ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brussig, Martin et al.

Research Report

Evaluation des Bundesprogramms "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt": Erster Zwischenbericht

ZEW-Gutachten und Forschungsberichte

Provided in Cooperation with:
ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Brussig, Martin et al. (2017) : Evaluation des Bundesprogramms "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt": Erster Zwischenbericht, ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/155366

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT

479

Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

– Erster Zwischenbericht –

Februar 2017

ISSN 0174-4992

Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Erster Zwischenbericht

November 2016

Autor_innen:
PD Dr. Martin Brussig (Institut Arbeit und Qualifikation/IAQ – Universität Duisburg-Essen)
Dr. Patrizia Aurich-Beerheide (IAQ)
Johannes Kirsch (IAQ)
Prof. Matthias Knuth (IAQ, bis 30.06.2016)
PD Dr. Friedhelm Pfeiffer (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/ZEW)
Laura Pohlan (ZEW)
André Nolte (ZEW)
Prof. Dr. Holger Bonin (ZEW, beratend bis 30.06.2016)
Nils Pagels (Zoom – Prospektive Entwicklungen)
Dr. Andrea Gabler (Zoom)
Sandra Kotlenga (Zoom)
Barbara Nägele (Zoom)
Dr. Henry Puhe (SOKO – Sozialforschung und Kommunikation)
Rita Kleinemeier (SOKO)

Unter Mitarbeit von:
Bettina Mosler (IAQ)
Oya Baser (IAQ)

Das Forschungsteam

Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

PD Dr. Martin Brussig (Projektleitung)
Dr. Patrizia Aurich-Beerheide (stellv. Projektleitung)
Johannes Kirsch
Prof. Matthias Knuth (bis 30.06.2016)
Bettina Mosler
Oya Baser (studentische Hilfskraft)

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

PD Dr. Friedhelm Pfeiffer
Laura Pohlan
André Nolte
Prof. Dr. Holger Bonin (beratend bis 30.06.2016)

Zoom – Prospektive Entwicklungen

Nils Pagels
Dr. Andrea Gabler
Sandra Kotlenga
Barbara Nägele

SOKO – Sozialforschung und Kommunikation

Dr. Henry Puhe
Rita Kleinemeier

Ansprechpartner

PD Dr. Martin Brussig
Tel.: 0203-379 3931
Fax: 0203-379 1809
martin.brussig@uni-due.de

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

Kurzbeschreibung

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zielt auf die Verbesserung der sozialen Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II, die entweder mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben und / oder auf Grund von gesundheitlichen Einschränkungen besonderer Förderung bedürfen. Es ist im Jahr 2015 gestartet und läuft bis zum 31.12.2018. Bislang nahmen knapp 10.000 Personen aus 105 Jobcentern an dem Programm teil. Eine Ausweitung des Programms hat zum Jahreswechsel 2016/17 stattgefunden. Der vorliegende Zwischenbericht stellt erste Ergebnisse der programmbegleitenden Evaluation vor.

Abstract

The programme „Social Inclusion in the Labour Market“ (Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt) is a Federal labour market programme aiming to support social inclusion of persons with severe placement obstacles who are long-time receivers of Arbeitslosengeld II (minimum income support). The programme runs from 2015 to 31.12.2018 and focusses on persons who live together with children and / or who need special support due to health limitations. Until now, almost 10,000 persons from 105 Jobcenters participate in this programme. The programme will be extended from January 2017 on. This intermediate report presents first findings from the evaluation research team.

Inhalt

Tabellenverzeichnis		***8***
Abbildungsverzeichnis		***10***
Abkürzungsverzeichnis		***12***
Zusammenfassung		***14***
1.	***Einleitung***	***17***
2.	***Exploration***	***19***
2.1	*Ziel und Vorgehen bei der Exploration*	*19*
2.2	*Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“: Von den Anfängen bis zur Programmrichtlinie*	*19*
2.3	*Grundzüge der Ausgestaltung in der Programmrichtlinie und Gründe hierfür*	*20*
2.4	*Die Auswahl mittels Teilnahmewettbewerb*	*21*
2.5	*Die überraschende Ausweitung des Bundesprogramms 2016*	*23*
3.	***Die Beteiligung am Teilnahmewettbewerb und die Struktur der teilnehmenden Jobcenter***	***25***
3.1	*Einleitung*	*25*
3.2	*Erfolgreiche und nicht erfolgreiche Teilnahmeanträge im Vergleich*	*25*
3.3	*Arbeitsmarktlagen und regionale Zuordnungen der teilnehmenden, teilnahmeinteressierten und nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter*	*27*
3.4	*Die nachträglich teilnehmenden Jobcenter*	*31*
3.5	*Fazit*	*33*
4.	***Jobcenter-Befragung (Welle 1)***	***35***
4.1	*Die Ziele der Jobcenter-Befragung*	*35*
4.2	*Feldbericht der Jobcenter-Befragung*	*39*
4.3	*Teilnehmende und nicht-teilnehmende Jobcenter im Vergleich*	*39*
4.3.1	*Motivation*	*39*
4.3.2	*Aktivitäten für die Zielgruppe*	*43*
4.3.3	*Einschätzungen zur Zielgruppe*	*51*
4.3.4	*Einschätzungen zum Umfeld des Jobcenters*	*54*
4.3.5	*Strukturmerkmale der Jobcenter*	*57*

4.4	*Varianten der Umsetzung*	*60*
4.4.1	*Prozessverantwortung*	*60*
4.4.2	*Größe der Zielgruppe*	*63*
4.4.3	*Auswahl der Teilnehmenden*	*64*
4.4.4	*Nach der Auswahl und vor der Aufnahme der Beschäftigung*	*68*
4.4.5	*Während der Beschäftigung*	*70*
4.4.5.1	*Kontakt zu den Teilnehmenden*	*70*
4.4.5.2	*Art und Anzahl der Einsatzstellen*	*72*
4.4.5.3	*Akquise geeigneter Einsatzstellen*	*73*
4.4.5.4	*Kontakt zu den Einsatzstellen*	*75*
4.4.5.5	*Begleitende Aktivitäten*	*75*
4.4.5.6	*Zusätzliche Kooperationspartner*	*80*
4.4.6	*Änderungen zum Konzept*	*80*
4.5	*Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die Fallauswahl und Wirkungsanalyse*	*81*
5.	***Nutzung der Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit***	***85***
5.1	*Einleitung*	*85*
5.2	*Übermittlung von geeigneten Stichproben aus den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit*	*85*
5.3	*Deskriptive Auswertung der Teilnehmenden der 1. Kohorte*	*90*
6.	***Instrumente zur Erfassung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung***	***97***
6.1	*Das Konzept von sozialer Teilhabe*	*97*
6.2	*Ein substanzieller Ansatz zur Erfassung verschiedener Dimensionen von sozialer Teilhabe: Inklusion, Anerkennung, Well-Being und andere*	*97*
6.3	*Eine Heuristik zur Messung der Umsetzung von sozialer Teilhabe*	*100*
6.4	*Operationalisierung sozialer Teilhabe für den Teilnehmenden-Fragebogen*	*102*
7.	***Die nächsten Arbeitsschritte***	***107***
7.1	*Implementationsanalysen*	*107*
7.2	*Wirkungsanalysen*	*107*
7.3	*Zusammenfassung*	*108*
Literaturverzeichnis		***109***

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1	Bewertungen erfolgreicher und nicht erfolgreicher Konzepte im Vergleich	27
Tabelle 3.2:	Beteiligung und Erfolgsquote nach Bundesländern	28
Tabelle 3.3:	Übersicht SGB II-Vergleichstypen	29
Tabelle 3.4:	Beteiligung und Erfolgsquote nach SGB II-Regionen	30
Tabelle 3.5:	Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Form der Aufgabenwahrnehmung	32
Tabelle 3.6:	Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Regionstyp	32
Tabelle 3.7:	Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Bundesland	33
Tabelle 4.1:	Befragungsinhalte der Jobcenter-Befragung, Welle 1 (Übersicht)	36
Tabelle 4.2:	Definition der Arbeitsmarktlagen	38
Tabelle 4.3:	Definition Verdichtung	38
Tabelle 4.4:	Definition Region	38
Tabelle 4.5:	Beteiligung an der Jobcenter-Befragung, Welle 1	39
Tabelle 4.6:	Gründe für die Nichtteilnahme am Bundesprogramm (nur nicht teilnahmeinteressierte Jobcenter, N=94), in Prozent	43
Tabelle 4.7:	Beteiligung der Jobcenter an anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen (alle Jobcenter, N=295)	46
Tabelle 4.8:	Angebote der Jobcenter für arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende (alle Jobcenter, N=295)	47
Tabelle 4.9:	Nutzung unterstützender Dienstleistungen für Langzeitleistungsbeziehende (alle Jobcenter, N=295)	50
Tabelle 4.10:	Einschätzung der Bedarfsdeckung bei kommunalen Eingliederungsleistungen (alle Jobcenter)	50
Tabelle 4.11:	Dimensionen und Items sozialer Teilhabe in der Jobcenter-Befragung	52
Tabelle 4.12:	Umsetzungsvariante Zuständigkeit, differenziert nach Arbeitsmarktlage, Region, Verdichtung und Art der Aufgabenwahrnehmung (N=78) in Prozent	62
Tabelle 4.13:	Größe der Zielgruppe für das Programm	63
Tabelle 4.14:	Größe der Zielgruppen gruppiert nach Arbeitsmarktlage	64
Tabelle 4.15:	Auswahlkriterien der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (N=78; Mehrfachnennungen möglich), in Prozent	65
Tabelle 4.16:	Kriterien für Erkennen von gesundheitlichen Einschränkungen (N=78; Mehrfachnennungen möglich)	67
Tabelle 4.17:	Inhalte des Profilings (N=78; Mehrfachantworten möglich)	68

