

Tim Obermeier

Stefan Sell

Birte Tiedemann

Es werden mehr.

Aktualisierte Abschätzung der Zielgruppe  
für eine öffentlich geförderte Beschäftigung  
aus der sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit

---

Bibliografische Daten:

Obermeier, Tim; Sell, Stefan und Tiedemann, Birte: Es werden mehr. Aktualisierte Abschätzung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung aus der sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 15-2014, Remagen 2014

---

Expertise in Kooperation mit dem Evangelischen Fachverband für Arbeit und Soziale Integration e.V. (EFAS)



Evangelischer Fachverband für  
Arbeit und soziale Integration e.V.

Gefördert durch Mittel der Glücksspirale



---

Tim Obermeier, Stefan Sell und Birte Tiedemann

Hochschule Koblenz

Campus Remagen

Joseph-Rovan-Allee 2

53424 Remagen

Internet: [www.stefan-sell.de](http://www.stefan-sell.de)

## Zusammenfassung

- Nach den letzten gesetzlichen Veränderungen im SGB III und SGB II („Instrumentenreform“) soll öffentlich geförderte Beschäftigung nur noch für arbeitsmarktferne Menschen eingesetzt werden.
- Auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) haben wir 2013 ein Messkonzept entwickelt, um die Größe der Gruppe arbeitsmarktferner Menschen abzuschätzen.
- Als arbeitsmarktfern stufen wir die Menschen ein, die aktuell beschäftigungslos sind und in den letzten 36 Monaten mehr als 90 Prozent der Zeit ohne Beschäftigung waren und zudem mindestens vier Vermittlungshemmnisse aufweisen.
- Eine Auswertung der 5. Welle des PASS hat gezeigt, dass 2011 mehr als 435.000 Menschen zu den arbeitsmarktfernen Personen zählten, die für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in Frage kommen – auf Grundlage der restriktiven Bestimmung der möglichen Zielgruppe, wie sie der Gesetzgeber vorgegeben hat.
- Mittlerweile liegt die 6. Erhebungswelle des PASS vor, so dass eine Aktualisierung der Auswertung möglich ist und Aussagen zur Entwicklung der Größe der Zielgruppe getroffen werden können.
- Die Auswertung der 6. Welle des PASS zeigt, dass 2012 nach unserem Messkonzept über **480.000 Personen** zur Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung gehören. Damit ist die Größe der Zielgruppe um über 10 Prozent angestiegen.
- In den Haushalten dieser 480.000 Personen leben über **340.000 Kinder** unter 15 Jahren (2011: 305.000), die besonders von der Situation ihrer Eltern betroffen sind und die von einer teilhabeorientierten öffentlich geförderten Beschäftigung ihrer Eltern profitieren würden.
- Das bestehende Instrumentarium der öffentlich geförderten Beschäftigung ist aufgrund der immer restriktiveren förderrechtlichen Ausgestaltung nicht geeignet, eine teilhabeorientierte Beschäftigung für die Zielgruppe zu ermöglichen. Deshalb sind von Seiten des Gesetzgebers zielorientierte Reformen notwendig.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung und Fragestellung .....</b>	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>Hintergrund .....</b>	<b>8</b>
<b>3.</b>	<b>Auswertungen unterschiedlicher Datenquellen .....</b>	<b>10</b>
3.1	Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit .....	10
3.2	Verweildauern in der Grundsicherung .....	11
3.3	Teilnehmerbestände in öffentlich geförderter Beschäftigung .....	12
3.4	Zusammenfassung und offene Fragen.....	12
<b>4.</b>	<b>Auswertung des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) .....</b>	<b>14</b>
4.1	Datengrundlage – PASS .....	14
4.2	Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung.....	14
4.3	Vermittlungshemmnisse .....	16
4.4	Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung .....	17
4.5	Weitere Erkenntnisse .....	18
<b>5.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>20</b>
<b>6.</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>22</b>

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Dauer der Arbeitslosigkeit .....	10
Tabelle 2: Verweildauern im SGB II (7-Tage-Lücke-Regel).....	11
Tabelle 3: Teilnehmerbestände in öffentlich geförderter Beschäftigung .....	12
Tabelle 4: Übersicht Vermittlungshemmnisse.....	16

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Vermittlungshemmnisse der Beschäftigungslosen 2011 und 2012 .....	17
Abbildung 2: Größe der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung .....	18
Abbildung 3: Soziale Teilhabe .....	19

## 1. Einleitung und Fragestellung

Mit dem Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung haben wir 2013 gezeigt, dass es in Deutschland im Jahr 2011 über 435.000 Personen gab, deren Chancen auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt äußerst gering sind und für die Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung eine Perspektive wären. Die Berechnungen beruhen auf Auswertungen der 5. Welle des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS). Mittlerweile liegt die 6. Erhebungswelle vor, die eine aktualisierte Abschätzung für das Jahr 2012 ermöglicht.

Das Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung orientierte sich am Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, worin es heißt, dass die „Ausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf einen „arbeitsmarktfernen“ Personenkreis zur Aufrechterhaltung und (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit geschärft“ wird (Deutscher Bundestag 2011). Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte 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). Wer als arbeitsmarktfern gilt und welche Kriterien dabei zugrunde gelegt werden, darüber besteht keine Klarheit. Mit dem Messkonzept sind wir der Frage nachgegangen, wie viele Personen als arbeitsmarktfern zu betrachten sind und deswegen für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in Frage kommen.

Das Messkonzept musste die vom Gesetzgeber gesetzte sehr restriktive Zugangsvoraussetzung „arbeitsmarktferne“ Personen akzeptieren und versuchen, diese zur Grundlage für eine Operationalisierung zu machen. Hierfür haben wir Kriterien entwickelt, nach denen eine Person als arbeitsmarktfern gilt. Wir zählen Personen als arbeitsmarktfern, die innerhalb der letzten drei Jahre maximal 10 % des Untersuchungszeitraums sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und zusätzlich mindestens vier Vermittlungshemmnisse aufweisen. Gleichzeitig ist der Begriff „arbeitsmarktfern“ mit einer gewissen Problematik behaftet, da 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 können.

Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung über die Umsetzung eines neuen ESF-Bundesprogramms für Langzeitarbeitslose verständigt, das sich an die Personengruppe langzeitarbeitsloser Menschen richtet, die nur mit massiver Unterstützung Teilhabe und Integration am Arbeitsmarkt finden können, und die Gewinnung von Arbeitgebern für die Gruppe arbeitsmarktferner Personen in den Vordergrund rückt (CDU/CSU, SPD 2013: 65). Das Programm hat mittlerweile eine Konkretisierung erfahren (BMAS 2014) und die Arbeitsmarktferne (bzw. die förderfähige Zielgruppe) wird aufgrund folgender Zugangsvoraussetzungen operationalisiert:

- Seit mindestens zwei Jahren ohne Unterbrechung arbeitslos<sup>1</sup>,
- 35. Lebensjahr vollendet,
- kein verwertbarer Berufsabschluss und

---

<sup>1</sup> Arbeitslos im Sinne des Programms sind Personen, die nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit durch kurze Beschäftigungen von insgesamt bis zu zwei Monaten oder 50 Arbeitstagen bleiben außer Betracht. An Maßnahmen Teilnehmende gelten nicht als arbeitslos. Dies gilt nicht für Zeiten

- einer Teilnahme an einer nach § 16d SGB II geförderten Arbeitsgelegenheit,
- einer Teilnahme an einer nach § 16 SGB II i. V. m. § 45 SGB III geförderten Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung.

- Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt auf andere Weise voraussichtlich nicht erreichbar (Prognoseentscheidung).

Für das neue Bundesprogramm sollen 30.000 Plätze geschaffen werden. Es gibt keine Informationen darüber, wie groß bundesweit die potentielle Zielgruppe ist, auf die die genannten Kriterien zutreffen. Neben dem geplanten ESF-Bundesprogramm gibt es mit den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (§ 16d SGB II) und der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II) weitere Instrumente der geförderten Beschäftigung, deren Zugangsvoraussetzungen weniger restriktiv sind. Wie groß der grundsätzliche Bedarf an geförderter Beschäftigung ist, ohne eine Fokussierung auf bestimmte Maßnahmen vorzunehmen, bzw. wie viele Personen es in Deutschland gibt, die als „arbeitsmarktfern“ einzustufen sind und nur mit massiver Unterstützung Teilhabe und Integration am Arbeitsmarkt finden können, ist Gegenstand der vorliegenden Expertise.

Im Folgenden wird zunächst der Hintergrund der Expertise vorgestellt. In einem zweiten Kapitel werden unterschiedliche Datenquellen ausgewertet, um sich der Zielgruppe mittels der amtlichen Statistik zu nähern. Anschließend werten wir die 6. Welle des PASS<sup>2</sup> aus, um Umfang und Struktur der nach unserer Definition arbeitsmarktfernen Menschen zu erfassen, für die Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung Teilhabe und Integration am Arbeitsmarkt verwirklichen können. Die vorliegende Expertise basiert auf dem Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung (Obermeier et al. 2013a), so dass Vergleiche für die Jahre 2011 und 2012 vorgenommen werden können.

---

<sup>2</sup> „Die Datengrundlage dieses Beitrags bilden die faktisch anonymisierten Daten des Panels "Arbeitsmarkt und soziale Sicherung" (PASS), Welle 6. Der Datenzugang erfolgte über ein Scientific Use File, das über das Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Verfügung gestellt wurde.“ Projektnummer: 100189

## 2. Hintergrund

Die positive Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt hat nicht alle Menschen ohne Arbeit erreicht. Weiterhin gibt es eine große Zahl von Personen, die beispielsweise langzeitarbeitslos sind und kaum Aussicht auf eine reguläre Beschäftigung haben. Die unterschiedlichen Berechnungen für eine Zielgruppe von (unbefristeter) öffentlich geförderter Beschäftigung decken eine große Spannweite ab.

In einer Expertise im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung (Koch/Kupka 2012) zählten im Jahr 2010 51.038 Personen zu einer Zielgruppe für unbefristete öffentlich geförderte Beschäftigung in der engen Definition, also Personen über 25 Jahre, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind, ohne Berufsausbildung sind und gesundheitliche Einschränkungen haben. Gleichzeitig schreiben die Autoren, 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). Das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), schreibt in einer schriftlichen Stellungnahme von Sachverständigen im Bundestag am 19. November 2010 zur Größe der Zielgruppe: „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).

Die genannten Studien bewegen sich zwischen 50.000 und 400.000 Personen, die für ein dauerhaft gefördertes Beschäftigungsverhältnis in Frage kommen. Die Arbeitsmarktferne wird dabei regelmäßig anhand von Langzeitarbeitslosigkeit in Kombination mit weiteren Vermittlungshemmnissen operationalisiert und auch unser Messkonzept folgt dieser Operationalisierung, verwendet anstatt der ungeeigneten Kategorie der Langzeitarbeitslosigkeit jedoch das Konzept der Beschäftigungslosigkeit (siehe Obermeier et al. 2013a: 17).

Die Bedeutung von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren, die ein Vermittlungshemmnis darstellen können, untersuchen Achatz/Trappmann (2011) in einer Studie zu arbeitsmarktvermittelten Abgängen aus der Grundsicherung. Die Studie untersucht auf Basis der Welle 1 des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) aus 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 weiteren 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).

Mit quantitativen Verfahren kann ein Teil der möglichen Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt jedoch nicht beobachtet werden, die bei der Definition einer engen Zielgruppe hilfreich sein können. Dazu gehören beispielsweise Entmutigung nach lang anhaltender Arbeitslosigkeit, Anzeichen psychischer Labilität, fehlende soziale Kompetenzen und damit eine eingeschränkte



Möglichkeit für Arbeitgeber, die Personen im Kontakt mit Kunden einzusetzen, geringe Frustrationstoleranz, fehlende Konfliktfähigkeit und daraus folgend ein hoher Aufwand für Dienstvorgesetzte, Arbeitsanweisungen durchzusetzen (vgl. Cremer 2007: 28). Die Größe der Zielgruppe wird durch weitere unbeobachtbare Merkmale (dazu auch Obermeier et al. 2013) deshalb in der Regel wahrscheinlich noch unterschätzt.

