

IAB-Kurzbericht

20/2018

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Ein Sozialer Arbeitsmarkt soll sehr arbeitsmarktferne Arbeitslosengeld (ALG)-II-Beziehende durch hohe Lohnkostenzuschüsse und ein begleitendes Coaching in Erwerbsarbeit integrieren und damit eine bessere soziale Teilhabe für diesen Personenkreis ermöglichen. Darauf zielt ein aktueller Gesetzentwurf der Bundesregierung ab.

■ Zentral für den Erfolg eines solchen Instruments ist die Auswahl von Geförderten, die tatsächlich sehr arbeitsmarktfern sind.

■ Um zu klären, was die Zielpersonen charakterisiert, ermitteln wir den Einfluss zentraler Determinanten auf die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen im ersten Arbeitsmarkt. Dann bilden wir drei Gruppen, die durch die 5, 10 und 15 Prozent geringsten Eingliederungschancen gekennzeichnet sind.

■ Besonders relevant sind sehr lange Zeiten ohne versicherungspflichtige oder abhängige Beschäftigung, langfristiger ALG-II-Bezug sowie ein Alter ab 45 Jahren. Die Berücksichtigung dieser Informationen kann die Auswahl geeigneter Förderpersonen erleichtern, jedoch die fachliche Entscheidung in den Jobcentern nicht ersetzen.

Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose

Wer für eine Förderung infrage kommt

von *Torsten Lietzmann, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato, Mark Trappmann und Joachim Wolff*

Trotz eines hohen Beschäftigungswachstums ist die Arbeitslosigkeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuletzt nicht mehr so stark gesunken wie bis zum Jahr 2011. Vor diesem Hintergrund hat sich die Regierungskoalition auf ein Beschäftigungsprogramm für Personen mit besonders langem Leistungsbezug verständigt. Der Erfolg des Programms hängt wesentlich davon ab, dass die richtigen Personen gefördert werden. Deshalb werden hier empirisch fundierte Kriterien vorgeschlagen, die helfen, die Zielgruppe zu charakterisieren und einzugrenzen.

Im Zuge des Beschäftigungswachstums der vergangenen Jahre ist die Zahl der Arbeitslosen stark gesunken (vgl. Abbildung 1 auf Seite 2). Aber nicht alle von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen konnten gleichermaßen von der positiven Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt profitieren. Insbesondere gilt dies für einen bestimmten Teil der Leistungsberechtigten der Grundsicherung: Personen, die aufgrund erheblicher

Einschränkungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit aus dem Erwerbsleben und den damit verbundenen Teilhabechancen faktisch ausgeschlossen sind.

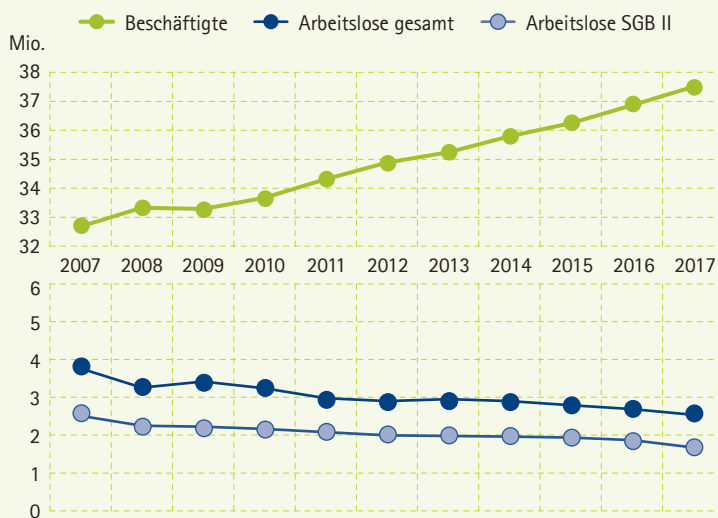
Um dem zu begegnen, hat die derzeitige Regierung im Koalitionsvertrag die Schaffung eines sogenannten Sozialen Arbeitsmarkts vereinbart. Das Kernanliegen dieses Förderansatzes besteht darin, dem genannten Personenkreis mithilfe öffentlich geförderter Beschäftigung eine längerfristige Erwerbsperspektive zu eröffnen und dadurch ihre soziale Teilhabe zu verbessern.

In den Jahren 2007 bis 2012 existierte mit dem Beschäftigungszuschuss noch ein Instrument, das darauf abzielte, die soziale Teilhabe der Geförderten zu verbessern und damit der Idee eines Sozialen Arbeitsmarkts entsprach. Für die danach im SGB II verbliebenen Varianten geförderter Beschäftigung gilt dies hingegen nur bedingt. Um diese Lücke zu schließen, haben sich die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD darauf verständigt, ein neues Regelinstrument („Teilhabe am Arbeitsmarkt“) für besonders

Abbildung 1

Entwicklung des Bestands an Beschäftigten und Arbeitslosen

2007 bis 2017, Personen in Millionen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose zu schaffen. Bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2021 stehen dafür Finanzmittel in Höhe von vier Milliarden Euro zur Verfügung. Konkret sieht der vorliegende Gesetzentwurf (Bundesregierung 2018) die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse bei privatwirtschaftlichen wie gemeinnützigen Arbeitgebern vor. Die Förderung ist auf einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren angelegt.

Die geplante Einführung eines solchen Programms ist eine wichtige Antwort auf die skizzierte Tendenz zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit und die mit ihr vielfach verbundenen sozialen, materiellen wie gesundheitlichen Einschränkungen auf Seiten der Betroffenen (Ramos Lobato et al. 2016). Schließlich belegen die Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011) sowie Studien zu verschiedenen Modellprojekten auf Bundes- wie auf Landesebene (IAQ et al. 2018; Bauer/Fertig/Fuchs 2016; Fuchs/Hamann 2017), dass öffentlich geförderte Beschäftigung die wahrgenommene soziale Teilhabe der Geförderten positiv beeinflussen kann. Gleichzeitig sensibilisieren diese Untersuchungsergebnisse dafür, dass der Erfolg solcher Förderprogramme entscheidend von einer eng gefassten Definition der Zielgruppe sowie einer sorgfältigen Auswahl der zu fördernden Leistungsberechtigten in den Jobcentern abhängt.

Die Zielgruppe eines Sozialen Arbeitsmarkts sind Personen mit sehr geringen Eingliederungschan-

cen. Vor diesem Hintergrund geht der Kurzbericht der Frage nach, welche soziodemografischen und erwerbsbiografischen Merkmale eine Zugehörigkeit zu diesem Personenkreis gut beschreiben. In einem ersten Schritt werden dazu die empirische Verteilung der Beschäftigungschancen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten der Grundsicherung und ihre Determinanten analysiert. Auf dieser Basis wird in einem zweiten Schritt bestimmt, welche Gruppen von Leistungsberechtigten besonders geringe Beschäftigungswahrscheinlichkeiten aufweisen. Hierbei betrachten wir drei Schwellenwerte für eine Beschäftigungswahrscheinlichkeit.