Tabelle 4.18:	*Veränderung der Kontaktdichte während der geförderten Beschäftigung (N=78)*	*71*
Tabelle 4.19:	*Merkmale der Einsatzstellen*	*73*
Tabelle 4.20:	*Aufwand zur Akquise von Einsatzstellen (N=78) in Prozent*	*74*
Tabelle 4.21:	*Relevanz der begleitenden Aktivitäten aus Sicht der Jobcenter (N=78)*	*77*
Tabelle 4.22:	*Zahl der begleitenden Aktivitäten nach Jobcentern (N=78)*	*78*
Tabelle 4.23:	*Finanzierungsquellen der begleitenden Aktivitäten*	*79*
Tabelle 4.24:	*Anpassungen des Konzeptes (N=78; Mehrfachantworten)*	*80*
Tabelle 4.25:	*Hauptgrund für eine Ablehnung der Teilnahme durch Teilnehmende (N=78)*	*81*
Tabelle 5.1:	*Teilnehmer_innen und Nichtteilnehmer_innen (in Klammern: mittleres Alter / Jahre im ALG II-Bezug)*	*88*
Tabelle 5.2:	*Definition und Wertebereiche der verwendeten Variablen*	*91*
Tabelle 5.3:	*Soziodemografie der 1. Kohorte der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“*	*93*
Tabelle 5.4:	*Arbeitsmarktbezogene Merkmale der 1. Kohorte der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“*	*95*
Tabelle 6.1:	*Teilhabedimensionen und Ausprägungen sozialer Teilhabe*	*100*
Tabelle 6.2:	*Die Operationalisierung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung*	*103*
Tabelle 6.3:	*Operationalisierung institutioneller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung*	*106*
Tabelle 6.4:	*Operationalisierung individueller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung*	*106*

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1	*Bewertungsschema zur Beurteilung der Teilnahmeanträge*	*22*
Abbildung 3.1	*Verteilung der Bewertung erfolgreicher und nicht erfolgreicher Teilnahmeanträge, nach Form der Aufgabenwahrnehmung*	*26*
Abbildung 3.2	*Bewertungen der Jobcenter (neu teilnehmende Jobcenter hervorgehoben)*	*31*
Abbildung 4.1:	*Gründe der Jobcenter für die Bewerbung zur Teilnahme am Programm (N=200)*	*40*
Abbildung 4.2:	*Bewertung von Programmelementen durch die teilnehmenden Jobcenter (N=78)*	*41*
Abbildung 4.3:	*Probleme bei der Umsetzung des Programms (nur teilnehmende Jobcenter, N=78)*	*42*
Abbildung 4.4:	*Andere arbeitsmarktpolitische Programme im Überblick*	*45*
Abbildung 4.5:	*Inhaltliche Schwerpunkte bei der Förderung von arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden (alle Jobcenter, N=291)*	*49*
Abbildung 4.6:	*Verbreitung von Hemmnissen für Erwerbsintegration und soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen nach Einschätzung der Jobcenter (alle Jobcenter, N=290)*	*53*
Abbildung 4.7:	*Einschätzung zum Angebot an geeigneten Arbeitsstellen bei Trägern und Betrieben (alle Jobcenter, N=287/251)*	*55*
Abbildung 4.8:	*Zusammenarbeit mit weiteren sozialen Dienstleistern (alle Jobcenter, N=280)*	*56*
Abbildung 4.9:	*Zusammenarbeit mit Sozialdienstleistern in Gremien des Jobcenters (alle Jobcenter, N=280)*	*57*
Abbildung 4.10:	*Spezialisierung und Generalisierung in der Fallarbeit (alle Jobcenter, N=290)*	*58*
Abbildung 4.11:	*Vorhandensein von Spezialisten für ausgewählte Kundengruppen (alle Jobcenter, N=290)*	*59*
Abbildung 4.12:	*Zuständigkeit für die Auswahl der Teilnehmenden (N=78), in Prozent*	*61*
Abbildung 4.13:	*Auswahlkriterien und Umsetzungsvarianten (N=78), in Prozent*	*66*
Abbildung 4.14:	*Gesundheitliche Einschränkungen aus Sicht der Jobcenter nach Häufigkeit (N=78, 163 Nennungen)*	*68*
Abbildung 4.15:	*Teilnahme an Aktivierungsphase vor Programmeintritt (N=78)*	*69*
Abbildung 4.16:	*Teilnahme an Aktivierungsphase, getrennt nach Art der Prozessverantwortung (N=78)*	*70*
Abbildung 4.17:	*Veränderung der Kontaktdichte während der geförderten Beschäftigung differenziert nach Prozessverantwortung (N=78)*	*72*

Abbildung 4.18: *Aufwand zur Akquise von Einsatzstellen (N=78), nach Prozessverantwortung* *74*

Abbildung 4.19: *Kontakte zu den Einsatzstellen (N=78), in Prozent* *75*

Abbildung 4.20: *Häufigkeit der angebotenen begleitenden Aktivitäten (N=78) in Prozent* *76*

Abbildung 4.21: *Zahl der begleitenden Aktivitäten, differenziert nach Prozessverantwortung (N=78), in Prozent* *78*

Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
AM-Lage	Arbeitsmarktlage
BA	Bundesagentur für Arbeit
BG	Bedarfsgemeinschaft
BL	Bundesland / Bundesländer
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BVA	Bundesverwaltungsamt
CoSach	computergestützte Sachbearbeitung
eLB	erwerbsfähige_r Leistungsberechtigte_r
ESF	Europäischer Sozialfonds
FM	Fallmanager_in
gE	gemeinsame Einrichtung
IAB-ITM	IT- und Informationsmanagement des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
JC	Jobcenter
MAG	Maßnahme beim Arbeitgeber
MAT	Maßnahme beim Träger
RT	Regionaltyp
SGB	Sozialgesetzbuch
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem
VFK	Vermittlungsfachkraft
zkT	zugelassener kommunaler Träger

Zusammenfassung

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist im Jahr 2015 gestartet und läuft bis zum 31.12.2018. Es richtet sich speziell an Personen, die seit mindestens vier Jahren Leistungen nach dem SGB II beziehen und entweder gesundheitlich eingeschränkt sind oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben (oder beides). Die erste Gruppe der teilnehmenden Jobcenter wurde im Jahr 2015 mithilfe eines Wettbewerbs ausgewählt.
An dem Programm nahmen bislang knapp 10.000 Personen in 105 Jobcenter-Regionen teil. Das Programm wurde zum 1. Januar 2017 ausgeweitet, nunmehr nehmen weitere 90 Jobcenter daran teil. Zudem hatten alle teilnehmenden Jobcenter die Gelegenheit, ihre Platzkontingente aufzustocken. Insgesamt wird das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ dadurch um weitere ca. 10.000 Plätze aufgestockt und in knapp der Hälfte aller Jobcenter bundesweit umgesetzt.

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ordnet sich in aktuelle und längerfristige arbeitsmarktpolitische Bestrebungen ein, speziell auf die Probleme arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser im SGB II einzugehen, deren Zahl sich trotz eines inzwischen mehrjährigen Aufschwungs kaum verringert hat. Das Programm ermöglicht eine bis zu dreijährige geförderte Beschäftigung. Im Vordergrund steht dabei die Verbesserung der sozialen Teilhabe und nicht die Integration in ungeförderte Beschäftigung. Ergänzend dazu sind beschäftigungsbegleitende Aktivitäten vorgesehen, mit denen die Aufnahme der geförderten Beschäftigung, deren Ausweitung und der Verbleib in ihr unterstützt sowie die Chancen auf eine ungeförderte Beschäftigung verbessert werden sollen. Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zielt auf die Verbesserung der sozialen Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen im SGB II und mittelfristig Erleichterung des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Der Evaluationsauftrag und Gegenstand des ersten Zwischenberichtes

Gegenstand der Evaluation ist eine Analyse der Umsetzung und Wirksamkeit des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Untersucht wird, ob sich durch das Bundesprogramm die soziale Teilhabe der geförderten Teilnehmenden erhöht, und, falls dies so ist, auf welche genauen Ursachen dies zurückgeführt werden kann. Im Anschluss an den aktuellen Forschungsstand bedeutet soziale Teilhabe die faktische, also nicht nur formale, Möglichkeit von Personen, ein Leben entsprechend persönlicher Lebensziele zu führen. Hierzu gehört auch die Integration in Erwerbstätigkeit und die Unabhängigkeit von bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Soziale Teilhabe ist aber nicht darauf beschränkt, sondern umfasst beispielsweise auch Gesundheit, Beteiligung am kulturellen Leben und die Erfahrung von Anerkennung und Selbstwirksamkeit.

Im Rahmen der Evaluation sind umfangreiche Datenerhebungen und Auswertungen vorgesehen, von denen insbesondere zu nennen sind:

- Expertengespräche zur Entwicklung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“
- Inhaltsanalyse der Teilnahmeanträge der teilnahmeinteressierten Jobcenter
- Auswertung der Bewertungen der Teilnahmeanträge durch das BMAS, auf deren Grundlage die Auswahl der Jobcenter erfolgte
- Befragung aller Jobcenter zu den Gründen des (vorhandenen oder fehlenden) Interesses an einer Teilnahme am Bundesprogramm sowie ggf. der Umsetzung des Programms vor Ort
- Standardisierte Befragung von Teilnehmenden in zwei Zugangskohorten und vergleichbaren Nichtteilnehmenden in vier Wellen; hier werden auch administrative Daten der Bundesagentur

für Arbeit über Erwerbs-, Maßnahme- und Leistungsbezugsverläufe von Teilnehmenden und vergleichbaren Nichtteilnehmenden genutzt
- Qualitative Befragungen von Teilnehmenden
- Fallstudien zur Programmumsetzung in ausgewählten teilnehmenden Jobcentern und ihren Kooperationspartnern.

Berichtet wird in diesem ersten Zwischenbericht über die Arbeiten, die bis zum 30.09.2016 abgeschlossen werden konnten. Dies umfasst die Exploration (Expertengespräche zur Entwicklung des Bundesprogramms), die Auswertung der Teilnahmeanträge der teilnahmeinteressierten Jobcenter sowie der BMAS-Bewertungen dieser Anträge und die erste Welle der Jobcenter-Befragung. Darüber hinaus wurde mit der Auswertung der administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit begonnen.