Während sich die Mehrheit der bisher dargestellten Verfahren zur Bestimmung der Zielgruppe auf Vermittlungshemmnisse bezieht, gibt es auch Kritik an diesen Ansätzen. Benachteiligung am Arbeitsmarkt lässt sich nicht nur aus individueller Perspektive erklären, sondern neben der Angebotsseite ist auch immer die Nachfrageseite zu betrachten. 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.

Für die Nachfrageseite zeigt eine Untersuchung des IAB, dass nur 33 % der Betriebe Langzeitarbeitslose im Einstellungsprozess berücksichtigen würden (Moertel/Rebien 2013). Wenn Betriebe bereits Erfahrungen mit Langzeitarbeitslosen gesammelt haben, ergibt sich ein Wert von 43 %. Das Merkmal der Langzeitarbeitslosigkeit reicht häufig schon aus, um die Chancen auf eine Wiedereinstellung deutlich zu minimieren und ist im Einstellungsprozess ein negatives Stigma. Überlegungen zu geeigneten Interventionsstrategien sollten deswegen sowohl die Angebots- als auch Nachfrageseite in den Blick nehmen. Die über Vermittlungshemmnisse operationalisierte Arbeitsmarktferne ist immer eine relative Bestandsaufnahme. Für die Fragestellung der Expertise nach Struktur und Umfang der Personen, denen dauerhaft keine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingt und die deswegen als arbeitsmarktfern bezeichnet werden können, knüpfen wir an bisherige Überlegungen an und nutzen weiterhin den Begriff der Vermittlungshemmnisse, um mit unserem Messkonzept eine aktualisierte Abschätzung der Zielgruppe vorzunehmen, die versucht, die gesetzgeberisch restriktiv gewählte Eingrenzung der Arbeitsmarktferne zur operationalisieren. Die benachteiligenden Strukturen und Prozesse, die aus individuellen oder biografischen Merkmalen Vermittlungshemmnisse konstruieren, sind nicht Gegenstand der Expertise.

### 3. Auswertungen unterschiedlicher Datenquellen

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

#### 3.1 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit

Als arbeitslos 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). Im Jahresdurchschnitt 2013 gab es in Deutschland 1.050.435 Langzeitarbeitslose (SGB II und SGB III). Damit waren 35,6 % aller Arbeitslosen langzeitarbeitslos. Langzeitarbeitslosigkeit kann jedoch durch sogenannte schädliche Unterbrechungen abgeschlossen 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 Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ausgenommen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) teilnimmt, beginnt die Zählung der Dauer der Arbeitslosigkeit wieder bei null und er wird nicht langzeitarbeitslos.

**Tabelle 1: Dauer der Arbeitslosigkeit**

Arbeitslosigkeit	Jahresdurchschnitt						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Insgesamt	3.760.076	3.258.453	3.414.531	3.238.421	2.975.836	2.896.985	2.950.250
dar.: Langzeitarbeitslos (ein Jahr und länger)	1.722.376	1.327.455	1.136.964	1.130.446	1.055.353	1.031.722	1.050.435
2 Jahre und länger	1.001.421	817.210	649.249	568.887	542.991	517.801	548.169
3 Jahre und länger	516.220	514.053	432.247	364.139	322.258	311.271	338.741

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen, Bestand an Arbeitslosen nach der Dauer der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt, Nürnberg, Juli 2014. Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, Juni 2014.

Um sich der Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Arbeitslosen zu nähern, ist die Betrachtung der Langzeitarbeitslosigkeit von zwei oder drei Jahren und länger von Interesse. Im Jahresdurchschnitt 2013 waren 338.741 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 länger als sechs Wochen am Stück arbeitsunfähig. Sie standen dem Arbeitsmarkt prinzipiell durchgehend zur Verfügung, haben nach Arbeit gesucht, konnten jedoch keine Beschäftigung finden. Während die Zahl der Arbeitslosen, die drei Jahre oder länger arbeitslos waren, zwischen 2007 und 2012 stark zurückgegangen ist, ist sie 2013 wieder anstiegen. Im Jahr 2013 waren im Vergleich zum Vorjahr 27.470 Arbeitslose mehr bereits seit über drei Jahren auf Arbeitssuche. 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.

### 3.2 Verweildauern in der Grundsicherung

Die sozialrechtliche Konstruktion der Arbeitslosigkeit ist wenig geeignet, um sich einen Überblick über Problemlagen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu verschaffen, die das zentrale Sicherungssystem für den Personenkreis der arbeitsmarktfernen Menschen ist. Im Jahresdurchschnitt 2013 waren nur 43 % aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten arbeitslos gemeldet. Häufig bewegen sich erwerbsfähige Leistungsberechtigte zwischen Arbeitslosigkeit, Teilnahme an einer Maßnahme, Beschäftigung in einer nicht bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit oder einem anderen Status, der jedoch nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit beiträgt.

Um die dauerhafte Abhängigkeit von Leistungen aus der Grundsicherung zu erfassen, die ein Indikator für Probleme der Erwerbsintegration sein kann, bietet die Bundesagentur für Arbeit mit den Verweildauern ein hilfreiche Statistik an. Verweildauern geben an, wie lange sich eine Person zu einem bestimmten Stichtag bereits im Leistungsbezug befindet. Kurzfristige Unterbrechungen von bis zu sieben Tagen sind unschädlich und führen nicht zu einer neuen Dauerermittlung. Auf Basis der 7-Tage-Lücke-Regel sind Auswertungen für einen längeren Zeitraum möglich.

**Tabelle 2: Verweildauern im SGB II (7-Tage-Lücke-Regel)**

Verweildauern (7-Tage-Lücke-Regel)	jeweils im Dezember			
	2010	2011	2012	2013
erwerbsfähige Leistungsberechtigte	4.701.380	4.426.901	4.357.214	4.350.135
dar.: 2 Jahre und länger im Bezug (in %)	58,3	60,7	60,4	60,3

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Verweildauern SGB II, Nürnberg, verschiedene Jahrgänge.