■ Sozialer Arbeitsmarkt richtet sich an arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose

Die öffentliche Beschäftigungsförderung ist ein klassisches Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende gehören zu dieser Gruppe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – nach der Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahr 2009 und des Beschäftigungszuschusses im Jahr 2012 – aktuell die Arbeitsgelegenheiten sowie die Förderung von Arbeitsverhältnissen. Diese Instrumente sollen vordringlich die Beschäftigungsfähigkeit sowie die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erhöhen und dienen damit primär arbeitsmarktpolitischen Zielen.

Demgegenüber kennzeichnet den Ansatz des Sozialen Arbeitsmarkts – wie er nach dem Willen der Großen Koalition nun in § 16i SGB II verankert werden soll – eine genuin sozialpolitische Ausrichtung. Sein Kernanliegen ist es, den Geförderten eine mehrjährige Beteiligung am Arbeitsleben zu ermöglichen und dadurch ihre soziale Teilhabe zu stärken. Entsprechend richtet sich diese Maßnahme ausschließlich an jenen Kreis von langzeiterwerbslosen Leistungsberechtigten, die wegen eines sehr geringen Leistungsvermögens aller Voraussicht nach kaum Aussichten auf eine Eingliederung in reguläre Erwerbsarbeit haben.

Die genaue Einhaltung der Zielgruppe ist im Falle des Sozialen Arbeitsmarkts besonders wichtig. Werden nämlich anstelle des adressierten Personenkreises Leistungsberechtigte gefördert, die noch realistische Arbeitsmarktchancen aufweisen, wird nicht nur der eigentliche Zweck des Förderprogramms verfehlt, sondern es sind gleich mehrere Nebenwirkungen zu erwarten. Wie die Evaluation des Beschäftigungs-

zuschusses gezeigt hat (ISG/IAB/RWI 2011), könnte der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt für vergleichsweise arbeitsmarktnahe Personen, die fälschlich zugewiesen wurden, erschwert werden. Aufgrund der größeren Teilhabewirkung regulärer Erwerbsarbeit (Gundert/Hohendanner 2014) würde dies einen erheblichen Nachteil für die Betroffenen bedeuten. Zugleich wäre eine solche Fehlzuweisung – nicht zuletzt wegen der vergleichsweise langen Förderdauer, die das Konzept des Sozialen Arbeitsmarkts vorsieht – mit hohen direkten wie indirekten Kosten verbunden.

Vor diesem Hintergrund wurde verschiedentlich versucht, die abstrakte Beschreibung der Zielgruppe des Sozialen Arbeitsmarkts in eine präzise gefasste Definition zu überführen. Mit ihrer Hilfe sollen die besonders arbeitsmarktfernen Personen unter den Leistungsberechtigten der Grundsicherung möglichst zweifelsfrei identifiziert werden, um Fehlzuweisungen zu vermeiden und das Förderpotenzial genauer abzuschätzen. Als Definitionskriterien wird in manchen Ansätzen eine Kombination aus der bisherigen Arbeitslosigkeitsdauer und dem Vorliegen persönlicher Vermittlungshemmnisse gewählt (Koch/Kupka 2012; Obermeier/Sell/Tiedemann 2014). Andere Definitionsvorschläge ziehen allein eine Mindestdauer der bisherigen Beschäftigungslosigkeit heran (Bauer 2018). Je nach exaktem Zuschnitt der jeweiligen Definition schwanken die Angaben zum Förderpotenzial immerhin zwischen 50.000 und 480.000 infrage kommenden Leistungsberechtigten.

■ Empirische Fundierung der Zielgruppendefinition

Ungeachtet der Unterschiede im Detail ist den genannten Varianten gemeinsam, dass sie die jeweiligen Definitionskriterien a priori festlegen. Damit wird unterstellt, dass diese Kriterien tatsächlich auf fehlende Beschäftigungschancen hinweisen und deshalb zur Eingrenzung der Zielgruppe des Sozialen Arbeitsmarkts geeignet sind. Angesichts dieser Einschränkung schlagen wir ein stärker empirisch fundiertes Vorgehen vor, um Charakteristika zu bestimmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit die Zugehörigkeit von Personen zur Zielgruppe des Sozialen Arbeitsmarkts vorhersagen.

Dazu berechnen wir zunächst, welche Faktoren die Beschäftigungschancen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende maßgeblich beeinflussen. In einem zweiten

Schritt berechnen wir die geschätzte individuelle Höhe der Beschäftigungschancen und ermitteln anhand ihrer Verteilung eine Abgrenzung der Zielgruppe im Sinne von besonders geringen (vorhergesagten) Eingliederungschancen. Anschließend analysieren wir die soziodemografische und erwerbsbiografische Zusammensetzung der so bestimmten Zielgruppe für einen Sozialen Arbeitsmarkt. Die dabei identifizierten Merkmale können den Jobcentern Orientierung bei der Auswahl geeigneter Förderpersonen geben.

Als Datenbasis dieser Analysen fungiert eine repräsentative Stichprobe aus dem Bestand von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Juni 2011 (vgl. Infokasten auf Seite 6). Damit kann nicht nur die bisherige erwerbsbiografische Entwicklung, sondern auch die der drei Folgejahre bis zum aktuellen Datenrand der verwendeten Stichprobe (2014) betrachtet werden.

■ Determinanten der Beschäftigungschancen

Bei der Zusammensetzung der Stichprobe muss zunächst beachtet werden, dass es unter den Leistungsbeziehern auch eine große Gruppe von arbeitsmarktnahen Personen gibt – nämlich diejenigen, die parallel zum Leistungsbezug erwerbstätig sind und aus anderen Gründen als einer Beschäftigungslosigkeit bedürftig sind (etwa niedrige Löhne, geringer Beschäftigungsumfang, weitere abhängige Personen im Haushalt). Dies trifft auf 31 Prozent der Stichprobe vom Juni 2011 zu; diese gehen im Folgenden nicht in die Analyse ein.

Bei der verbleibenden Analytestichprobe fällt zunächst ins Auge, dass die Erwerbsverläufe der Leistungsberechtigten von Mitte Januar 2005 bis Mitte Juni 2011 von langen Phasen des Leistungsbezugs geprägt sind (vgl. Abbildung 2 auf Seite 4). Gut 60 Prozent der hier betrachteten Leistungsberechtigten bezogen in diesem Zeitraum kumuliert mehr als fünf Jahre lang Arbeitslosengeld II. Etwa 51 Prozent waren in dem Zeitraum nicht länger als insgesamt zwölf Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt, und etwa 37 Prozent waren mehr als fünf Jahre arbeitslos oder arbeitsuchend registriert, ohne einer abhängigen Beschäftigung nachzugehen.

Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitsmarktbeteiligung seit dem Zeitpunkt der Stichprobenziehung Mitte 2011, zeigt sich, dass die betreffenden Leistungsberechtigten auch in den drei Folgejahren eine eher geringe Wahrscheinlichkeit aufweisen,

eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Im Durchschnitt beträgt diese lediglich 27 Prozent. Um zu identifizieren, welche Faktoren – darunter die soziodemografischen Merkmale sowie die erwerbsbiografischen Verläufe der Leistungsberechtigten – sich auf die Beschäftigungschancen auswirken, wurde ein logistisches Regressionsmodell verwendet. Konkret wurde die Wahrscheinlichkeit untersucht, mit der die Leistungsberechtigten der Analysestichprobe zwischen Mitte Juni 2011 und Mitte Juni 2014 eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnehmen. Die Ergebnisse des Logitmodells zur Rolle der Determinanten dieser Wahrscheinlichkeit sind als marginale Effekte dargestellt (vgl. Tabelle 1, Seite 5). Diese beschreiben die Veränderung der geschätzten Wahrscheinlichkeit im Vergleich zu einer Referenzperson in Prozentpunkten. Die gewählte Referenzperson kennzeichnet dabei eine Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt von rund 70 Prozent. Diese fällt weit höher aus als der bereits erwähnte Durchschnittswert von 27 Prozent, da wir als Referenzgröße eine relativ arbeitsmarktnahe Person ausgewählt haben: Jünger, mit Berufsausbildung und erst seit höchstens einem Jahr im Leistungsbezug.¹

Die Ergebnisse zeigen zum einen erwartungsgemäß, dass die Dauer des durchgängigen Leistungsbezugs die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt negativ beeinflusst. Dieser Effekt wird mit zunehmender Dauer des Leistungsbezugs tendenziell stärker. Verglichen mit Leistungsberechtigten, die maximal ein Jahr lang Arbeitslosengeld II bezogen haben, reduziert sich die Chance einer Beschäftigungsaufnahme nach einer Bezugsdauer von 13 bis 24 Monaten bereits um 3 Prozentpunkte. Nach 73 bis 77 Monaten kontinuierlichen Leistungsbezugs verringern sich die Beschäftigungschancen um 6,9 Prozentpunkte.

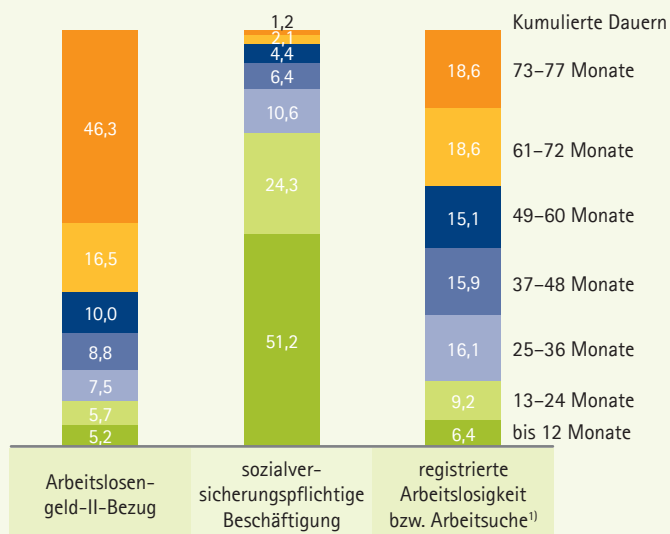
Eine ähnliche Entwicklung konnte zum anderen für den Effekt kontinuierlicher Beschäftigungslosigkeit festgestellt werden. In der vorliegenden Analyse fallen darunter Zeiten ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, wobei eine registrierte Arbeitslosigkeit nicht zwingend vorgelegen haben muss. Dieser Effekt ist weitaus stärker als der des Leistungsbezugs. Reduziert sich die Chance, eine solche Beschäftigung aufzunehmen, nach 13 bis 24 Monaten bereits um 11 Prozentpunkte, ist nach 61 bis 72 Monaten ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sogar eine Abnahme der Beschäftigungschancen um 20 Prozentpunkte festzustellen. Anschließend schwächt sich der Effekt etwas ab, beträgt nach 73 bis 77 Monaten aber immer noch 18 Prozentpunkte. Als Referenzperson fungieren hierbei Leistungsberechtigte, die vor maximal einem Jahr zuletzt einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sind. Im Modell kontrollieren wir allerdings auch für verschiedene Intervalle von kumulierten Dauern versicherungspflichtiger Beschäftigung in der Vergangenheit, wobei tendenziell eine längere Dauer ebenfalls mit erhöhten künftigen Beschäftigungschancen verbunden ist. Hätten wir auf diese Kontrollvariable verzichtet, wären die oben diskutierten Effekte sogar noch etwas stärker ausgefallen.

Neben den erwerbsbiografischen Merkmalen beeinflussen auch soziodemografische Charakteristika die Übergangschancen in Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt. Schlechtere Chancen weisen Personen ohne Berufsabschluss (-4 Prozentpunkte) sowie Frauen (-3,5 Prozentpunkte) auf, während die Nationalität nur bei Frauen eine Rolle spielt.

Abbildung 2

Kumulierte Dauern des Arbeitslosengeld-II-Bezugs, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie der Arbeitslosigkeit/Arbeitsuche¹⁾ der Personen in der Analysestichprobe²⁾

Zeitraum von Mitte Januar 2005 bis Mitte Juni 2011, Anteile in %



¹⁾ Ohne gleichzeitig abhängig beschäftigt zu sein.

²⁾ Zur verwendeten Analysestichprobe vgl. Infokasten auf Seite 6.

Quelle: Stichprobe Integrierter Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen.

© IAB

¹ Die weiteren Merkmale der Referenzperson können Tabelle 1 entnommen werden.

Tabelle 1

Determinanten der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Juni 2011 innerhalb der folgenden 36 Monate (Auswahl)¹⁾

Marginale Effekte auf die Beschäftigungsaufnahme (logistische Regression)

Determinanten	marginale Effekte
Qualifikation (Referenz: mittel)	
niedrig	-0,042 ***
hoch	0,041 *
Region (Referenz: West)	
Ost	0,045 ***
Alter (Referenz: 25-34 Jahre)	
35-44 Jahre	-0,070 ***
45-54 Jahre	-0,149 ***
55-60 Jahre	-0,261 ***
Haushaltstyp (Referenz: Alleinstehend)	
Paar ohne Kinder	0,000
Paar mit volljährigen Kindern	0,029
Sonstige	0,056 *
Paar mit 1 Kind	0,027 *
Paar mit 2 Kindern	0,063 ***
Paar mit 3+ Kindern	0,013
Alleinerziehend mit 1 Kind	0,021
Alleinerziehend mit 2 Kindern	0,080
Alleinerziehend mit 3+ Kindern	0,059
Geschlecht (Referenz: männlich)	
weiblich	-0,035 ***
Staatsangehörigkeit (Referenz: deutsch)	
nicht deutsch	-0,005
Kumulierte Dauer des Arbeitslosengeld-II-Bezugs (Referenz: 1-12 Monate)	
13-24 Monate	0,002
25-36 Monate	0,003
37-48 Monate	-0,009
49-60 Monate	0,009
61-72 Monate	0,004
73-77 Monate	-0,025
Ununterbrochene Dauer des Arbeitslosengeld-II-Bezugs (Referenz: 1-12 Monate)	
13-24 Monate	-0,030 *
25-36 Monate	-0,033 *
37-48 Monate	-0,047 **
49-60 Monate	-0,045 *
61-72 Monate	-0,031
73-77 Monate	-0,069 ***
Kumulierte Dauer in registrierter Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsuche ohne parallele abhängige Beschäftigung (Referenz: 0-12 Monate)	
13-24 Monate	0,001
25-36 Monate	-0,018
37-48 Monate	-0,020
49-60 Monate	-0,033
61-72 Monate	-0,047 *
73-77 Monate	-0,018