Die wichtigsten Ergebnisse des ersten Zwischenberichtes

Die Untersuchung der teilnahmeinteressierten Jobcenter (erfolgreiche und nicht erfolgreiche Bewerbungen der ersten Runde) zeigte, dass die teilnehmenden Jobcenter der ersten Runde in allen Bundesländern, in ländlichen und städtischen Regionen, in allen Arbeitsmarktlagen und in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung (Jobcenter in der Form der gemeinsamen Einrichtung bzw. als zugelassener kommunaler Träger) gut vertreten sind. Durch die Ausweitung wurde das Programm urbaner und ostdeutscher und ist damit auch stärker als zuvor in Arbeitsmarktregionen mit einem hohen Anteil an SGB II-Leistungsbeziehenden bzw. hoher Arbeitslosigkeit verankert (siehe Abschnitte 3.2 und 3.4).

Die Bereitschaft zur Teilnahme an der Jobcenter-Befragung, die ersten Aufschluss über die Umsetzung des Programms gibt, war erfreulich hoch. 78 (von 105) teilnehmende Jobcenter (ohne die in der zweiten Welle zusätzlich ausgewählten Jobcenter), 123 (von 160) teilnahmeinteressierte Jobcenter, die sich aber in der ersten Auswahlrunde nicht durchgesetzt haben, sowie 94 (von 143) nicht-teilnahmeinteressierte Jobcenter haben sich beteiligt. Damit haben insgesamt 295 von 408 Jobcentern an der Befragung teilgenommen (siehe Kapitel 4).

Die Hauptmotivation für die Jobcenter, die sich für eine Programmteilnahme beworben haben, lag in der Möglichkeit einer möglichst langfristigen Förderung von Beschäftigungsverhältnissen von Langzeitleistungsbeziehenden. Der wichtigste Grund, der nicht interessierte Jobcenter von einer Bewerbung abgehalten hat, war der wahrgenommene administrative Aufwand bei der Bewerbung um eine Teilnahme und der Durchführung des Programms. Die teilnehmenden Jobcenter erweisen sich gegenüber den nicht-teilnehmenden Jobcentern als eher „programmerfahren“. Weiterhin unterscheiden sich die teilnehmenden Jobcenter von den nicht-teilnehmenden Jobcentern sowohl durch ihre stärkere Vernetzung mit anderen sozialen Dienstleistungseinrichtungen als auch durch eine größere interne Differenzierung und aufgabenbezogene Spezialisierung. So verfügen teilnehmende Jobcenter öfter über Spezialteams für ausgewählte Personengruppen (z.B. Jugendliche, Alleinerziehende, marktnahe Kundinnen und Kunden) und seltener über ein generalisiertes Fallmanagement für alle Kundinnen und Kunden als nicht-teilnehmende Jobcenter.

Es hat sich herausgestellt, dass das Programm entweder von dem Personal umgesetzt wird, das auch für die reguläre Betreuung der Teilnehmenden zuständig ist, oder von separaten Teams mit eigenen Ansprechpersonen für die Teilnehmenden. Dieser organisatorische Unterschied wird im weiteren Verlauf der Evaluation vertieft untersucht.

Kapitel 5 berichtet über die Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit, die für die Evaluation verwendet werden, und beschreibt die Stichprobendefinition und Datenübermittlung. Eine erste deskriptive Auswertung der Teilnehmenden verdeutlicht, wie arbeitsmarktfern die Zielgruppe ist. So waren die Teilnehmen-

den im Durchschnitt der letzten 10 Jahre vor Programmeintritt 8,6 Jahre im Leistungsbezug des SGB II, wovon sie nicht einmal anderthalb Jahre (15,6 Monate) in Arbeitsgelegenheiten waren. Trotzdem ist dies die mit Abstand häufigste arbeitsmarktpolitische Maßnahme, an der sie teilgenommen haben.

Kapitel 6 entwickelt weitere Überlegungen zur sozialen Teilhabe, der für die Evaluation zentralen Zieldimension. Gestützt auf theoretische Überlegungen, vorliegende Untersuchungen sowie andere Befragungen wird das Konzept der sozialen Teilhabe operationalisiert und in Indikatoren für die Teilnehmenden-Befragung überführt.

Kapitel 7 gibt einen Ausblick auf die nächsten Arbeitsschritte bis zum zweiten Zwischenbericht, der zum 30.09.2017 fällig wird.

1. Einleitung

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zielt auf die Verbesserung der sozialen Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen im SGB II. Es ist im Jahr 2015 gestartet und läuft bis zum 31.12.2018. Bislang nehmen knapp 10.000 Personen aus 105 Jobcentern an dem Programm teil. Eine Ausweitung des Programms erfolgt zum 1. Januar 2017. Der vorliegende Zwischenbericht stellt erste Ergebnisse der programmbegleitenden Evaluation vor, die von einem Forschungsverbund durchgeführt wird, der aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg Essen, dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklung sowie SOKO – Sozialforschung und Kommunikation besteht.

Gegenstand der Evaluation ist, ob die soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt infolge einer Teilnahme am Programm erhöht, und, falls dies so ist, auf welche Gründe dies zurückgeführt werden kann. Hierfür sind umfangreiche Datenerhebungen und Auswertungen vorgesehen, von denen besonders zu nennen sind:

- Expertengespräche zur Entwicklung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“
- Inhaltsanalyse der Teilnahmeanträge der teilnahmeinteressierten Jobcenter
- Auswertung der Bewertungen der Teilnahmeanträge durch das BMAS, auf deren Grundlage die Auswahl der Jobcenter erfolgte
- Befragung aller Jobcenter zu den Gründen des (vorhandenen oder fehlenden) Interesses an einer Teilnahme am Bundesprogramm sowie ggf. der Umsetzung des Programms vor Ort
- Standardisierte Befragung von Teilnehmenden in zwei Zugangskohorten und vergleichbaren Nichtteilnehmenden in vier Wellen; hier werden auch administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit über Erwerbs-, Maßnahme- und Leistungsbezugsverläufe von Teilnehmenden und vergleichbaren Nichtteilnehmenden genutzt
- Qualitative Befragungen von Teilnehmenden
- Fallstudien zur Programmumsetzung in ausgewählten teilnehmenden Jobcentern und ihren Kooperationspartnern.

Berichtet wird in diesem ersten Zwischenbericht über die Arbeiten, die bis zum 30.09.2016 abgeschlossen werden konnten. Kapitel 2 und 3 stellen die Genese des Programms, den Teilnahmewettbewerb sowie die Struktur der ausgewählten Jobcenter dar. Kapitel 4 stellt die Ergebnisse der ersten Welle der Jobcenter-Befragung vor. Kapitel 5 berichtet über die administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit, die für die Evaluation verwendet werden, und beschreibt die Stichprobendefinition und Datenübermittlung. Kapitel 6 entwickelt die Überlegungen zur sozialen Teilhabe, dem für die Evaluation zentralen Konstrukt. Gestützt auf theoretische Überlegungen, vorliegende Untersuchungen sowie andere Befragungen wird das Konzept der sozialen Teilhabe operationalisiert und in Indikatoren für die Teilnehmenden-Befragung überführt. Kapitel 7 gibt einen Ausblick auf die nächsten Arbeitsschritte bis zum zweiten Zwischenbericht, der zum 30.09.2017 fällig wird.

2. Exploration

2.1 Ziel und Vorgehen bei der Exploration

Ziele der Exploration sind, das arbeitsmarktpolitische Umfeld des Bundesprogramms zu erschließen, das Untersuchungsfeld kennenzulernen und grundlegende Umsetzungsvarianten zu erfahren. Zur Beurteilung des arbeitsmarktpolitischen Umfeldes wurden die Erwartungen relevanter Akteure des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und ergänzend der Bundesagentur für Arbeit (BA), ihre Erfolgsmaßstäbe und die aus ihrer Sicht maßgeblichen Erfolgsbedingungen erfragt. Der strategische Stellenwert des Programms und grundlegende Umsetzungsbedingungen, die auf diese Weise erhoben werden, sind potenziell aufschlussreich zum Verständnis der lokalen Strategien bei der Umsetzung des Programms. Weiterhin nützt eine solche Exploration auch für die spätere Feldarbeit und nachfolgende Ergebnisdiskussion, um das Vorhaben und Forschungsteam gegenüber wichtigen Akteuren im Untersuchungsfeld vorzustellen. Und schließlich ist zu erwarten, dass sich aus den ersten Expertengesprächen bereits Hinweise auf grundlegende Umsetzungsvarianten und Entscheidungskriterien dafür ergeben (bzw. auch für die Entscheidung zur Teilnahme / Nicht-Teilnahme der Jobcenter überhaupt).

2.2 Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“: Von den Anfängen bis zur Programmrichtlinie

Erstmals öffentlich erwähnt wurde das Bundesprogramm in einem Konzeptpapier des BMAS vom 05.11.2014 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014). Das Bundesprogramm steht dort gemeinsam mit vier weiteren Bausteinen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit (Einrichtung einer intensivierten Form der Betreuung in Netzwerken für Aktivierung, Beratung und Chancen, den sog. Netzwerken ABC, die innerhalb der Jobcenter geschaffen werden sollen, verbesserte Schnittstellen zur Betreuung speziell von Langzeitarbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Rechtsvereinfachungen und verbesserte Abstimmungen zwischen Bund und Ländern und ein weiteres Bundesprogramm, das im Rahmen des ESF aufgelegt wurde). Ausgangspunkt für dieses Konzeptpapier war die Einschätzung, dass trotz guter Arbeitsmarktentwicklung die Zahl der Langzeitarbeitslosen relativ stabil geblieben ist.

Die Überlegungen, die zu dem Konzeptpapier und speziell zu dem bereits dort erwähnten Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ geführt haben, waren nicht auf technische Details einzelner Programme begrenzt. Im Ergebnis der Diskussionen zeichnete sich ein Konsens dahingehend ab, bestimmte Zielgruppen unter den Langzeitarbeitslosen in den Mittelpunkt zu stellen, die – im SGB II grundsätzlich vorgesehene – ganzheitliche Aktivierung und Betreuung zu stärken und die verfügbaren Ressourcen nicht „mit der Gießkanne“, also flächendeckend, zu verteilen, sondern gezielt in ausgewählten Jobcentern einzusetzen. Bereits in dem kurzen Abschnitt, der in dem Konzeptpapier dem Bundesprogramm gewidmet wurde, waren die zentralen Charakteristika des Programms, wie es später verwirklicht wurde, benannt: Die Konzentration auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose speziell mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Kindern in der Bedarfsgemeinschaft, die Möglichkeit zur 100-Prozent-Förderung von Beschäftigungsverhältnissen, deren Ausübung durch die geförderten Personen von begleitenden Aktivitäten von Jobcentern oder Dritten gestützt werden soll, und sogar die Zahl der angestrebten Plätze (10.000) und die verfügbaren Finanzmittel (75 Millionen Euro im ersten Jahr, danach bis 2018 jährlich 150 Millionen Euro).