Von 2010 bis 2013 ist zunächst eine rückläufige Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter zum Stichtag im Dezember zu konstatieren. Von 2010 zu 2011 ist die Zahl der Personen, die bereits seit über zwei Jahren auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind von 58,3 % auf 60,7 % gestiegen. Im Beobachtungszeitraum der vorliegenden Untersuchung ist ein leichter Rückgang der Personen zu verzeichnen, die dauerhafte Leistungen beziehen. Eine weitere Differenzierung des dauerhaften Leistungsbezugs nach Personen die länger als drei und länger als vier Jahren im Bezug sind, ist mit den vorliegenden Daten für den Zeitraum von 2011 bis 2012 nicht möglich. Aufgrund eines veränderten Messkonzepts der Bundesagentur für Arbeit lassen sich die Verweildauern in den Jahren 2012 und 2013 differenzierter auswerten und ermöglichen Aussagen zur Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die länger als vier Jahre Leistungen beziehen, um die Verfestigung des Leistungsbezugs zu verdeutlichen. Während von 2012 zu 2013 die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sowie die Zahl der Personen mit einem Leistungsbezug von über zwei Jahren zurückging, stieg der Anteil der Personen, die über vier Jahre auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Auch für den Zeitraum von 2011 bis 2012 kann eine ähnliche Entwicklung vermutet werden, die sich jedoch nicht mit den Daten der amtlichen Statistik überprüfen lässt. An dieser Stelle wird bereits die Tendenz deutlich, dass es in der Grundsicherung einen Personenkreis gibt, dessen Chancen auf Überwindung der Hilfebedürftigkeit äußerst gering sind und sich nicht verbessern.

Mit den amtlichen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit lässt sich die Personengruppe, die als arbeitsmarktfern bezeichnet werden kann, nicht weiter eingrenzen. Die Daten ermöglichen nur eine eingeschränkte Betrachtung weiterer Merkmale, um eine Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung zu erfassen. Hierfür sind andere Datensätze nötig, die eine kombinierte Betrachtung von dauerhaftem Leistungsbezug, Alter, Haushaltskontext und weiteren Merkmalen ermöglichen.

### 3.3 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 3: Teilnehmerbestände in öffentlich geförderter Beschäftigung**

	Teilnehmerbestand (Jahresdurchschnitt)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II	11.051	35.216	35.072	16.003	7.529	5.297
Arbeitsgelegenheiten*	314.998	322.386	306.162	188.173	136.935	111.428
Förderung von Arbeitsverhältnissen	x	x	x	x	1.180	6.909
Beschäftigungsphase Bürgerarbeit	x	x	x	8.690	27.106	28.086
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	39.554	16.214	2.793	1.144	186	x
<b>Summe</b>	<b>365.603</b>	<b>373.816</b>	<b>344.027</b>	<b>214.010</b>	<b>172.936</b>	<b>151.720</b>

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

\*Mehraufwand und Entgeltvariante

Betrachtet werden die Maßnahmen des Beschäftigungszuschusses nach § 16e SGB II, Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands- und Entgeltvariante, das Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV), das nach der Instrumentenreform aus dem Beschäftigungszuschuss und den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante hervorgegangen ist sowie die Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die nach der Instrumentenreform als letztes Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung im SGB III abgeschafft wurden. Die verschiedenen Instrumente adressieren alle eine arbeitsmarkferne Zielgruppe, wobei die Zugangskriterien unterschiedlich operationalisiert werden.

Im Jahr 2013 befanden sich im Jahresdurchschnitt 151.720 Menschen in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung. Im Vergleich zum Jahr 2012 sind die Teilnehmerbestände damit um 12,3 % zurückgegangen, seit 2008 sind die Teilnehmerbestände insgesamt um 58,5 % zurückgegangen. Insbesondere die Arbeitsgelegenheiten, die in der Mehraufwandsvariante die öffentlich geförderte Beschäftigung dominierten, haben stark abgenommen. Andere „höherwertige“ Instrumente, also sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsoptionen wie der Beschäftigungszuschuss, sind wieder abgeschafft worden oder spielen, wie das Nachfolgeinstrument Förderung von Arbeitsverhältnissen, nur eine marginale Rolle. Im Jahresdurchschnitt 2013 befanden sich 34.995 Personen in längerfristiger sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Beschäftigung. Gerade diese Maßnahmen, die als Ersatz für einen verschlossenen Arbeitsmarkt dienen können, stehen kaum noch bzw. gar nicht mehr zur Verfügung.

### 3.4 Zusammenfassung und offene Fragen

Die vorliegenden Daten zu (Langzeit)Arbeitslosigkeit und Verweildauern in der Grundsicherung zeigen, dass es weiterhin einen großen Personenkreis gibt, der auch unter den aktuellen Bedingungen des Arbeitsmarktes keinen Zugang zu regulärer Beschäftigung findet. Anhand der Daten zur (Langzeit)Arbeitslosigkeit und den Verweildauern zeigt sich, dass der Personenkreis von 2012 zu 2013 leicht angestiegen ist. Die vorliegende Expertise analysiert die 5. und 6. Welle des PASS aus den Jahren 2011 und 2012. Der Vergleich von Langzeitarbeitslosigkeit und Verweildauern für diesen Zeitraum macht deutlich, dass die Zahl der betroffenen Personen gering zurückgegangen ist. Zur Erfassung des dauerhaften Ausschlusses vom Arbeitsmarkt ist die amtliche Statistik jedoch nur bedingt geeignet. So führen schädliche Unterbrechungen zu

einer Beendigung der Langzeitarbeitslosigkeit und kurzfristige Unterbrechungen des Leistungsbezugs, beispielweise durch die Aufnahme einer Beschäftigung von über sieben Tagen, begründen eine neue Dauerermittlung, ohne dass die Hilfebedürftigkeit nachhaltig überwunden wurde.

Die arbeitsmarktpolitische Förderung hat in den letzten Jahren massiv abgenommen. Im Beobachtungszeitraum der Untersuchung (2011 bis 2012) sind die jahresdurchschnittlichen Teilnehmerbestände an Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung um 19,2 % zurückgegangen. Somit stehen für Personen, denen eine Integration in den Arbeitsmarkt besonders schwer fällt, kaum noch Fördermöglichkeiten zur Verfügung.

Konnten wir für das Jahr 2011 435.000 Personen identifizieren, die nach den Kriterien unseres Messkonzepts als so arbeitsmarktfern gelten, dass sie eine Zielgruppe für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung bilden, stellt sich die Frage, wie sich die Größe der Zielgruppe unter den arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen der letzten Jahre entwickelt hat.