Determinanten	marginale Effekte
Ununterbrochene Dauer in registrierter Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsuche ohne parallele abhängige Beschäftigung (Referenz: 0-12 Monate)	
nicht arbeitslos/arbeitsuchend	-0,072 ***
13-24 Monate	0,003
25-36 Monate	0,000
37-48 Monate	-0,001
49-60 Monate	-0,031
61-72 Monate	0,001
73-77 Monate	-0,007
Ununterbrochene Dauer ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Referenz: 0-12 Monate)	
13-24 Monate	-0,111 ***
25-36 Monate	-0,139 ***
37-48 Monate	-0,149 ***
49-60 Monate	-0,200 ***
61-72 Monate	-0,201 ***
73-77 Monate	-0,184 ***
Kumulierte Dauer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (Referenz: 0 Monate)	
1-12 Monate	0,058
13-24 Monate	0,095 **
25-36 Monate	0,102 **
37-48 Monate	0,146 ***
49-60 Monate	0,146 **
61-77 Monate	0,080
Ununterbrochene Dauer ohne geringfügige Beschäftigung (Referenz: 0-12 Monate)	
13-24 Monate	0,022
25-36 Monate	-0,018
37-48 Monate	-0,044 *
49-60 Monate	-0,029
61-72 Monate	-0,031
73-77 Monate	-0,084 *
Kumulierte Dauer in geringfügiger Beschäftigung (Referenz: 0 Monate)	
1-12 Monate	0,012
13-24 Monate	-0,010
25-36 Monate	0,011
37-48 Monate	0,012
49-60 Monate	0,068
61-77 Monate	0,083
Anzahl der Beobachtungen	13.568
Pseudo-R ²	0,174
Referenzwahrscheinlichkeit: Referenzperson	0,700
Referenzwahrscheinlichkeit: Durchschnitt	0,270

¹⁾ Weitere Determinanten: SGB-II-Typ 2006, Interaktionen zwischen Geschlecht und den Variablen Region, Haushaltstyp sowie Nationalität.

Signifikanzniveaus: * 5%; ** 1%; *** 0,1%.

Anmerkung: Die Mittelwerte sind in Tabelle 2 (Spalte „Gesamt“) ausgewiesen.

Lesebeispiel: Die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, sinkt bei einer Person mit 49- bis 60-monatiger ununterbrochener Beschäftigungslosigkeit um 20 Prozentpunkte im Vergleich zu einer Referenzperson, die zum Stichtag 15. Juni 2011 maximal ein Jahr lang ununterbrochen nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt war.

Quelle: Stichprobe Integrierter Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen.

© IAB

Des Weiteren zeigen sich leicht erhöhte Beschäftigungschancen für Ostdeutsche und für Personen in Paarfamilien. Die größte Bedeutung hat im Bereich der Soziodemografie das Alter. Im Vergleich zur Referenzgruppe der 25- bis 34-Jährigen sind die Beschäftigungschancen älterer Leistungsbezieher deutlich geringer: 55- bis 60-Jährige haben eine um 26 Prozentpunkte niedrigere Wahrscheinlichkeit des Übergangs, bei Personen im Alter von 45 bis 54 Jahren reduziert sie sich um knapp 15 Prozentpunkte.

■ Anforderungen an die Abgrenzung der Zielgruppe

Nach den empirisch ermittelten Einflussfaktoren auf die Beschäftigungschancen der Leistungsberechtigten rückt nun deren Verteilung in den Fokus. Diese Verteilung errechnet sich aus der geschätzten Wahrscheinlichkeit, zwischen Juni 2011 und Mai 2014 eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Abbildung 3 zeigt, dass die Beschäftigungschancen der Leistungsberechtigten mehrheitlich gering ausfallen.

Entsprechend seiner sozialpolitischen Zielstellung soll der Soziale Arbeitsmarkt jedoch allein solchen

i Daten und Methoden

■ **Daten:** Grundlage der Analysen ist eine 1 %-Stichprobe aller Personen, die im Zeitraum Januar 2005 bis Dezember 2014 mindestens einmal Leistungen der Grundsicherung bezogen haben, auf Basis des IAB-Datenprodukts „Stichprobe Integrierter Grundsicherungsbiografien“ (SIG). Diese enthält Leistungsbezugsbiografien und Informationen zu Zeiten in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus unterschiedlichen administrativen Datensätzen. Die Daten sind als Monatsdaten aufbereitet und geben den jeweiligen Leistungsbezugs- und Erwerbsstatus zur Mitte des jeweiligen Monats an. In den vorliegenden Analysen wurden aus der SIG zum Stichtag im Juni 2011 alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von 25 bis 59 Jahren ausgewählt, wobei Personen nicht berücksichtigt wurden, die der Vermittlung aufgrund von Erwerbsminderung oder Schulbesuchs bzw. Ausbildung nicht zur Verfügung stehen. Unter-25-Jährige wurden ausgeschlossen, weil für sie andere Integrationsstrategien wie Aus- und Weiterbildung vorrangig sein sollten. Zudem müssen die Personen in unserer Stichprobe in der Zeit seit Januar 2005 mehr als 24 Monate dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestanden haben, also beschäftigt, in einer Maßnahme oder arbeitslos bzw. arbeitsuchend gewesen sein. Zudem werden Personen ausgeschlossen, die in Landkreisen und kreisfreien Städten leben, für die in den Jahren 2005 und 2006 keine Daten zum Leistungsbezug vorliegen. Andernfalls würden deren bisherige Leistungsbezugszeiten unterschätzt. Dies betrifft in diesen Jahren 187 der 439 Kreise, die zumeist die Grundsicherung als zugelassene kommunale Träger organisieren.