Auch wenn das Konzept der Sozialen Teilhabe offen blieb, so ist die Positionierung dieses Bundesprogramms innerhalb der Gesamtheit der im Konzeptpapier benannten Aktivitäten insofern deutlich, als das

Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nicht ausschließlich auf eine Erwerbsintegration zielt und folglich nicht ausschließlich daran gemessen werden sollte. Eher lässt es sich als komplementäres Programm zum ebenfalls im Konzeptpapier genannten ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit verstehen. Das ESF-Bundesprogramm zielt tatsächlich auf eine geförderte Beschäftigung im Ersten Arbeitsmarkt und insofern auf einen Personenkreis, der mit erforderlicher Unterstützung dort beschäftigungsfähig ist.

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zielt hingegen ausdrücklich auf vollständig geförderte Beschäftigung, was Betriebe des Ersten Arbeitsmarktes nicht ausschließt, deren Beteiligung aber wenig wahrscheinlich macht und zumindest nicht darauf begrenzt ist.

2.3 Grundzüge der Ausgestaltung in der Programmrichtlinie und Gründe hierfür

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist durch einige Details charakterisiert, die über das grundlegende Ziel hinausgehen, besonders arbeitsmarktfernen Menschen, die zwar erwerbsfähig sind, aber auf absehbare Zeit – auch bei guter Beschäftigungslage – nicht in Arbeit vermittelt werden können, eine öffentlich geförderte Beschäftigung zu ermöglichen. Zu diesen Besonderheiten gehören die Zielgruppenspezifikation, die begleitenden Aktivitäten und der Verzicht auf eine Finanzierung der Umsetzungskosten sowohl im Jobcenter als auch bei potenziellen Arbeitgebern.

Zielgruppenspezifikation auf Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und / oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft

Bereits im Konzeptpapier vom November 2014 wurde betont, dass die Langzeitarbeitslosen keine homogene Gruppe sind. Die Konzentration auf bestimmte Gruppen erschien daher sinnvoll. Die Wahl fiel zum einen auf die Gruppe von Langzeitarbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen, weil vielfach belegt ist, dass gesundheitliche Einschränkungen unter ALG II-Beziehenden weit verbreitet sind gesundheitliche Einschränkungen ein massives Vermittlungshemmnis darstellen. Zum anderen wurden Personen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft als besondere Zielgruppe angesprochen. Eine Förderung „erreicht hier nicht nur die Langzeitleistungsbezieher selbst, sondern zugleich die im Haushalt lebenden Kinder, die erfahren und denen vorgelebt wird, dass Beschäftigung eine wichtige Rolle im Leben spielt“, wie es in der Förderbekanntmachung heißt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015, S. 1).

Begleitende Aktivitäten

Im Programm ist vorgesehen, dass die teilnehmenden Personen nicht nur einer öffentlich geförderten Beschäftigung nachgehen, sondern darin durch begleitende Aktivitäten unterstützt werden. Diese begleitenden Aktivitäten (Beratung, Qualifizierung, Hilfestellung gegenüber Arbeitgebern oder Institutionen) können durch das Jobcenter, aber auch durch spezialisierte Dienstleister übernommen werden. Im Konzeptwettbewerb hatten die Jobcenter zu erläutern, welche begleitenden Aktivitäten sie einsetzen wollen. Die Betonung der begleitenden Aktivitäten in der Programmrichtlinie ist auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen werden im Konzeptpapier die begleitenden Aktivitäten als Antwort darauf gesehen, dass – wie oben angesprochen – die Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II keine homogene Gruppe sind und es keine „Patent-Rezepte“ zu ihrer Erwerbsintegration gäbe, sondern vielmehr individuelle Lösungen gefragt seien (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014, S. 3). Zum Zweiten haben die Erfahrungen gezeigt, dass gerade bei der Beschäftigungsaufnahme von Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen und lange zurückliegender Erwerbstätigkeit oftmals eine individuelle Unterstützung und Möglichkeiten zur schnellen Rücksprache zwischen Arbeitgeber und Arbeitsvermittler_in hilfreich sind.

Verzicht auf die Finanzierung der Umsetzungskosten im Jobcenter und bei Arbeitgebern

In dem Programm werden lediglich die Lohnkosten der Teilnehmenden (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge[1]) gefördert, nicht aber eventuell zusätzlicher Aufwand im Jobcenter, und auch nicht Kosten bei Arbeitgebern, die bei der Beschäftigung der geförderten Personen entstehen. Im Bundesprogramm wird die Nichtfinanzierung der Umsetzungskosten im Jobcenter damit begründet, dass diese auch ohne „Soziale Teilhabe" vor der Aufgabe stehen, die betreffenden Personen zu aktivieren. Die Art der Aktivitäten der Jobcenter für die Programmteilnehmenden mag sich verschieben, aber es würden keine grundsätzlich zusätzlichen Aktivitäten einsetzen. Vielmehr seien die Aktivitäten der Jobcenter so etwas wie ein „Eigenanteil" am Programm, mit dem die Jobcenter ihr Engagement für das Programm nachweisen. Dieses Argument wurde auch auf die Beschäftigungsträger übertragen: Auch für die zusätzlichen Aktivitäten von Beschäftigungsträgern oder weiteren Dienstleistern hätten die Jobcenter Instrumente und Mittel, um diese zu finanzieren.

2.4 Die Auswahl mittels Teilnahmewettbewerb

Eine der wichtigsten Entscheidungen zur Umsetzung war, die teilnehmenden Jobcenter für das Modellprojekt durch einen Teilnahmewettbewerb zu bestimmen. Die Alternativen wären gewesen, entweder ein flächendeckendes Programm einzuführen, das allerdings, bezogen auf ein einzelnes Jobcenter, nur sehr wenige Geförderte hätte umfassen können. Auch eine weitere Möglichkeit wurde bewusst verworfen, nämlich einen irgendwie gearteten „Problemindikator" zur Arbeitsmarktlage zugrunde zu legen und nur Jobcenter in einer Region mit hoher Arbeitslosigkeit zuzulassen. Gegen dieses Vorgehen sprach, dass das Ziel, die soziale Teilhabe für Langzeitarbeitslose zu unterstützen, auch in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage, und in diesen Regionen vielleicht sogar in besonderer Weise, besteht.

Ziel des Teilnahmewettbewerbs war, dass die Verantwortlichen in den Jobcentern einen Anreiz haben, sich konzeptionelle Gedanken zur Umsetzung des Programms zu machen. Die Konzepte wurden entlang eines Bewertungsschemas bewertet, dessen Kriterien bereits in der Programmrichtlinie benannt wurden (siehe Abbildung 2.1).

[1] Aber ohne die Beiträge zur Unfallversicherung, die allein vom Arbeitgeber zu tragen sind.

Abbildung 2.1 Bewertungsschema zur Beurteilung der Teilnahmeanträge

Wertungsbereich (max. 100 Punkte)	Wertungskriterien
1. Umfang und Qualität der begleitenden Aktivitäten *(max. 45 Punkte)*	1.1 Gibt es ein vorgeschaltetes Profiling oder vergleichbare Maßnahmen zur Auswahl der Teilnehmer_innen? *(max. 11,25 Punkte)* 1.2 Ist eine intensive Betreuung durch das Jobcenter (Kontaktdichte) während der geförderten Beschäftigung sichergestellt? *(max. 11,25 Punkte)* 1.3 Erfolgen begleitende Aktivitäten, z.B. zur: - Entwicklung einer Tagesstruktur - Standortbestimmung - Qualifizierung - Gesundheitsförderung *(max. 11,25 Punkte)* 1.4 Ist ein Übergangsmanagement vorgesehen bzw. werden Perspektiven nach Auslaufen des Programmes benannt? (Absolventenmanagement etc.) *(max. 11,25 Punkte)*
2. Einbindung der kommunalen Leistungen nach §16a SGB II *(max. 10 Punkte)*	2.1 Sind die kommunalen Leistungen nach §16a SGB II eingebunden? (Art und Weise) *(max. 10,00 Punkte)*
3. Passgenauigkeit und Wirksamkeit unter Einbeziehung des Programms in den regionalen Kontext (lokaler Arbeitsmarkt, Einschätzung Teilnehmendenpotenzial) *(max. 35 Punkte)*	3.1 Ausgangslage am lokalen Arbeitsmarkt im Hinblick auf Zielgruppe (FRL I.6b.aa) und Beschreibung des Teilnehmendenpotenzials *(max. 8,75 Punkte)* 3.2. Einbindung der Akteure vor Ort (FRL I.5) *(max. 8,75 Punkte)* 3.3 Begründung Wirksamkeit (FRL I.7) *(max. 8,75 Punkte)* 3.4. Potenzielle Arbeitgeber (FRL I.6.b.ee) *(max. 8,75 Punkte)*
4. Finanzierung; Querschnittsthemen inkl. Gender Mainstream *(max. 10 Punkte)*	4.1. Finanzierung (FRL I.6ff) *(max. 5 Punkte)* 4.2. Gender Mainstreaming? *(max. 5 Punkte)*

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014).