Wir gehen davon aus, dass sich die Zahl der Personen in der Zielgruppe 2012 im Vergleich zu 2011 noch vergrößert hat. Zwar zeigt die amtliche Statistik einen langsamen Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit und der langfristigen Verweildauern, doch gerade viele Praktiker aus der Beschäftigungsförderung weisen auf eine Verfestigung der Problemlagen hin. Der „harte Kern“ der Menschen ohne Arbeit verhärtet sich immer weiter und bei den Menschen, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, kumulieren sich zunehmend Vermittlungshemmnisse, die die Arbeitsmarktintegration erschweren. Wir stellen deswegen die Arbeitshypothese auf, dass sich diese Entwicklung in der amtlichen Statistik nicht beobachten lässt, sich die Problemlagen jedoch weiter verhärten und es zu einem Anstieg der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen kommt, den wir mit der Auswertung des PASS nachzeichnen können.

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

Mit dem Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) steht ein Datensatz zur Verfügung, mit dem sich statistisch repräsentativ die Größe der Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Menschen bestimmen lässt, da vermittlungsrelevante Merkmale und Zeiten ohne Beschäftigung kombiniert erfasst werden können. Die amtliche Statistik ist hierfür nicht geeignet, da die Erfassung der Hemmnisse allein aus datenschutzrechtlichen Gründen sehr schwierig ist. 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. Im Folgenden werden nach einer kurzen Erläuterung des Datensatzes und der Vorstellung unseres Messkonzepts die Ergebnisse der aktualisierten Abschätzung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung auf Basis der 6. Welle des PASS präsentiert.

### **4.1 Datengrundlage – PASS**

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 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 zu soziodemografischen Merkmalen sowie zu subjektiven Indikatoren wie sozialer Teilhabe.

Für die Aktualisierung der Größe der Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung wurden verschiedene Analysen durchgeführt. Längsschnittanalysen beinhalten alle Daten, die ab der 3. Welle erhoben wurden. Die durchgeführten Querschnittsanalysen basieren auf den Daten der letzten verfügbaren Welle des PASS von 2012. In dieser aktuellen 6. Welle wurden zwischen Februar 2012 und September 2012 14.619 Personen in 9.513 Haushalten befragt. 12.687 Personen bzw. 8.401 Haushalte befanden sich bereits im Panel und wurden wiederholt befragt (Berg et al. 2013: 10). 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 für eine öffentlich geförderte Beschäftigung**

Das Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentliche geförderte Beschäftigung besteht aus zwei zentralen Komponenten, die wir für die Operationalisierung der Arbeitsmarktferne nutzen. Die Komponenten sind Beschäftigungslosigkeit und das Vorhandensein von Ver-

mittlungshemmnissen, die im Folgenden kurz erläutert werden. Eine ausführliche Darstellung des Messkonzepts findet sich bei Obermeier et al. (2013a: 17ff.).

Personen erhalten nach dem Konzept den Status der 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<sup>3</sup>. Ebenfalls integriert werden „Ein-Euro-Jobber“ und Teilnehmer an anderen arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsmaßnahmen. Aufstocker, die zusätzlich zu einer regulären Beschäftigung Grundsicherungsleistungen beziehen, werden nicht berücksichtigt. Durch diese 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. Personen, die bei der Befragung 2012 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 2009 beendet waren, bleiben unberücksichtigt und für Tätigkeiten, die vor 2009 begonnen wurden, aber erst später endeten, wird Januar 2009 als Anfangsmonat angenommen. Durch dieses Vorgehen ergibt sich für jede untersuchte Person ein individueller Beobachtungszeitraum, der zwischen 36 und 45 Monaten<sup>4</sup> liegt. Um unterschiedlich lange Zeiträume vergleichen zu können, werden die Zeiten der Beschäftigungslosigkeit als prozentualer Anteil am gesamten Beobachtungszeitraum angegeben.

Neben der Beschäftigungslosigkeit ist das Vorhandensein von Vermittlungshemmnissen ein weiterer Bestandteil des entwickelten Messkonzepts. In Anlehnung an und aufbauend auf vorherige Studien (Achatz/Trappmann 2011; Nam 2005) wurden für das Messkonzept neun Hemmnisse definiert, deren (vor allem kumuliertes) Auftreten die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erschweren können oder die Wahrscheinlichkeit gegen null gehen lassen (siehe Obermeier et al. 2013a: 18). Ein besonderes Problem ist die Kombination von Hemmnissen, welche eher die Regel als die Ausnahme ist. Tabelle 4 zeigt die Hemmnisse, die in der Auswertung berücksichtigt werden.

---

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 2009 und dem letzten Monat der Erhebung der 6. Welle im September 2012.

**Tabelle 4: Übersicht Vermittlungshemmnisse**

Hemmnis	Indikator im PASS
Höheres Alter	Im Jahr 2012 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)
Dauerhafter Leistungsbezug	Durchgängiger Leistungsbezug seit mindestens zwölf Monaten

Quelle: Eigene Darstellung

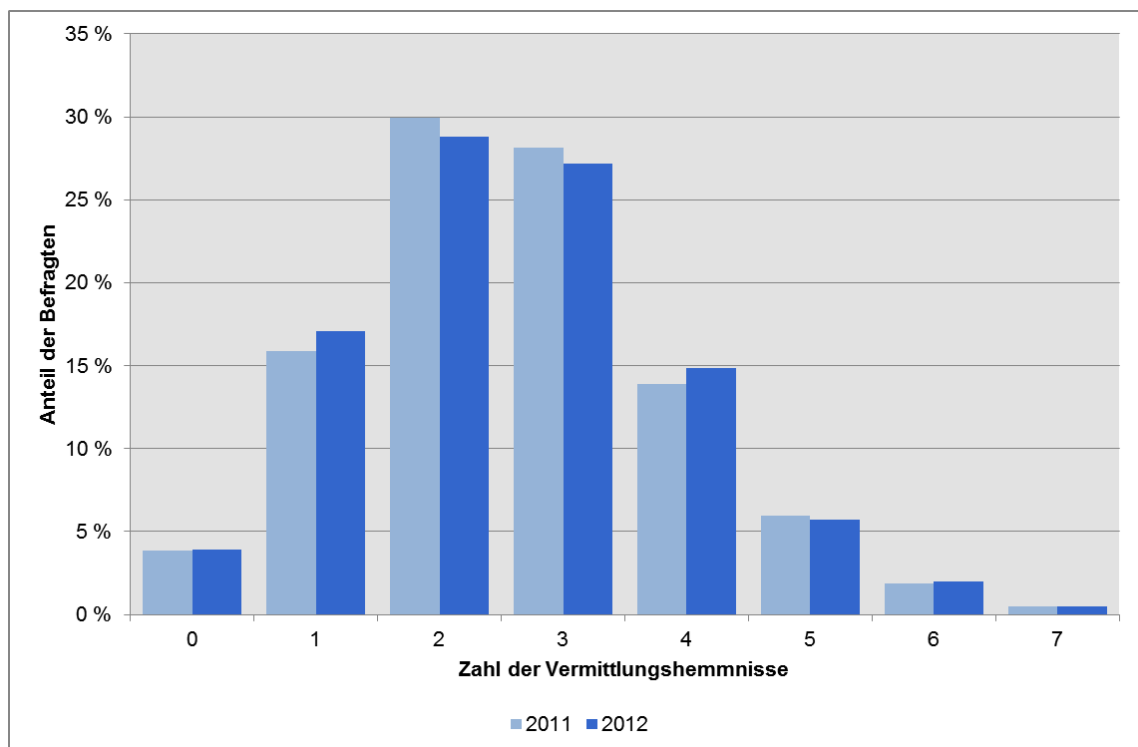
Auf Grund der Datenstruktur und der vorgenommenen Operationalisierung wird die ermittelte Zielgruppengröße aus zwei Gründen leicht unterschätzt. Zum einen ist vorstellbar, dass sich eine Person zum letzten Befragungszeitpunkt in einem Beschäftigungsverhältnis befindet, sich aus den Beschäftigungsstatus 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. Da sich weiterhin einige Hemmnisse, die eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt erschweren, einer systematischen Erfassung verschließen und somit im Datensatz nicht erfasst werden können, wird auch die Problemlage hier eher unter- als überschätzt.

### 4.3 Vermittlungshemmnisse

Zunächst wird die Zahl der Vermittlungshemmnisse der im Jahr 2012 beschäftigungslosen Personen betrachtet und ein Vergleich mit dem Vorjahr vorgenommen. Es zeigt sich, dass Hemmnisse in der Regel nicht alleine auftreten, sondern bei vielen Personen kumuliert vorhanden sind. 2012 weisen insgesamt 56 % der betrachteten Beschäftigungslosen zwei oder drei Vermittlungshemmnisse auf. Der Anteil von Personen mit vier und mehr Hemmnissen liegt bei über 23 %. Durchschnittlich sind 2,6 Hemmnisse vorzufinden.

Im Vergleich zum Jahr 2011 zeigen sich kaum Veränderungen. Im mittleren Bereich mit zwei und drei Hemmnissen waren einige Personen mehr vertreten. Dafür gibt es aktuell mehr Personen mit einem oder vier Hemmnissen. Die durchschnittliche Zahl der Vermittlungshemmnisse ist konstant geblieben.



**Abbildung 1: Vermittlungshemmnisse der Beschäftigungslosen 2011 und 2012**

Quelle: PASS 2012, 6. Welle, eigene Darstellung, N = 3.461 (2011), N = 2.990 (2012)

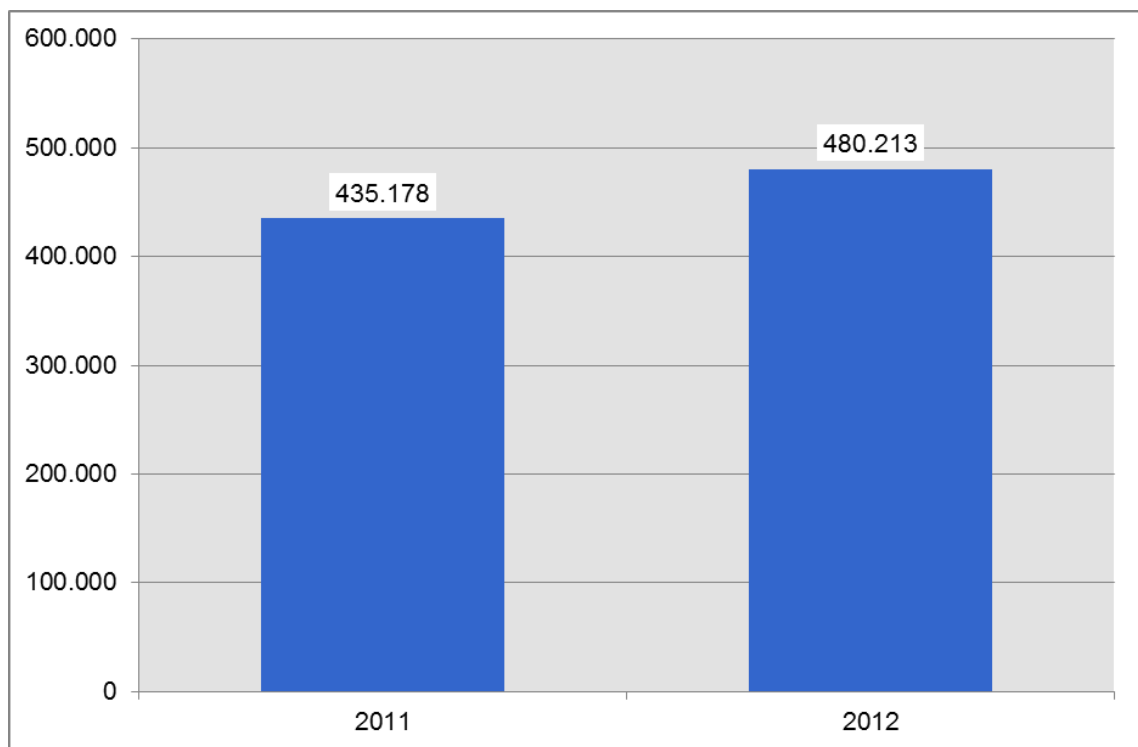
Besonders häufig auftretende Hemmnisse sind dauerhafter Leistungsbezug (bei 66,5 % der Befragten), gesundheitliche Einschränkungen (48,9 %) und ein Alter von 50 Jahren und älter (43,3 %). Eher selten vorkommende Vermittlungshemmnisse sind Pflege eines Angehörigen (8,7 %), geringe Deutschkenntnisse (9,4 %) und ein fehlender Schulabschluss (9,6 %).

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 gestaltet sich ihre Situation zunehmend schwieriger.

#### 4.4 Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung

Das Messkonzept operationalisiert die Arbeitsmarktferte als Voraussetzung für eine öffentlich geförderte Beschäftigung anhand von dauerhafter Beschäftigungslosigkeit und dem Vorhandensein (kumulierter) Vermittlungshemmnisse. Als arbeitsmarktfertig definieren wir Personen im Alter zwischen 26 und 60 Jahren, die mindestens vier Vermittlungshemmnisse aufweisen, zum Befragungszeitpunkt beschäftigungslos sind und dies auch in 90 % des Beobachtungszeitraumes waren.

Für das Jahr 2011 konnten wir auf Basis der 5. Welle des PASS zeigen (Obermeier et al. 2013a), dass über 435.000 Personen die Kriterien der Zielgruppe erfüllten. Eine Auswertung der 6. Welle des PASS ergibt für das Jahr 2012 eine Zielgruppe arbeitsmarktfertiger Menschen für eine öffentlich geförderter Beschäftigung von über 480.000 Personen.

**Abbildung 2: Größe der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung**

Quelle: PASS 2012, 6. Welle, eigene Darstellung

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zielgruppe um 45.000 Personen oder 10,4 % angestiegen. Während sich im gleichen Zeitraum die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt auf etwas schwächerem Niveau fortsetzte und die Zahl der Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen langsam zurückging, konnten die arbeitsmarktfremsten Personen nicht von dieser Entwicklung profitieren. Damit bestätigt sich die These einer zunehmenden Verfestigung des Leistungsbezugs bei einem Personenkreis, der gleichzeitig mit einer Vielzahl von Vermittlungshemmnissen konfrontiert ist. Um diesem Personenkreis Angebote zur gesellschaftlichen Integration und Teilhabe zu unterbreiten, können Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung ein geeignetes Instrument sein.

#### 4.5 Weitere Erkenntnisse

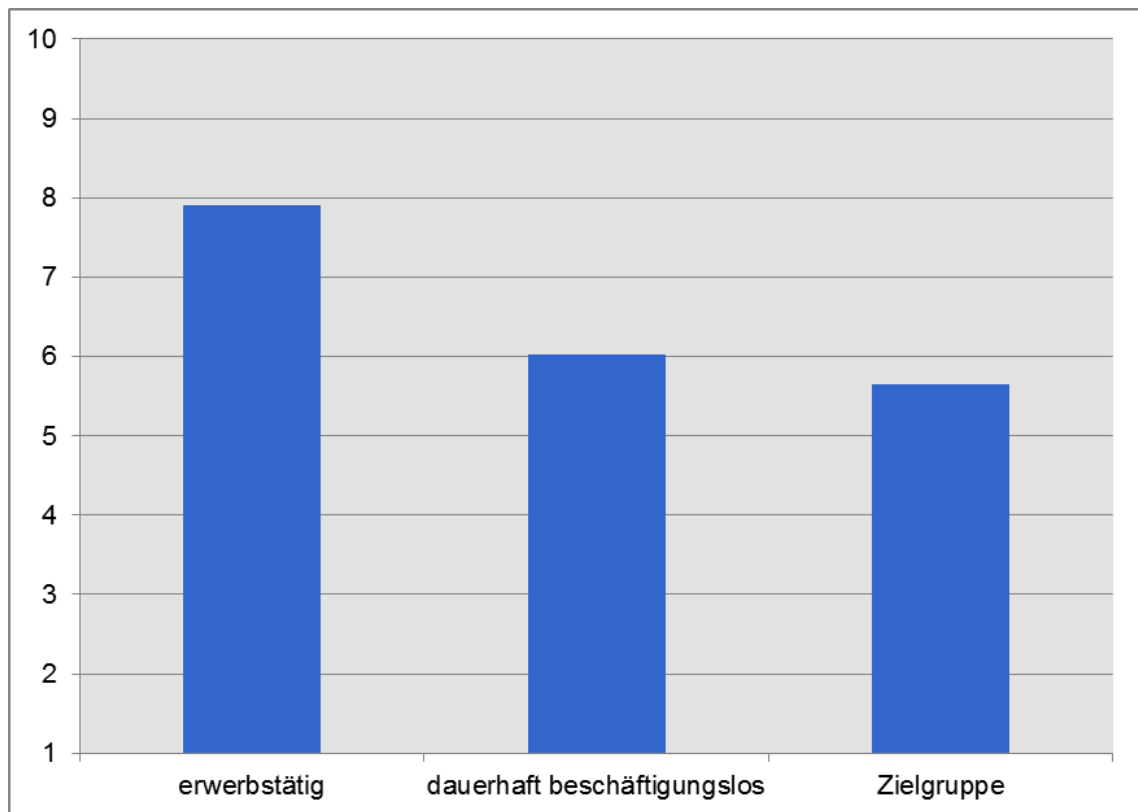
Neben den Auswertungen zur Kumulation von Vermittlungshemmnissen und zur Größe der Zielgruppe lassen sich auf Basis des PASS noch weitere Erkenntnisse über die Zielgruppe gewinnen.

Für das Jahr 2011 zeigten wir, dass rund 305.000 Kinder in den Haushalten der 435.000 Personen der Zielgruppe lebten. In den Haushalten der 480.000 Personen der ermittelten Zielgruppe des Jahres 2012 lebten rund 340.000 Kinder unter 15 Jahren. Die Zahl der Kinder ist damit im Vergleich zu 2011 um 11,5 % angestiegen, stärker noch als die Größe der Zielgruppe. Die 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. Damit ist eine große Zahl von Kindern durch die Beschäftigungslosigkeit ihrer Eltern beeinträchtigt. 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.

Mit länger anhaltender Beschäftigungslosigkeit ist bei den Betroffenen häufig das Gefühl verbunden, weniger in die Gesellschaft integriert zu sein. Man spricht auch von sozialer Teilhabe. Im PASS-Fragebogen wird die soziale Teilhabe folgendermaßen operationalisiert: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Wie ist das bei Ihnen?“ Die Antworten konnten auf einer 10er-Skala von 1 = ausgeschlossen bis 10 = dazugehörig abgebildet werden.

**Abbildung 3: Soziale Teilhabe**



Quelle: PASS 2012, 6. Welle, Skala: 1=ausgeschlossen – 10=dazugehörig, eigene Darstellung

Personen, die zum Befragungszeitpunkt 2012 erwerbstätig waren, gaben bezüglich ihrer sozialen Teilhabe durchschnittlich einen Wert von 7,9 an. Bei Personen, die zum selben Zeitpunkt beschäftigungslos waren, liegt der Wert nur bei 6 und bei denjenigen, die zusätzlich multiple Vermittlungshemmnisse aufweisen und somit zur zuvor definierten Zielgruppe gehören, noch niedriger. Im Vergleich mit Erwerbstätigen und dauerhaft Beschäftigungslosen haben die Personen der Zielgruppe das niedrigste gesellschaftliche Zugehörigkeitsgefühl. Damit lässt sich eine zunehmende gesellschaftliche Abkopplung der Personen konstatieren, deren Chancen am Arbeitsmarkt besonders gering sind. Die Ergebnisse zeigen, wie wichtig Erwerbsintegration auch für das generelle Zugehörigkeitsgefühl zum gesellschaftlichen Leben ist. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann einen Beitrag zur sozialen Integration und der sozialen Teilhabe der dauerhaften Beschäftigungslosen leisten (u.a. Wulfgramm 2011; Obermeier et al. 2013). Gerade die Personen in der Zielgruppe würden von einer teilhabeorientierte öffentlich geförderten Beschäftigung profitieren.

## 5. Fazit

Die vorliegende Studie hat - im Wissen um die problematische 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 480.000 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 „Lebenslücke der öffentlich geförderten Beschäftigung“ sogar noch verschärft und damit die Möglichkeit für angemessene Angebote weiter eingengt.<sup>5</sup> Im Ergebnis sehen wir eine massive „Verfestigung“ und „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?

Nun gibt es schon seit längerem zahlreiche Reformvorschläge für eine sinnvollere öffentlich geförderte Beschäftigung, die aus dem Fachdiskurs stammen und die mittlerweile auch in die politischen Konzeptionen eingeflossen sind und dort vor allem unter dem Begriff „Sozialer Arbeitsmarkt“ thematisiert werden.

Es kann an dieser Stelle nur darauf hingewiesen werden, dass man die Begrifflichkeit „Sozialer Arbeitsmarkt“ auch sehr kritisch sehen kann und eigentlich wäre eine andere Terminologie erforderlich, denn sie verführt zu einer verengten und letztendlich kontraproduktiven Sichtweise auf das, was mit einer substanziell reformierten öffentlich geförderten Beschäftigung erreicht werden soll. Wenn man Menschen befragt, was sie sich vorstellen unter einem „sozialen Arbeitsmarkt“, dann werden oftmals Arbeiten genannt in sozialen Einrichtungen (wie Kitas oder Pflegeheimen) oder die Vorstellung geäußert, es handelt sich um irgendwelche „Schonarbeitsplätze“ ganz weit weg vom „normalen“ Arbeitsmarkt. Dabei geht es im Kern des echten Konzepts eines „sozialen Arbeitsmarktes“ gerade darum, die öffentlich geförderte Beschäftigung möglichst im oder am „ersten“, „normalen“ Arbeitsmarkt realisieren zu können, weshalb ja die Forderung nach Wegfall der Restriktionen wie Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität aufgestellt wird – zugleich kann man dann auch verstehen, warum man eine mögliche Zielgruppe für eine solche Subventionierung auch durchaus restriktiv abgrenzen muss hinsichtlich ihrer Förderbedürftigkeit.

Den meisten Reformvorschlägen zentral ist die Infragestellung der „Lebenslücke“ 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“.<sup>6</sup> 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 Un-

---

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

6 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.

ternehmen 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<sup>7</sup> ein wichtiger Baustein für eine zukunftsfruchtige 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.

Was man leider rückblickend 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. Zugespielt 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.

---

7 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 allein förderrechtlich als unumgänglich, auch wenn man verständlicherweise vor einer damit verbundenen – möglichen – Stigmatisierung der betroffenen Individuen Sorge hat. Aber wir können uns die europarechtlichen Bestimmungen nicht aussuchen und müssen auf diese eine Antwort geben, wenn man den Betroffenen tatsächlich mit sinnvollen Angeboten helfen möchte.

## 6. Literatur

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundversicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper 02/2011. Nürnberg.
- Berg, Marco; Cramer, Ralph; Dickmann, Christian; Gilberg, Reiner; Jesske, Birgit; Kleudgen, Martin; Bethmann, Arne; Fuchs, Benjamin; Trappmann, Mark; Wurdack, Anja (2013): Codebuch und Dokumentation des ‚Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung‘ (PASS). Band I: Datenreport Welle 6. FDZ-Datenreport 06/2013. 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) (2014): Entwurf der Förderbedingungen zum ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2012): Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende in Deutschland 2012. Analytikreport der Statistik. Nürnberg.
- CDU/CSU; SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Berlin.
- Cremer, Georg (2007): Sozialer Arbeitsmarkt: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition. ifo Schnelldienst 60 (10): 27-32.
- Deutscher Bundestag (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. BT- Drucksache 17/6277. 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.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs. Bonn.
- Moertel, Julia; Rebien, Martina (2013): Personalauswahl: Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen. IAB-Kurzbericht 09/2013. 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.

- Obermeier, Tim; Sell, Stefan und Tiedemann, Birte (2013a): Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung. Methodisches Vorgehen und Ergebnisse der quantitativen Abschätzung. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 14-2013. 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 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.
- Trappmann, Mark; Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Müller, Gerrit (2013): The PASS panel survey after six waves. Journal of Labour Market Research.
- 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.
- Wulfgramm, Melike (2011): Subjektive Auswirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik: „Ein-Euro-Jobs“ als sozialintegrative Maßnahme? Zeitschrift für Sozialreform 57 (2): 175-197.