Gesamte Stichprobe	46.302
davon: unter 25 oder über 60 Jahre	4.927
für höchstens 24 Monate dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehend	4.583
für Vermittlung nicht verfügbar	666
nicht vollständige Kreise	13.204
Stichprobe inklusive Aufstocker	19.674
Analysestichprobe: nicht beschäftigt	13.568

Für diese Stichprobe beschreiben wir zum einen die bisherige Leistungsbezugs- und Erwerbsbiografie der Personen von Januar 2005 bis zum Juni 2011. Dabei verwenden wir zwei Messkonzepte der bisherigen Erwerbslosigkeitsdauer bzw. der Arbeitsmarktbeteiligung, die von der offiziellen Definition von Arbeitslosigkeit abweichen. Zum einen betrachten wir „Erwerbslosigkeit“. Darunter verstehen wir in die-

sem Kontext, dass Personen arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet sind, ohne gleichzeitig einer abhängigen Beschäftigung nachzugehen. Zum anderen verwenden wir Zeiten ohne versicherungspflichtige Beschäftigung. Bei der Dauerbetrachtung werden die aufeinanderfolgenden Monate in einem solchen Status zur Mitte des Monats aufsummiert und kürzere Unterbrechungen damit jeweils ausgeblendet.

■ **Methode:** Für das Analysesample nicht beschäftigter erwerbsfähiger Leistungsberechtigter zum 15. Juni 2011 wird daraufhin deren Wahrscheinlichkeit geschätzt, in den folgenden drei Jahren eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Die Aufnahme einer öffentlich geförderten Beschäftigung, etwa Arbeitsgelegenheiten oder Förderung von Arbeitsverhältnissen wird dabei nicht berücksichtigt. Es wird ein logistisches Regressionsmodell verwendet, um die Einflussfaktoren (Soziodemografie, bisherige Leistungsbezugs-, Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungshistorie) auf die Beschäftigungschancen zu identifizieren. Als Resultat dieser Analyse erhalten wir pro Person die geschätzte Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme in den drei Jahren nach dem 15. Juni 2011, die als Ausgangspunkt für die Abgrenzung der potenziellen Zielgruppe verwendet werden. Für die Förderung kommen diejenigen Personen mit den geringsten Eingliederungschancen infrage.

Um die Konsequenzen einer Zielgruppenauswahl auf der Basis unserer Abgrenzung zu verdeutlichen, verwenden wir die Konzepte der Sensitivität und Spezifität einer binären Klassifikation. Da die Begrifflichkeit für medizinische Tests entwickelt wurde, bezeichnet man die beiden möglichen Zustände als „positiv“ oder „negativ“. Die Sensitivität oder Richtig-Positiv-Rate gibt an, welcher Anteil der tatsächlich positiven Werte richtigerweise als positiv klassifiziert wurde. Das Gegenstück hierzu ist die Falsch-Negativ-Rate, der Anteil der in Wahrheit positiven Werte, der fälschlich als negativ klassifiziert wurde. Richtig-Positiv-Rate und Falsch-Negativ-Rate summieren sich immer zu 1. Die Spezifität oder Richtig-Negativ-Rate gibt an, welcher Anteil der in Wahrheit negativen Werte richtigerweise als negativ klassifiziert wurde. Zwischen diesen beiden Gütekriterien einer Klassifikation besteht ein Zielkonflikt dergestalt, dass man für eine Erhöhung der Sensitivität zwangsläufig eine Senkung der Spezifität in Kauf nehmen muss. Übertragen auf die hier bearbeitete Fragestellung bezeichnen wir einen Fall als positiv, wenn der betreffenden Person ein Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gelungen ist.

Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorbehalten bleiben, die mittelfristig besonders geringe Beschäftigungschancen aufweisen. Dies spricht für die Festlegung eines gegenüber dem Median von 20,7 Prozent noch enger gefassten Zugangskriteriums, um das Risiko von Fehlzusweisungen zu minimieren. Je strikter dieses Kriterium jedoch definiert wird, umso größer ist die Gefahr, dass fälschlicherweise auch solche Personen von der Förderung ausgeschlossen werden, die ebenfalls kaum Beschäftigungschancen haben. Insofern besteht die Herausforderung bei der Abgrenzung der Zielgruppe für den Sozialen Arbeitsmarkt darin, ein Zugangskriterium zu wählen, das beide Risiken angemessen austariert.

Um diesen Zielkonflikt aufzulösen, lohnt sich ein Blick auf Abbildung 4. Hier sind – abhängig von der Größe der Zielgruppe für den Sozialen Arbeitsmarkt, gemessen als Anteil an der Grundgesamtheit – simultan die Sensitivität und Spezifität (vgl. Infokasten) abgebildet. Die Sensitivität bezeichnet die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person, die innerhalb von drei Jahren tatsächlich einen Arbeitsmarktübergang geschafft hat, richtigerweise dahingehend klassifiziert wurde, dass sie nicht für den Sozialen Arbeitsmarkt infrage kommt. Anknüpfend an die eingangs geführte Argumentation, dass insbesondere Zuweisungen von Personen, die noch eine Chance am regulären Arbeitsmarkt gehabt hätten (so genannte falsch Negative), zu vermeiden sind – da sie sowohl zu Nachteilen für die Geförderten als auch zu hohen Kosten auf Seiten der Jobcenter führen würden –, erlaubt uns diese Grafik die Beurteilung unterschiedlicher Szenarien:

Wären wir beispielsweise bereit, in Kauf zu nehmen, dass dieser Fehler allenfalls 1 Prozent beträgt (dies entspricht einer Sensitivität von 0,99 oder 99 %, vgl. orange vertikale und horizontale Linie in Abbildung 4), dann dürften nur die untersten 5,8 Prozent mit den schlechtesten Chancen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gefördert werden. An diesem Punkt liegt die Spezifität nur bei 0,16 (oder 16 %). Der Preis für die geringe Falsch-Negativ-Rate von 1 Prozent wäre somit, dass 84 Prozent der Personen, die in Wahrheit in den nächsten drei Jahren keine Beschäftigung aufgenommen hätten (falsch Positive), keine Förderung durch den Sozialen Arbeitsmarkt erhalten würden.

Will man wiederum die Falsch-Positiv-Rate reduzieren, so muss man mehr falsch Negative akzeptieren. Nimmt man zum Beispiel 5 Prozent falsch Nega-

tive in Kauf (Sensitivität von 0,95, jeweils hellblaue horizontale und vertikale Linie in Abbildung 4), so dürfte man die unteren 10,5 Prozent durch den So-

Abbildung 3

Verteilung der Beschäftigungschancen der Leistungsberechtigten

Geschätzte Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung innerhalb der 36 Monate nach dem 15. Juni 2011, Anteile in Prozent



Lesebeispiel: Etwa 14 Prozent der Leistungsberechtigten haben eine Beschäftigungswahrscheinlichkeit von mehr als 5 und bis zu 10 Prozent.

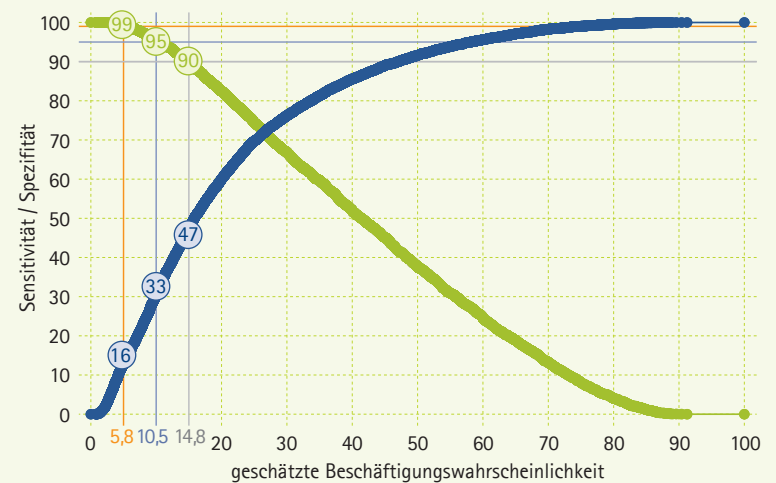
Quelle: Stichprobe Integrierter Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung 4

Kriterien der Zuweisung zur Zielgruppe für den Sozialen Arbeitsmarkt in Abhängigkeit von der Größe der Zielgruppe

Anteilswerte an der Grundgesamtheit, in Prozent



- Sensitivität = Anteil der Personen, die innerhalb von 3 Jahren den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschafft haben und auch so klassifiziert wurden (Richtig-Positiv-Rate)
- Spezifität = Anteil der Personen, die innerhalb von 3 Jahren keinen Übergang in den Arbeitsmarkt geschafft haben und auch so klassifiziert wurden (Richtig-Negativ-Rate)

Lesebeispiel: Bei einer Sensitivität von 95 Prozent könnten nur die unteren 10,5 Prozent durch den Sozialen Arbeitsmarkt gefördert werden. Die Spezifität läge dann bei 33 Prozent, das heißt, zwei Drittel der Personen, die innerhalb von drei Jahren keine Arbeit finden würden, könnten keine Förderung durch den Sozialen Arbeitsmarkt erhalten.

Quelle: Stichprobe Integrierter Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 2

Zusammensetzung verschiedener Gruppen mit geringen Beschäftigungschancen¹⁾

	Gruppe A	Gruppe B	Gruppe C	Gesamt
Soziodemografische Merkmale				
Qualifikation				
niedrig	52,0	41,5	41,6	32,6
mittel	44,3	54,1	54,0	62,3
hoch	3,7	4,5	4,5	5,1
Region				
West	69,8	63,6	62,3	55,3
Ost	30,2	36,4	37,7	44,7
Alter				
25-34 Jahre	0,0	0,1	0,6	27,3
35-44 Jahre	0,0	0,8	2,6	26,1
45-54 Jahre	2,7	9,1	22,1	29,9
55-60 Jahre	97,4	90,0	74,8	16,8
Haushaltstyp				
Alleinstehend	54,3	56,9	57,1	49,2
Paar ohne Kinder	37,4	32,4	29,6	13,4
Paar mit volljährigen Kindern	4,4	3,9	3,8	2,4
Sonstige	1,5	2,4	2,2	3,8
Paar mit 1 Kind	1,8	1,7	2,3	7,8
Paar mit 2 Kindern	0,2	0,5	0,9	6,9
Paar mit 3+ Kindern	0,2	1,3	2,6	4,9
Alleinerziehend mit 1 Kind	0,3	0,7	0,9	6,7
Alleinerziehend mit 2 Kindern	0,0	0,2	0,5	3,5
Alleinerziehend mit 3+ Kindern	0,0	0,1	0,1	1,6
Geschlecht				
männlich	39,2	48,8	49,1	54,6
weiblich	60,8	51,3	50,9	45,4
Staatsangehörigkeit				
deutsch	76,3	80,6	81,0	81,3
nicht deutsch	23,7	19,4	19,0	18,7
Erwerbsbiografie und Leistungsbezug				
Kumulierte Dauer des Arbeitslosengeld-II-Bezugs				
bis 12 Monate	0,2	0,2	0,3	5,2
13-24 Monate	0,0	0,3	0,8	5,7
25-36 Monate	0,4	1,3	2,6	7,5
37-48 Monate	2,4	4,0	4,2	8,8
49-60 Monate	2,4	4,3	4,5	10,0
61-72 Monate	5,5	7,4	9,0	16,5
73-77 Monate	89,3	82,6	78,6	46,3
Ununterbrochene Dauer des Arbeitslosengeld-II-Bezugs				
bis 12 Monate	0,6	1,7	2,6	19,8
13-24 Monate	0,7	1,3	2,7	11,4
25-36 Monate	2,1	3,0	4,4	10,2
37-48 Monate	3,4	5,5	5,7	7,7
49-60 Monate	3,4	5,4	5,6	6,0
61-72 Monate	4,1	5,5	6,3	6,7
73-77 Monate	85,7	77,6	72,8	38,3

¹⁾ Die Gruppen A, B, und C repräsentieren diejenigen Personen in der Analyseschichtprobe mit den 5, 10 und 15 Prozent niedrigsten durch das Modell vorhergesagten Wahrscheinlichkeit, innerhalb von drei Jahren in eine versicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt überzugehen.

zialen Arbeitsmarkt fördern. Die Spezifität läge dann bei 0,33, es würden also immer noch zwei Drittel der Personen, die innerhalb von drei Jahren keine Arbeit finden würden, keine Förderung erhalten können.

In einem dritten Szenario gehen wir daher von einer Falsch-Negativ-Rate von 10 Prozent aus (Sensitivität von 0,9, graue horizontale und vertikale Linie in Abbildung 4). Nun könnten die unteren 14,8 Prozent mit den schlechtesten Arbeitsmarktchancen durch den sozialen Arbeitsmarkt gefördert werden. Die Spezifität steigt auf 0,47, man würde also nur noch etwa die Hälfte derjenigen Personen nicht fördern, die innerhalb von drei Jahren keine Arbeit finden würden.

Der Einfachheit halber werden im Folgenden auf diesen Überlegungen basierende gerundete Größenordnungen von 5 Prozent (Gruppe A), 10 Prozent (Gruppe B) und 15 Prozent (Gruppe C) der Leistungsberechtigten mit den jeweils geringsten Beschäftigungschancen und somit drei unterschiedlich strenge Abgrenzungen für den Zugang zum Sozialen Arbeitsmarkt betrachtet. Rechnet man die Fallzahlen der Zufallsstichprobe in diesen Gruppen auf die Population hoch, so repräsentiert Gruppe A rund 114.000 Personen, bei Gruppe B sind es doppelt und bei Gruppe C dreimal so viele Personen. Diese Größenordnungen entsprechen auch dem, was in früheren Studien ermittelt wurde (z. B. Koch/Kupka 2012). Dabei ist grundsätzlich zu bedenken, dass nicht alle diese Personen im Rahmen eines Sozialen Arbeitsmarkts gefördert werden können, etwa aufgrund besonderer gesundheitlicher Einschränkungen.

■ Strukturelle Zusammensetzung der drei potenziellen Zielgruppen

Hinsichtlich der Zusammensetzung der so ermittelten Zielgruppe für den Sozialen Arbeitsmarkt entlang von soziodemografischen Merkmalen fällt zunächst Folgendes auf: In allen drei Gruppen sind Leistungsberechtigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Vergleich zu ihrem Anteil in der Gesamtgruppe weder deutlich über- noch unterrepräsentiert. Dies trifft auch für Frauen oder Männer in den Gruppen B und C zu, während in der Gruppe A Frauen im Vergleich zu ihrem Anteil in der Gesamtgruppe überrepräsentiert sind (vgl. Tabelle 2).

Anders sieht dies hingegen für die Merkmale Qualifikation, Alter und Haushaltszusammensetzung aus. So sind Personen mit einer geringen formalen beruflichen Qualifikation teils deutlich überrepräsentiert.

tiert. Beläuft sich ihr Anteil an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Analytestichprobe auf 32,6 Prozent, sind es in den Gruppen B und C jeweils mehr als 41 Prozent, in der strengen Abgrenzung für Gruppe A sogar 52 Prozent. Noch deutlicher fällt der Unterschied hinsichtlich des Alters aus: Leistungsberechtigte ab 55 Jahren (in der Stichprobe 17 %) sind in allen drei Gruppen um ein Vielfaches überrepräsentiert. Während in Gruppe C etwa drei Viertel der Personen älter als 54 Jahre sind, steigt ihr Anteil auf 90 Prozent in Gruppe B und auf über 97 Prozent in Gruppe A. Angesichts dieser Altersstruktur sind Paare ohne Kinder in allen drei Gruppen deutlich und Alleinstehende leicht überrepräsentiert, während Paare mit (minderjährigen) Kindern sowie Alleinerziehende stark unterrepräsentiert sind.

Teils deutliche Unterschiede zur Analytestichprobe zeigt auch der Blick auf die Leistungsbezugs- und Erwerbshistorie der potenziellen Förderpersonen in den drei Gruppen (vgl. Tabelle 2). Angesichts des oben dargestellten negativen Beschäftigungseffekts einer langen Dauer des Leistungsbezugs ist der hohe Anteil von Personen mit mehrjähriger kumulierter Arbeitslosengeld-II-Bezugsdauer nicht überraschend. In den drei Gruppen sind 79 Prozent (Gruppe C), 83 Prozent (Gruppe B) und 89 Prozent (Gruppe A) der Leistungsberechtigten zwischen Januar 2005 und Juni 2011 bereits länger als sechs Jahre im ALG-II-Bezug (Gesamt: 46 %). Ein ähnliches Bild zeigt sich für die kumulierte Dauer von Zeiten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im selben Zeitraum: Der Anteil von Personen, die nie einer solchen Beschäftigung nachgegangen sind, liegt in der Gesamtstichprobe bei gut 51 Prozent, während es in den Gruppen A, B und C rund 96, 92 und 88 Prozent sind. Die Befunde in diesem Zeitraum zu verschiedenen kumulierten Dauern einer abhängigen Beschäftigung im selben Zeitraum oder zu ununterbrochenen Dauern ohne versicherungspflichtige Beschäftigung bestätigen dieses Bild.

■ Fazit

Es ist wenig überraschend, dass Personen mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden, überwiegend lange Zeit keiner abhängigen (sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung nachgegangen sind; dieses Merkmal ist wegen der komplexen Definition von Arbeitslosigkeit auch ein besserer Indikator als lange Zeiten registrierter Arbeitslosigkeit. Aber auch

Fortsetzung Tabelle 2

	Gruppe A	Gruppe B	Gruppe C	Gesamt
Kumulierte Dauer in registrierter Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsuche ohne parallele abhängige Beschäftigung				
bis 12 Monate	0,6	1,3	1,4	6,4
13-24 Monate	2,2	2,4	2,4	9,2
25-36 Monate	27,3	18,7	15,9	16,1
37-48 Monate	6,3	7,0	8,2	15,9
49-60 Monate	9,6	11,1	12,0	15,1
61-72 Monate	21,1	21,4	23,2	18,6
73-77 Monate	33,0	38,1	37,0	18,6
Ununterbrochene Dauer registrierter Arbeitslosigkeit oder Arbeitsuche ohne parallele abhängige Beschäftigung				
nicht arbeitslos/arbeitsuchend	50,2	38,2	34,5	18,8
bis 12 Monate	7,1	8,4	10,0	31,8
13-24 Monate	3,4	4,9	5,9	13,5
25-36 Monate	3,4	4,9	7,3	10,6
37-48 Monate	3,7	4,6	4,9	6,3
49-60 Monate	5,2	7,2	7,3	4,2
61-72 Monate	3,2	3,8	4,3	2,8
73-77 Monate	23,9	28,0	26,0	12,0
Ununterbrochene Dauer ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung				
bis 12 Monate	0,0	0,0	0,1	14,0
13-24 Monate	0,2	0,2	0,5	9,0
25-36 Monate	0,0	0,5	1,5	9,3
37-48 Monate	0,2	0,4	1,6	6,6
49-60 Monate	1,9	3,4	3,8	4,7
61-72 Monate	1,5	2,8	3,5	4,0
73-77 Monate	96,3	92,7	89,0	52,6
Kumulierte Dauer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung				
0 Monate	95,9	92	88,1	51,2
1-12 Monate	3,5	6,8	9,5	24,3
13-24 Monate	0,6	1,0	1,7	10,6
25-36 Monate	0,0	0,2	0,6	6,4
37-48 Monate	0,0	0,0	0,1	4,4
49-60 Monate	0,0	0,0	0,0	2,1
61-77 Monate	0,0	0,0	0,0	1,2
Ununterbrochene Dauer ohne abhängige Beschäftigung				
bis 12 Monate	0,4	1,0	1,9	22,3
13-24 Monate	0,6	1,7	1,8	12,0
25-36 Monate	1,5	2,7	4,1	11,0
37-48 Monate	2,1	2,8	4,0	7,6
49-60 Monate	4,1	5,7	5,6	5,4
61-72 Monate	2,8	4,7	5,1	4,3
73-77 Monate	88,5	81,5	77,5	37,4
Kumulierte Dauer in abhängiger Beschäftigung				
0 Monate	86,9	80,0	76,1	36,0
1-12 Monate	8,4	12,6	15,3	25,3
13-24 Monate	3,1	4,4	5,1	13,8
25-36 Monate	1,2	2,0	2,3	10,3
37-48 Monate	0,3	0,9	1,2	7,7
49-60 Monate	0,2	0,1	0,1	4,4
61-77 Monate	0,0	0,0	0,0	2,5
Anzahl der Beobachtungen	679	1.358	2.041	13.568
Hochgerechnet	113.937	227.874	342.483	2.276.730

Quelle: Stichprobe Integrierter Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen

© IAB

extrem lange Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezugs und ein höheres Lebensalter kennzeichnen diesen Personenkreis. Ein klares Ergebnis der Analyse ist daher, dass relativ junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von unter 45 Jahren praktisch nicht in die sehr arbeitsmarktferne Zielgruppe fallen und die Mehrzahl der Personen in der Zielgruppe mit besonders geringen Beschäftigungsaussichten sogar über 54 Jahre alt sein wird. Dies hat auch zur Folge, dass Letztere nach einem Förderzeitraum von fünf Jahren wenige Möglichkeiten haben dürften, eine

anschließende (weniger stark geförderte) Arbeitsmarktintegration zu realisieren.

Für die Gestaltung eines Sozialen Arbeitsmarkts bedeutet dies, dass jüngere Alterskohorten (von besonders begründeten Ausnahmen abgesehen) nicht in die Förderung einbezogen werden sollten. Für sie könnten Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten sowie andere Förderinstrumente mit primär arbeitsmarktpolitischen Zielen im Regelfall erfolgversprechend sein. Dazu gehören etwa ausbildungsunterstützende Maßnahmen, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die Förderung der beruflichen Weiterbildung oder Eingliederungszuschüsse. Sehr lange Zeiträume ohne eine abhängige oder versicherungspflichtige Beschäftigung sollten als Kriterium für die Zuweisung dagegen eine große, aber nicht ausschließliche Rolle spielen, ebenso wie lange Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezuges. Das letztere Kriterium kann allerdings Personen von der Förderung ausschließen, die allein wegen des Erwerbseinkommens des Partners zeitweise kein Arbeitslosengeld II bezogen haben, obwohl sie sehr lange keine Beschäftigung aufnehmen konnten.

Die Ergebnisse sprechen damit durchaus für Aspekte, die gemäß dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundesregierung 2018) als Zugangskriterium für die Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vorgesehen sind (§ 16i SGB II). Die Altersgrenze von mindestens 25 Jahren erscheint jedoch angesichts der empirischen Befunde als sehr niedrig. Dass im Gesetzentwurf lange Grundsicherungsbezugsdauern von sieben Jahren innerhalb der letzten acht Jahre als eine Fördervoraussetzung definiert wurden und die Zielpersonen gleichzeitig in diesem Zeitraum nur kurzfristig erwerbstätig gewesen sein dürfen, ist vor dem Hintergrund der diskutierten Ergebnisse verständlich. Einige Aspekte sollten bei der Formulierung des Gesetzes und/oder in der Umsetzung des neuen Förderinstruments noch bedacht werden. Selbst wenn die oben angesprochenen Kriterien für die Auswahl von Personen gut geeignet sind, sollte immer auch eine Prognose besonders niedriger Eingliederungschancen – im Sinne einer fachlichen Einschätzung auf Basis aller vorliegenden relevanten Informationen – durch die Fachkräfte in den Jobcentern eine Rolle für die Zuweisung spielen. Wenn beispielsweise eine Person wegen Kindererziehungszeiten lange Zeit keine Beschäftigung ausgeübt und Arbeitslosengeld II bezogen hat, kann es dennoch sein, dass ihre Beschäftigungsfähigkeit nicht wesentlich eingeschränkt ist.



Dr. Torsten Lietzmann

ist Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarkt“ im IAB.
torsten.lietzmann@iab.de



Dr. Peter Kupka

ist Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ im IAB.
peter.kupka@iab.de



Dr. Philipp Ramos Lobato

ist Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ im IAB.
philipp.ramos-lobato@iab.de



Prof. Dr. Mark Trappmann

ist Leiter des Forschungsbereichs „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ im IAB.
mark.trappmann@iab.de



PD Dr. Joachim Wolff

ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung“ im IAB.
joachim.wolff@iab.de

Sie kann zum Beispiel dann in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden, wenn bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten verfügbar sind.

Umgekehrt wäre es denkbar, dass Personen auch bei noch relativ kurzer Dauer des Arbeitslosengeld-II-Bezugs und der Erwerbslosigkeit kaum mehr eine Aussicht auf Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Ein Beispiel wären Personen, die während des Leistungsbezugs infolge eines Unfalls oder einer Erkrankung dauerhaft von besonderen gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind. Sie können zwar weiterhin erwerbsfähig im Sinne des SGB II sein, aber dennoch faktisch keine realen Eingliederungsaussichten mehr haben. Aus unserer Sicht sollten daher begründete Ausnahmen möglich sein.

Insgesamt eignet sich die hier vorgestellte Analyse gut zur Charakterisierung potenzieller Förderpersonen im Bestand der Leistungsberechtigten. Für neu zugehende Leistungsberechtigte wäre die fachliche Prognose der Fachkräfte nochmal entscheidender, da hier eine Orientierung an bisheriger Leistungsbezugsdauer nicht möglich ist.

Schließlich sollte bei der Zuweisung immer die regionale Arbeitsmarktlage berücksichtigt werden. In Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit kommen erwerbsfähige Leistungsberechtigte zwar häufig auf sehr lange Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezugs bei gleichzeitiger Erwerbslosigkeit. Dies muss jedoch – anders als in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit – nicht unbedingt mit einer mangelnden Beschäftigungsfähigkeit einhergehen, die eine geförderte Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt begründet. In Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit wird es vergleichsweise schwer werden, allein anhand von Kriterien wie der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II und Erwerbslosigkeitsdauer Personen zu finden, die aufgrund einer mangelnden Beschäftigungsfähigkeit sehr geringe Aussichten auf Eingliederung in Erwerbsarbeit haben. In solchen Regionen wird eine fundierte Einschätzung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Fachkräfte besonders wichtig sein.

Literatur

- Bauer, Frank (2018): Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 14. März 2018. [IAB-Stellungnahme Nr. 2](#).
- Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. [IAB-Kurzbericht Nr. 10](#).

Bundesregierung (2018): Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz – 10. SGB II-ÄndG) (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-teilhabechancengesetz.pdf?__blob=publicationFile&tv=1, heruntergeladen am 18.07.2018).

Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017): [Öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen. Betreuung, Wohlfahrtseffekte und Beschäftigungsperspektiven bei privaten und gemeinnützigen Arbeitgebern](#). In: Sozialer Fortschritt, Jg. 66, H. 9, S. 611–631.

Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2014): [Soziale Integration von befristet Beschäftigten und Leiharbeitern in Deutschland](#). In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Jg. 23, H. 3, S. 256–271.

IAQ; ZEW; Zoom; SOKO (2018): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Zb1-04812-2/31) – Zweiter Zwischenbericht –, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 504.

ISG; IAB; RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/6880.

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

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

Ramos Lobato, Philipp; Promberger, Markus; Christoph, Bernhard; Lietzmann, Torsten (Hg.) (2016): [Krisenerfahrung Hartz IV: Lebenssituationen im Grundsicherungsbezug](#). In: WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5, S. 324–392.