Die Intention des Teilnahmewettbewerbs ist aufgegangen. Erstens gab es ein deutlich höheres Interesse als Ressourcen verfügbar waren. 265 Jobcenter hatten Konzepte eingereicht, von denen 105 Jobcenter ausgewählt wurden. Zweitens stellten sich die Konzepte sehr unterschiedlich dar, sodass die in der Programmrichtlinie eingeräumten Gestaltungsspielräume genutzt wurden und die Jobcenter unterschiedliche Wege – und vermutlich die lokal günstigsten – einschlugen. Zu den Unterschieden gehörte beispielsweise, dass einige Jobcenter nur sehr wenige Plätze in diesem Programm beanspruchten (bezogen auf die Größe der Zielgruppe), andere hingegen eher mehr. Drittens gehörte zu den Ergebnissen, dass zwei Parameter, die bereits im Konzeptpapier bekannt gegeben wurden und die die „Größe“ des Programms ausmachen (10.000 Plätze in ca. 100 Jobcentern), ziemlich genau erreicht wurden, obwohl die beantragte Zahl an Plätzen kein Kriterium bei der Beurteilung der Konzepte war. Viertens sind gemeinsame Einrichtungen (gE) und zugelassene kommunale Träger (zkT) in dem Verhältnis vertreten, in dem es sie insgesamt gibt. Folglich sind unter den teilnehmenden Jobcentern ca. drei Viertel als gemeinsame Einrichtungen und ein Viertel als zugelassene kommunale Träger organisiert. Auch dies war kein Kriterium bei der Bewertung der Anträge.

Bei einer Betrachtung der Bewertungskriterien und rückblickend auf den Auswahlprozess fällt auf, dass auch hier das Konzept der sozialen Teilhabe keine Rolle spielte. Vom Konzeptpapier bis zur Teilnehmerauswahl blieb das Konzept der sozialen Teilhabe eine Idee, die im gesellschaftspolitischen Diskurs eine Leitbildfunktion hat, aber für das Bundesprogramm nicht konkretisiert wurde. Es gibt eben noch keinen allgemein anerkannten Weg, wie soziale Teilhabe herzustellen ist. Ob, mit welchen Mitteln und wem es gelingt, die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen zu verbessern, wird die vorliegende Evaluation zeigen.

2.5 Die überraschende Ausweitung des Bundesprogramms 2016

Im Jahr 2016 wurde das Bundesprogramm ausgeweitet. Hintergrund hierfür war ein angesichts der massiven Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 erneut gestiegenes politisches Interesse, für Langzeitarbeitslose im SGB II-Leistungsbezug Angebote zu entwickeln. Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bot sich dafür an, weil es offenkundig auf ein großes Interesse der Jobcenter gestoßen war und eine Ausweitung dort rasch möglich erschien. Im Raum stand eine ungefähre Verdopplung der finanziellen Ressourcen. Statt einen erneuten Konzeptwettbewerb zu starten – dessen Durchführung viel Zeit gekostet hätte – wurden für die Ausweitung jene teilnahmeinteressierten Jobcenter angeschrieben, die bisher nicht im Programm berücksichtigt werden konnten, ob sie ihre Bewerbung für eine Teilnahme erneuern würden. Von den 160 Jobcentern, die in der ersten Runde nicht zum Zuge gekommen waren, haben 90 Jobcenter ihr Interesse erneuert. Die Punktwertung dieser 90 Jobcenter streut sehr stark und lag teilweise deutlich unterhalb der bisherigen Ausschlussgrenze (siehe dazu unten). Um dennoch ein Mindestmaß an Konzeptqualität zu sichern, wurde ein Punktwert in der Nähe der bisherigen (finanziell gesetzten) Ausschlussgrenze definiert. Zuwendungen an Jobcenter, die diesen Wert nicht erreichten, stehen bei der Umsetzung des Bundesprogrammes im Rahmen des Zuwendungsrechtes unter einem Widerrufsvorbehalt, falls inhaltliche Anforderungen aus der Förderrichtlinie und dem Bewilligungsbescheid nicht erfüllt werden.

Damit realisieren fast drei Viertel der ursprünglich interessierten Jobcenter (195 von 265) ihre Teilnahme. In nahezu der Hälfte aller Jobcenter (195 von 408 bzw. 47,8 Prozent) wird das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ umgesetzt.

Die 90 „neuen“ Jobcenter haben in ihren Konzepten zusammen ca. 5.000 Plätze angefordert und damit nicht nur deutlich weniger als die ursprünglich ausgewählten Jobcenter, sondern auch weniger Plätze als finanziert werden konnten. Es erging deshalb an alle programmteilnehmenden Jobcenter (erste und zweite Auswahlrunde zusammen) die Information, dass interessierte Jobcenter weitere Plätze anmelden konnten. Die Ausweitung des Bundesprogramms um 90 Jobcenter wird zum 01.01.2017 vollzogen. Für die Evaluation ergibt sich daraus die wichtige Konsequenz, dass die Jobcenter, die sich an der Ausweitung beteiligt haben, im Jahr 2016 als nicht-teilnehmende Jobcenter bzw. – da sie sich ursprünglich am Konzeptwettbewerb beteiligt hatten – als „teilnahmeinteressierte, aber abgelehnte“ Jobcenter gewertet werden (siehe insbesondere Kapitel 4).

3. Die Beteiligung am Teilnahmewettbewerb und die Struktur der teilnehmenden Jobcenter

3.1 Einleitung

In diesem Kapitel wird dargestellt, wodurch die Jobcenter charakterisiert sind, die das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ umsetzen. Hierfür werden zunächst die Bewertungen des BMAS genutzt und unter den teilnahmeinteressierten Jobcentern – jene, die am Konzeptwettbewerb teilgenommen haben – die Unterschiede zwischen den Jobcentern analysiert, die letztlich ausgewählt wurden und jenen, denen dies (zumindest vor der später erfolgten Ausweitung des Programms) nicht gelungen ist (siehe 3.2). Anschließend werden Arbeitsmarktlagen und regionale Zuordnungen der teilnehmenden, teilnahmeinteressierten und nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter miteinander verglichen (siehe 3.3.). In einem dritten Schritt werden die nachträglich teilnehmenden Jobcenter gesondert betrachtet (siehe 3.4). Ein kurzes Fazit beschließt dieses Kapitel (siehe 3.5).

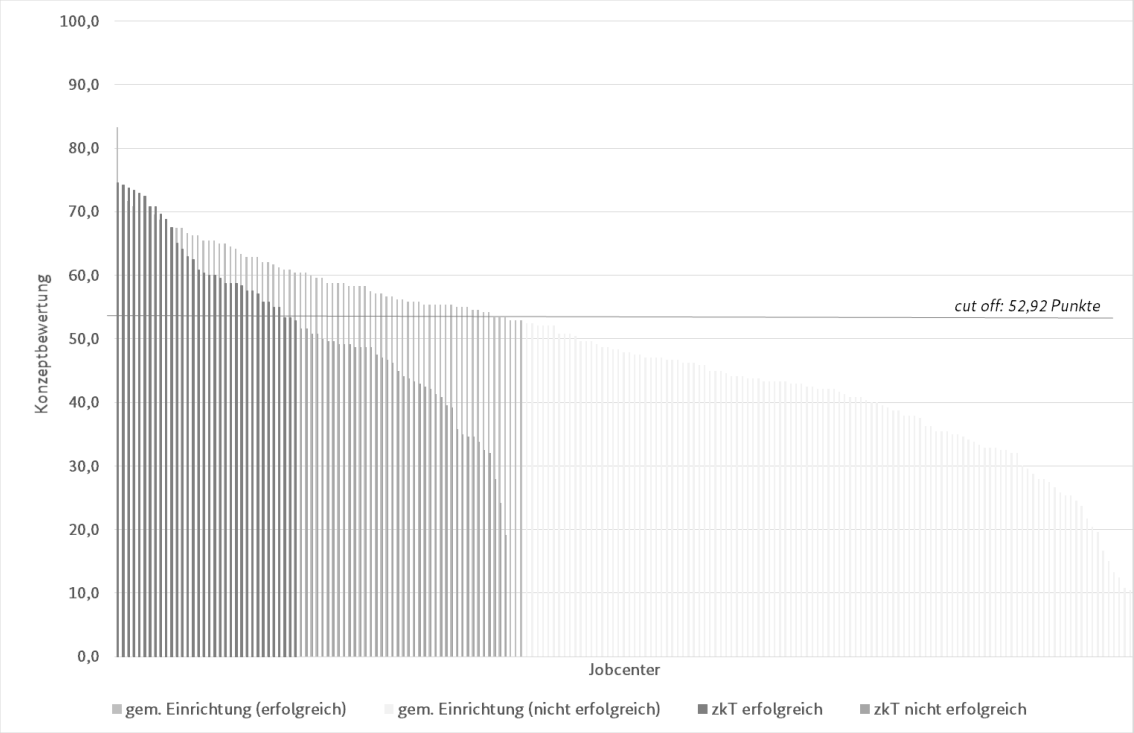
3.2 Erfolgreiche und nicht erfolgreiche Teilnahmeanträge im Vergleich

Es haben sich 265 Jobcenter beworben, von denen die besten 105 ausgewählt wurden. Sie erreichten eine durchschnittliche Bewertung von 61,77 Punkten, das Jobcenter mit der niedrigsten noch erfolgreichen Punktzahl erreichte 52,2 Punkte. Der höchste Wert wurde mit 83,3 Punkten erreicht (theoretisches Maximum: 100 Punkte).

Es haben sich 74 zugelassene kommunale Träger beworben, von denen 33 ausgewählt wurden, sowie 191 gemeinsame Einrichtungen, von denen 72 ausgewählt wurden. Insgesamt wurden also 105 Jobcenter im Ergebnis des Teilnahmewettbewerbs ausgewählt. Prozentual haben sich also jeweils etwa drei Viertel der gemeinsamen Einrichtungen und zkT für das Programm interessiert. Die Erfolgsquote der zkT ist aber viel höher; im Ergebnis sind zkT leicht überrepräsentiert (31 Prozent der zkT nehmen am Programm teil gegenüber 25 Prozent in der Grundgesamtheit).

Die Abbildung 3.1 zeigt, dass es – gerade bei den gemeinsamen Einrichtungen – viele Jobcenter gab, bei denen nur wenige Bewertungspunkte Unterschied darüber entschieden haben, ob eine Teilnahme möglich ist. Der Scheidepunkt (*cut off)* ist durch die Budgetrestriktionen des Programms gesetzt, es ist nicht zu erkennen, dass am *cut off* oder in der Nähe davon ein qualitativer Bruch in den Konzepten bzw. in den Konzeptbewertungen vorliegen würde.

Abbildung 3.1 Verteilung der Bewertung erfolgreicher und nicht erfolgreicher Teilnahmeanträge, nach Form der Aufgabenwahrnehmung



Quelle: Bewertung durch das BMAS, eigene Berechnung und Darstellung.

Tabelle 3.1 stellt dar, welche Bewertungen im Durchschnitt die erfolgreichen Anträge und nicht erfolgreichen Anträge in jedem Indikator erreicht haben. Außerdem ist der Abstand zwischen beiden Bewertungen dargestellt, wobei der Abstand als Prozentsatz der Punktwertungen der nicht erfolgreichen Anträge in Relation zu den erfolgreichen Anträgen dargestellt wird. Dies drückt das „Niveau“ der nicht erfolgreichen Anträge gegenüber den erfolgreichen Anträgen aus. Ein Niveau von 100 würde anzeigen, dass die nicht erfolgreichen Anträge den gleichen Wert erzielt hätten wie die erfolgreichen Anträge.

Tabelle 3.1 Bewertungen erfolgreicher und nicht erfolgreicher Konzepte im Vergleich

	JC mit erfolgreichen Bewerbungen	JC mit nicht erfolgreichen Bewerbungen	Niveau
	N=105	N=160	
Total	61,77	39,268	63,6
Profiling	7,679	4,055	52,8
Betreuung	7,679	4,805	62,6
Begleitende Aktivitäten	7,964	5,508	69,2
Absolventenmanagement	5,821	2,555	43,9
Einbindung kommunaler Dienstleistungen	6,349	4,208	66,3
Ausgangslage am lokalen AM berücksichtigt?	6,028	4,667	77,4
Lokale Akteure eingebunden?	5,694	3,992	70,1
Wirksamkeit begründet?	4,528	2,224	49,1
Arbeitgeberkontakte?	5,361	4,339	80,9
Finanzierungskonzept	2,905	1,823	62,8
Gender Mainstreaming	1,762	1,094	62,1

Quelle: Bewertung durch das BMAS, eigene Berechnung und Darstellung.

Im Durchschnitt haben die erfolgreichen Anträge insgesamt knapp 62 Wertungspunkte erzielt. Die nicht erfolgreichen Anträge erzielten knapp 40 Wertungspunkte, womit sie weniger als zwei Drittel der Punkte der erfolgreichen Anträge erreichten. Besonders *groß* ist der Abstand in den Kriterien *Absolventenmanagement*, in der *Begründung der Wirksamkeit* und im *Profiling*. Hier erreichten die nicht erfolgreichen Anträge im Durchschnitt nur die Hälfte der Punkte der erfolgreichen Anträge (oder weniger).

Demgegenüber sind die Abstände *niedrig* bei der *Beschreibung der lokalen Arbeitsmarktlage* und im *Nachweis der Arbeitgeberkontakte*. Sie sind aber immer noch vorhanden, da auch in diesen Kriterien nur ca. 80 Prozent des Durchschnittswertes der erfolgreichen Konzepte erreicht werden. Man kann aber sagen, dass über diese beiden Kriterien die Konzepte nicht profiliert wurden bzw. es ist festzuhalten, dass sich die erfolgreichen und nicht-erfolgreichen Konzepte in beiden Kriterien relativ wenig unterscheiden.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass sowohl im Finanzierungskonzept als auch in der Darlegung, wie das Gender Mainstreaming erreicht wird, die nicht erfolgreichen Konzepte im Durchschnitt weniger als zwei Drittel der Werte der erfolgreichen Konzepte erreichten. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die erfolgreichen Konzepte nicht einfach nur bessere Angaben dazu machten, wie sie die Programmrichtlinie umsetzen wollen, sondern insgesamt ausgefeiltere Konzepte vorlegten.

3.3 Arbeitsmarktlagen und regionale Zuordnungen der teilnehmenden, teilnahmeinteressierten und nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter

Die Programmrichtlinie richtete sich an alle Jobcenter, unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage. Es stellt sich daher die Frage, ob sich auch Jobcenter aus allen Teilen des Landes beworben haben und erfolgreich waren. Dies wird im Folgenden sowohl für Bundesländer als auch für Arbeitsmarktlagen diskutiert (siehe Tabelle 3.2 und Tabelle 3.4).

Tabelle 3.2 bildet die Anzahl der erfolgreichen und nicht erfolgreichen sowie der am Konzeptwettbewerb nicht beteiligten Jobcenter differenziert nach Bundesländern ab. Daraus ermitteln sich die „Beteiligung“ (Anteil der Jobcenter, die sich beworben haben, an allen Jobcentern) und die „Erfolgsquote“ (Anteil der erfolgreichen Jobcenter an den Bewerbungen). Dargestellt ist zudem, wie sich alle 408 Jobcenter und nur die teilnehmenden 105 Jobcenter auf die Bundesländer verteilen.

Im Vergleich der Bundesländer zeigt sich zunächst, dass das Interesse in den vier Stadtstaaten sehr hoch war – sie haben sich alle nahezu vollständig beteiligt. Aber auch alle ostdeutschen Flächenländer haben sich vollständig beteiligt (außer Brandenburg), so wie auch die westdeutschen Flächenländer Schleswig-Holstein und das Saarland. Hingegen ist die Beteiligung vor allem im Südwesten (Bayern und die angrenzenden Länder Rheinland-Pfalz und Hessen) mit 50 Prozent oder weniger unterdurchschnittlich.

Die Erfolgsquoten variieren bei weitem nicht so stark, und es gibt keinen Zusammenhang zwischen der Beteiligungsquote und der Erfolgsquote (r=0,107). Im Ergebnis sind die teilnehmenden Jobcenter ungefähr regional gleichverteilt, d.h. der Anteil der teilnehmenden Jobcenter pro Bundesland entspricht ungefähr dem Anteil, den jedes Bundesland an allen Jobcentern hat. Lediglich der Südwesten (Bayern, Baden-Württemberg) ist unterproportional beteiligt.

Tabelle 3.2: Beteiligung und Erfolgsquote nach Bundesländern

Spalte	JC 1	JC 2	JC 3	Beteiligung	Erfolg	Anteil des BL an allen JC	Anteil des BL an allen TN JC
	1	2	3	4	5	6	7
	N	N	N	in %	in %	Spaltenprozent	Spaltenprozent
Baden-Württemberg	6	22	16	63,6	21,4	10,8	5,7
Bayern	15	27	51	45,2	35,7	22,8	14,3
Berlin	4	5	3	75	44,4	2,9	3,8
Brandenburg	9	3	6	66,7	75	4,4	8,6
Bremen	1	1	0	100	50	0,5	1
Hamburg	0	1	0	100	0	0,2	0
Hessen	5	8	13	50	38,5	6,4	4,8
Mecklenburg-Vorpommern	3	8	0	100	27,3	2,7	2,9
Niedersachsen	9	17	20	56,5	34,6	11,3	8,6
Nordrhein-Westfalen	21	20	12	77,4	51,2	13	20
Rheinland-Pfalz	2	8	21	32,3	20	7,6	1,9
Saarland	3	3	0	100	50	1,5	2,9
Sachsen	6	7	0	100	46,2	3,2	5,7
Sachsen-Anhalt	7	7	0	100	50	3,4	6,7
Schleswig-Holstein	6	8	1	93,3	42,9	3,7	5,7
Thüringen	8	15	0	100	34,8	5,6	7,6
Alle	105	160	143	65	39,6	100	100

Legende: Spalte 1: JC (Jobcenter) 1: JC, die erfolgreich am Teilnahmewettbewerb teilgenommen haben, Spalte 2: JC 2: JC, die nicht erfolgreich am Teilnahmewettbewerb teilgenommen haben, Spalte 3: JC 3: JC, die nicht am Teilnahmewettbewerb teilgenommen haben, Spalte 4: Beteiligungsquote: Anteil der am Teilnahmewettbewerb teilnehmenden JC an allen JC (der jeweiligen Gruppe), Spalte 5: Erfolgsquote: Anteil der erfolgreichen Teilnehmer an allen Teilnehmern (der jeweiligen Gruppe), Spalte 6: Anteil des BL an allen JC: Anteil der Jobcenter in diesem Bundesland an allen JC bundesweit, Spalte 7: Anteil des BL an allen teilnehmenden JC (TN JC): Anteil der JC in diesem Bundesland an allen JC, die am Programm teilnehmen.

Quelle: Bewertung durch das BMAS, eigene Berechnung und Darstellung.

Für die Einteilung der Regionen in Arbeitsmarktlagen wird die sogenannte SGB II-Typologie verwendet. Demnach werden drei Grundtypen unterschieden, die in sich jeweils ausdifferenziert sind.[2] Die Typisierung erfolgt auf der Grundlage einer Vielzahl von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturindikatoren. Eine Übersicht und Kurzzusammenfassung der SGB II-Regionaltypen ist in Tabelle 3.3 dargestellt.

Tabelle 3.3: Übersicht SGB II-Vergleichstypen

	Bezeichnung	Anzahl
Ia	Landkreise überwiegend in Bayern mit kleinbetrieblich geprägten Arbeitsmärkten, niedrigem Anteil an Geringqualifizierten, hohen Wohnkosten und hohem Bevölkerungszuwachs	19
Ib	Landkreise überwiegend in Bayern mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hoher Saisonalität, hoher Arbeitsplatzdichte und hohem Anteil an Kleinbetrieben	27
Ic	Überwiegend Landkreise in Süddeutschland mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Anteil Geringqualifizierter	33
Id	Überwiegend Landkreise in Baden-Württemberg mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantenanteil	31
Ie	Regionen abseits der Ballungsräume, oftmals an der früheren innerdeutschen Grenze, mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt und hohem Anteil älterer eLb	18
IIa	Überwiegend Landkreise mit einem ausgeprägten Industriesektor und Niedriglohnbereich bei gleichzeitig hohem Anteil Geringqualifizierter und unterdurchschnittlichen Wohnkosten	27
IIb	Städte mit eher geringer eLb-Quote im Vergleich zu anderen Städten, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten, günstigen allgemeinen Arbeitsmarktbedingungen im Umland sowie hohen Wohnkosten und hohem Migrantenanteil	26
IIc	Regionen schwerpunktmäßig in Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit einem sehr ausgeprägtem Niedriglohnbereich und einem hohen Anteil an Kleinbetrieben	41
IId	Überwiegend Landkreise mit Schwerpunkt in Nordrhein-Westfalen mit eher durchschnittlichen Rahmenbedingungen und geringer saisonaler Dynamik	44
IIe	Städte und (hoch-)verdichtete Landkreise mit eher geringer eLb-Quote im Vergleich zu ähnlich verdichteten Räumen, sehr hohen Wohnkosten und sehr hohem Migrantenanteil sowie durch Großbetriebe gekennzeichneten Arbeitsmärkten mit gering ausgeprägtem Niedriglohnbereich	12
IIIa	Überwiegend Landkreise, meist im Einzugsbereich größerer Städte in den neuen Bundesländern, mit einem sehr hohem Anteil an erwerbstätigen SGB II-Beziehenden bei gleichzeitig geringem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten	26
IIIb	Überwiegend städtische bzw. verstädterte Regionen mit hohen Wohnkosten, Dienstleistungsarbeitsmärkten und geringer Arbeitsplatzdichte	36
IIIc	Städte bzw. (hoch-)verdichtete Landkreise überwiegend im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr mit sehr geringer Arbeitsplatzdichte, geringer saisonaler Dynamik bei gleichzeitig hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantenanteil	20
IIId	Überwiegend Landkreise in den neuen Bundesländern mit sehr geringem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten bei gleichzeitig hoher saisonaler Dynamik und sehr hoher Tendenz zur Verfestigung des Langzeitleistungsbezugs	31
IIIe	Überwiegend Städte in den neuen Bundesländern mit geringem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Risiko zur Verfestigung des Langzeitleistungsbezugs	17

eLb: erwerbsfähige Leistungsberechtigte

Quelle: http://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/Hilfe-Erlaeuterungen/SGBII-Vergleichstypen/vergleichstypen.html

Tabelle 3.4 ist aufgebaut wie die vorhergehende Tabelle über die Bundesländer.

[2] Aus der vorliegenden Literatur gibt es keinen Hinweis, was das Gemeinsame der Subtypen innerhalb eines Grundtyps ist, also wie man alle Regionen des Grundtyps I gegenüber dem Grundtyp II charakterisieren soll. Es ist aber erkennbar, dass die Arbeitsmarktlage und nachhaltigen Beschäftigungschancen mit aufsteigenden Grundtyp schlechter zu bewerten sind.

Tabelle 3.4: Beteiligung und Erfolgsquote nach SGB II-Regionen

	JC 1	JC 2	JC 3	Beteiligung	Erfolg	Anteil des RT an allen JC	Anteil des RT an allen teilnehmenden JC
Spalte	1	2	3	4	5	6	7
	N	N	N	in %	in %	Spaltenprozent	Spaltenprozent
Ia	2	7	10	47,4	22,2	4,7	1,9
Ib	3	7	17	37	30	6,6	2,9
Ic	1	9	23	30,3	10	8,1	1
Id	4	13	14	54,8	23,5	7,6	3,8
Ie	4	8	6	66,7	33,3	4,4	3,8
IIa	5	9	13	51,9	35,7	6,6	4,8
IIb	6	11	9	65,4	35,3	6,4	5,7
IIc	9	12	20	51,2	42,9	10	8,6
IId	12	19	13	70,5	38,7	10,8	11,4
IIe	3	3	6	50	50	2,9	2,9
IIIa	11	14	1	96,2	44	6,4	10,5
IIIb	13	17	6	83,3	43,3	8,8	12,4
IIIc	12	8	0	100	60	4,9	11,4
IIId	15	15	1	96,8	50	7,6	14,3
IIIe	5	8	4	76,5	38,5	4,2	4,8
Alle	105	160	143	65	39,6	100	100

Legende: Spalte 1: JC 1: JC, die erfolgreich am Teilnahmewettbewerb teilgenommen haben, Spalte 2: JC 2: JC, die nicht erfolgreich am Teilnahmewettbewerb teilgenommen haben, Spalte 3: JC 3: JC, die nicht am Teilnahmewettbewerb teilgenommen haben, Spalte 4: Beteiligungsquote: Anteil der am Teilnahmewettbewerb teilnehmenden JC an allen JC (der jeweiligen Gruppe), Spalte 5: Erfolgsquote: Anteil der erfolgreichen Teilnehmer an allen Teilnehmern (der jeweiligen Gruppe), Spalte 6: Anteil des Regionaltyps (RT) an allen JC: Anteil der Jobcenter in diesem Regionaltyp an allen JC bundesweit, Spalte 7: Anteil des RT an allen teilnehmenden JC: Anteil der JC in diesem Regionaltyp an allen JC, die am Programm teilnehmen.

Quelle: Bewertung durch das BMAS, eigene Berechnung und Darstellung.

Die Ergebnisse in Tabelle 3.4 zeigen, dass die Beteiligung vor allem in Regionen des Vergleichstyps III sehr hoch war. Dies sind Regionen – oft, aber nicht nur, in Ostdeutschland – mit hoher Arbeitslosigkeit und hoher Langzeitarbeitslosigkeit. Das Programm ist bei den Jobcentern in den Regionen mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit auf eine besonders hohe Resonanz gestoßen. Dies überrascht nicht, da gerade in diesen Regionen Möglichkeiten gesucht werden, Langzeitarbeitslosen bzw. Langzeitleistungsbeziehern neue Angebote zu unterbreiten, und der Bedarf an zusätzlichen Instrumenten hoch ist. Insgesamt zeichnet sich eine Tendenz ab, dass das Interesse an der Programmbeteiligung etwa in dem Maße zugenommen hat, in dem die lokalen Arbeitsmärkte eine höhere Arbeitslosigkeit aufweisen.

Gleichwohl ist hier – stärker als es für die Bundesländer der Fall war – festzustellen, dass im Programm Jobcenter aus Regionstypen, die eine problematische Arbeitsmarktlage anzeigen (Typ III), überrepräsentiert und solche aus Regionstypen in günstiger Arbeitsmarktlage (Typ I) unterrepräsentiert sind.

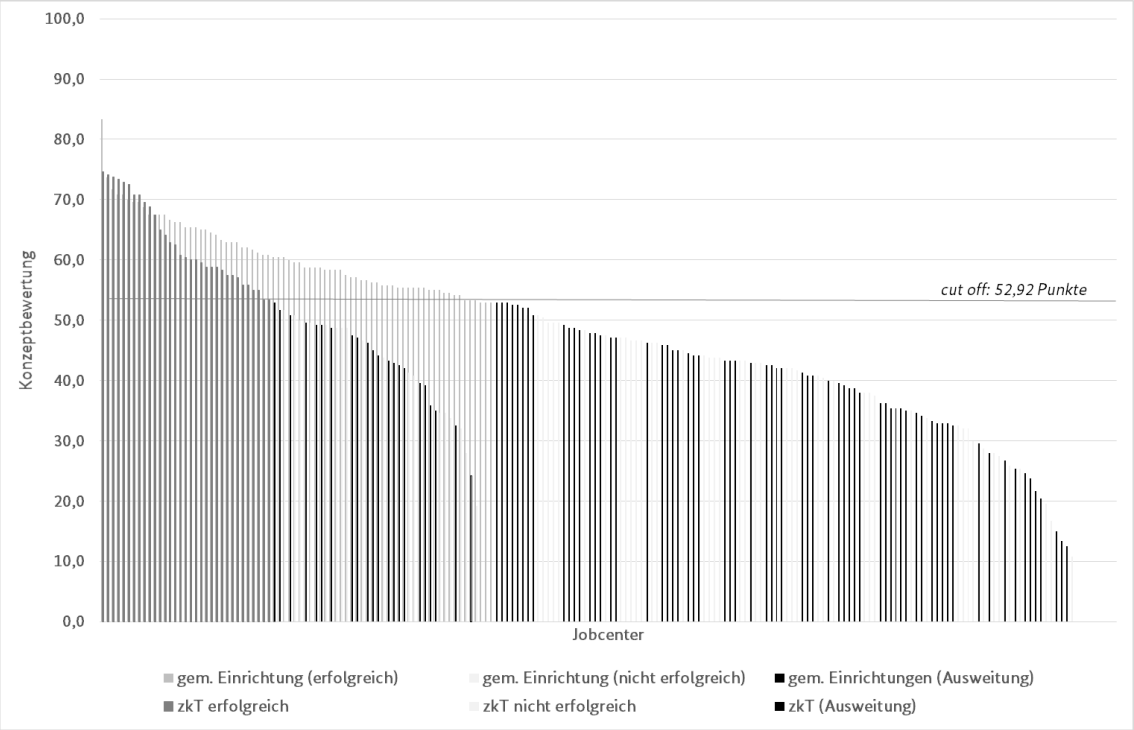
Dies kann auf den Nachfragedruck der Jobcenter zurückzuführen sein. Die Korrelation zwischen der Beteiligungsquote und der Erfolgsquote (r=0,74) ist viel höher, als es für die Ebene der Bundesländer verzeichnet wurde. Dies spricht eher dafür, dass die Zugehörigkeit zu einem Regionstyp (bzw. zu einer Arbeitsmarktlage) nur eine geringe Rolle gespielt hat: Es wurden mehr Anträge aus den Regionen ausgewählt, aus denen viele Bewerbungen kamen. Die Daten zeigen keine regionale Proporz-Entscheidung an, denn dann müssten die bewilligten Konzepte in regionaler Hinsicht ungleichmäßiger gegenüber den Anträgen verteilt sein. Allerdings zeigen die Daten auch, dass das Programm nicht auf Regionen in schlechter Arbeitsmarktlage

beschränkt ist und auch in Regionen in guter Arbeitsmarktlage Interesse und Kompetenz besteht, die dort wohnenden Leistungsbeziehenden mit Hilfe des Programms zu unterstützen.

3.4 Die nachträglich teilnehmenden Jobcenter

Durch die Ausweitung sind weitere 90 Jobcenter hinzugekommen, die das Programm ab 2017 umsetzen, die sich 2015 beworben hatten (siehe oben, Abschnitt 2.5).

Abbildung 3.2 Bewertungen der Jobcenter (neu teilnehmende Jobcenter hervorgehoben)



Quelle: Bewertungen des BMAS, eigene Darstellung.

Gemessen an ihrem ursprünglichen Konzept verteilen sich die erst ab 2017 teilnehmenden Jobcenter über das gesamte Spektrum unterhalb des cut-off-Points, wie in Abbildung 3.2 durch die dunkel dargestellten Säulen unterhalb der Horizontallinie, welche den Scheidepunkt darstellt, erkennbar ist (jede Säule stellt ein Jobcenter dar, die Höhe der Säule entspricht der Punktewertung).

Durch die Ausweitung hat sich die Verteilung der teilnehmenden Jobcenter auf die beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung praktisch nicht verändert. Jeweils etwa die Hälfte der gemeinsamen Einrichtungen (46,2 Prozent) bzw. der zugelassenen kommunalen Träger (52,4 Prozent) nimmt am Bundesprogramm teil, und jeweils etwa jedes sechste Jobcenter hatte sich 2015 beworben, wurde aber abgelehnt und war zum Zeitpunkt der erneuten Abfrage nicht mehr teilnahmeinteressiert (siehe Tabelle 3.5).

Tabelle 3.5: Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Form der Aufgabenwahrnehmung

	N		Teilnehmend ab 2015	Teilnehmend ab 2017	Beworben, nicht teilnehmend	Nicht beworben	Alle (Spaltenprozent)
Gemeinsame Einrichtung	303	in % →	23,8	22,4	16,8	37	74,3
Zugelassener kommunaler Träger	105	in % →	31,4	21	18,1	29,5	25,7
	408	in % →	25,7	22,1	17,2	35	100

Quelle: Eigene Darstellung.

Wurde durch die Ausweitung die Gleichverteilung der Jobcenter, gemessen an der Form der Aufgabenwahrnehmung, bestätigt, so wurden die Unterschiede in regionaler Hinsicht akzentuiert: Das Interesse der ursprünglich abgelehnten Jobcenter an einer Teilnahme war in allen fünf Regionstypen der Klasse III, also ländlichen und städtischen Regionen in schwieriger Arbeitsmarktlage, überdurchschnittlich ausgeprägt. Lag deren Beteiligung schon unter den bereits 2015 ausgewählten Jobcentern über dem Durchschnitt, so hat sich dies durch die 2017 neu hinzukommenden Jobcenter noch einmal verstärkt. Je nach Regionstyp nehmen unter diesen fünf Regionstypen (IIIa bis IIIe) mindestens 60 Prozent und in drei Regionstypen noch einmal deutlich mehr Jobcenter teil (IIIc: 100 Prozent, IIId: 80,7 Prozent, IIIb: 76,9 Prozent) (siehe Tabelle 3.6). Hingegen liegt die Beteiligung der fünf Regionstypen der Klasse I, also überwiegend Landkreise mit relativ wenigen Arbeitsmarktproblemen, durchgängig deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von 47,8 Prozent.

Tabelle 3.6: Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Regionstyp

	N		Teilnehmend ab 2015	Teilnehmend ab 2017	Beworben, nicht teilnehmend	Nicht beworben	Alle (Spaltenprozent)
Ia	19	in % →	10,5	15,8	21,1	52,6	4,7
Ib	27	in % →	11,1	11,1	14,8	63	6,6
Ic	33	in % →	3	15,2	12,1	69,7	8,1
Id	31	in % →	12,9	16,1	25,8	45,2	7,6
Ie	18	in % →	22,2	11,1	33,3	33,3	4,4
IIa	27	in % →	18,5	25,9	7,4	48,1	6,6
IIb	26	in % →	23,1	34,6	7,7	34,6	6,4
IIc	41	in % →	22	14,6	14,6	48,8	10
IId	44	in % →	27,3	15,9	27,3	29,5	10,8
IIe	12	in % →	25	0	25	50	2,9
IIIa	26	in % →	42,3	34,6	19,2	3,8	6,4
IIIb	36	in % →	36,1	30,6	16,7	16,7	8,8
IIIc	20	in % →	60	40	0	0	4,9
IIId	31	in % →	48,4	32,3	16,1	3,2	7,6
IIIe	17	in % →	29,4	29,4	17,6	23,5	4,2
Alle	408	in % →	25,7	22,1	17,2	35	100

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Akzentuierung der sich anbahnenden Unterschiede setzt sich fort, wenn man Bundesländer betrachtet. Die ostdeutschen Flächenländer, die 2015 schon bereits mindestens durchschnittlich vertreten waren,

sind nun nach der Ausweitung zu mindestens 60 Prozent (Brandenburg), teilweise aber auch zu über 90 Prozent (Sachsen) bzw. ca. 85 Prozent (Sachsen-Anhalt) beteiligt. Sehr hohe Beteiligungsquoten werden aber auch durch das Saarland und Nordrhein-Westfalen, zwei Bundesländer mit starkem altindustriellem Erbe, erreicht. Jobcenter in Bayern und deutlicher noch in Rheinland-Pfalz zeigten sich schon 2015 relativ zurückhaltend und bestätigten dies 2016.

Tabelle 3.7: Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Bundesland

	N		Teilnehmend ab 2015	Teilnehmend ab 2017	Beworben, nicht teilnehmend	Nicht beworben	Alle (Spaltenprozent)
Baden-Württemberg	44	in % →	13,6	25	25	36,4	10,8
Bayern	93	in % →	16,1	14	15,1	54,8	22,8
Berlin	12	in % →	33,3	41,7	0	25	2,9
Brandenburg	18	in % →	50	11,1	5,6	33,3	4,4
Bremen	2	in % →	50	50	0	0	0,5
Hamburg	1	in % →	0	100	0	0	0,2
Hessen	26	in % →	19,2	7,7	23,1	50	6,4
Mecklenburg-Vorpommern	11	in % →	27,3	45,5	27,3	0	2,7
Niedersachsen	46	in % →	19,6	19,6	17,4	43,5	11,3
Nordrhein-Westfalen	53	in % →	39,6	24,5	13,2	22,6	13
Rheinland-Pfalz	31	in % →	6,5	22,6	3,2	67,7	7,6
Saarland	6	in % →	50	33,3	16,7	0	1,5
Sachsen	13	in % →	46,2	46,2	7,7	0	3,2
Sachsen-Anhalt	14	in % →	50	35,7	14,3	0	3,4
Schleswig-Holstein	15	in % →	40	6,7	46,7	6,7	3,7
Thüringen	23	in % →	34,8	30,4	34,8	0	5,6
Alle	408	in % →	25,7	22,1	39,2	35	100

Quelle: Eigene Darstellung.

Schließlich ist festzuhalten, dass die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg nun nahezu flächendeckend vertreten sind. Lediglich zwei (von acht) Jobcentern aus Berlin hatten 2016 kein Interesse an einer Teilnahme mehr, obwohl sie sich 2015 beworben hatten.

3.5 Fazit

Die Auswertung der Bewertung der Teilnahmeanträge zeigt, dass die Bewertungen sich relativ gleichmäßig verteilen. An dem Scheidepunkt, mit dem das letzte noch teilnehmende Jobcenter sich für eine Teilnahme qualifizierte, ist kein qualitativer Bruch zu erkennen. Die Liste wurde wegen Budgetrestriktionen geschlossen, nicht wegen unzureichender Konzepte. Mit einem größeren Budget wären von vornherein mehr Jobcenter akzeptiert worden.

Bewertungsunterschiede zwischen den erfolgreichen und nicht erfolgreichen Jobcentern gab es in allen Dimensionen. Sie waren aber besonders ausgeprägt im Profiling und im Absolventenmanagement, also in Aspekten, die den Zugang in das Programm und die Arbeit nach dem Austritt aus dem Programm regeln. In den Besonderheiten des Programms, der Darstellung der Betreuung und vor allem der begleitenden Aktivitäten sind die Unterschiede zwischen erfolgreichen und erfolglosen Bewerbungen immer noch vorhanden, aber relativ gering ausgeprägt.

Obwohl sich von dem Programm Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung und zugelassene kommunale Träger gleichermaßen angesprochen fühlten, war die Erfolgsquote der zugelassenen kommunalen Träger höher als die der gemeinsamen Einrichtungen, sodass zkT in Relation zur Grundgesamtheit sogar leicht überrepräsentiert sind. Insgesamt zeichnet sich eine Tendenz ab, dass das Interesse an der Programmbeteiligung – wie auch die Erfolgsquote – etwa in dem Maße zugenommen hat, in dem die lokalen Arbeitsmärkte eine höhere Arbeitslosigkeit aufweisen. Dies bedeutet aber umgekehrt nicht, dass das Programm nur auf Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit beschränkt wäre. In regionaler Hinsicht ist eine gute Gleichverteilung unter den teilnehmenden Jobcentern zu verzeichnen.

Durch die Ausweitung hat sich das Programm nicht nur auf etwa die Hälfte des Bundesgebietes ausgebreitet, sondern konzentriert sich stärker auf problematische Arbeitsmarktregionen. Es ist darüber hinaus ostdeutscher und urbaner geworden.

4. Jobcenter-Befragung (Welle 1)

4.1 Die Ziele der Jobcenter-Befragung

Bestandteil der Evaluation ist eine Befragung der Jobcenter. Sie wird während des Programmverlaufs zweimal durchgeführt und soll erstens über die Strategien der Jobcenter, mit denen die soziale Teilhabe von arbeitslosen Langzeitleistungsbeziehenden – und speziell den Zielgruppen dieses Programms, Eltern mit minderjährigen Kindern sowie Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen – verbessert werden soll, zweitens über die Motivation der Jobcenter für eine Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an dem Programm und drittens über die Umsetzung des Programms Auskunft geben. Mit der Jobcenter-Befragung werden also Ziele sowohl für das Monitoring als auch für die Implementationsanalyse und die Wirkungsanalyse verfolgt.

- *Monitoring*: Die Jobcenter-Befragung ergänzt das Monitoring des Bundesverwaltungsamtes (BVA), indem die Programmumsetzung teilweise detaillierter erfasst wird als es im Monitoring der Fall ist.
- *Implementationsanalyse*: Mit der Jobcenter-Befragung lassen sich die Umsetzung und Umsetzungsvarianten erfassen. