, Marco; Cramer, Ralph; Dickmann, Christian; Gilberg, Reiner; Jesske, Birgit; Kleudgen, Martin; Bethmann, Arne; Fuchs, Benjamin; Trappmann, Mark; Wurdack, Anja (2012): Codebuch und Dokumentation des ‚Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung' (PASS). Band I: Datenreport Welle 5. FDZ-Datenreport 06/2012. Nürnberg.

Beste, Jonas (2011): Selektivitätsprozesse bei der Verknüpfung von Befragungs- mit Prozessdaten: Record Linkage mit Daten des Panels "Arbeitsmarkt und soziale Sicherung" und administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit. FDZ Methodenreport 09/2011. Nürnberg.

Bethmann, Arne (Hrsg.); Gebhardt, Daniel (Hrsg.) (2011): User Guide "Panel Study Labour Market and Social Security" (PASS) - Wave 3. FDZ-Datenreport 04/2011. Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. Berlin und Nürnberg.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes. BT-Drucksache 17/11076. Berlin.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW), Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V. (bag arbeit), Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration e. V. (EFAS), Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit e. V. (IDA) (2013): Arbeiten und an der Gesellschaft teilhaben – Wege aus verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit. Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2009): Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Methodenbericht. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2012): Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende in Deutschland 2012. Analytikreport der Statistik. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2012a): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Leitkonzept für die Bereiche Ausbildungsvermittlung und berufliche Rehabilitation. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. BT-Ausschussdrucksache 17(11)1112. Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2013a): Betriebliche Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen – eine Alternative zum konventionellen Sozialen Arbeitsmarkt. Produktentwicklung Grundsicherung. Nürnberg.

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung. 37 (3): 211-237.

Deutscher Bundestag (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. BT- Drucksache 17/6277. Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. BT-Ausschussdrucksache 17(11)1114. Berlin.

DIE LINKE (2013): Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen. BT-Drucksachen 17/12377. Berlin.

Peter; Frauke H.; Spieß, C. Katharina (2013): Arbeitsplatzverlust der Mutter kann die Entwicklung ihrer Kinder beeinträchtigen. DIW Wochenbericht 33/2013: 3-8.

Genz, Hermann (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. BT- Ausschussdrucksache 17(11)1115. Berlin.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2010): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. November 2010. BT-Ausschussdrucksache 17(11)330. Berlin.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2012): Sozialer Arbeitsmarkt – Passiv-Aktiv-Transfer. Start des Modellprojekts für Langzeitarbeitslose in Baden-Württemberg. Chronik der Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise. WISO Diskurs. Berlin.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs. Bonn.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme 02/2013. Nürnberg.

Nam, Yunju (2005): The roles of employment barriers in welfare exits and reentries after welfare reform: Event history analyses. Social Service Review 79 (2): 268–293.

Obermeier, Tim; Schultheis, Kathrin; Sell, Stefan (2013): Endstation Arbeitsgelegenheiten!? Teilhabeperspektiven in „Ein-Euro-Jobs“. ibus-Verlag. Remagen.

Sell, Stefan (2010): Die öffentlich geförderte Beschäftigung vom Kopf auf die Füße stellen. Ein Vorschlag für die pragmatische Neuordnung eines wichtigen Teilbereichs der Arbeitsmarktpolitik (= Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 10-2010). Remagen.

Sell, Stefan (2011): „Lebenslüge im magischen Dreieck". Öffentlich geförderte Beschäftigung soll gleichzeitig im öffentlichen Interesse und zusätzlich sein und nicht in Konkurrenz zum sogenannten ersten Arbeitsmarkt stehen. Kann die gleichzeitige Realisierung dieser Ziele funktionieren? G.I.B. Info 2/2011.

Sell, Stefan (2012): Zukunftsszenarien für Qualifizierungs- und Beschäftigungsunternehmen. Alte und mögliche neue Geschäftsmodelle auf dem Prüfstand. Forum Arbeit 3/2012: 3-6.

SPD (2012): Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen – Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt. BT- Drucksache 17/11199. Berlin.

Trappmann, Mark; Gundert, Stefanie; Wenzig, Claudia; Gebhardt, Daniel (2010): PASS: a household panel survey for research on unemployment and poverty. Schmollers Jahrbuch 130 (4): 609-622.

von der Leyen, Ursula (2011): Brief an die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP im Deutschen Bundestag. Berlin.

Wagner, Alexandra (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. BT- Ausschussdrucksache 17(11)1129. Berlin.

Wolff, Joachim (2013): Öffentlich geförderte Beschäftigung in Deutschland: Hilfreich für die, die bislang nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten? Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum am 14. März 2013 „Hartz IV“: Was hat’s gebracht? Die Wirkungsforschung nach § 55 und ihre Lehren für die künftige Ausgestaltung des SGB II.

Wulfgramm, Melike (2011): Subjektive Auswirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik: „Ein-Euro-Jobs“ als sozialintegrative Maßnahme? Zeitschrift für Sozialreform 57 (2): 175-197.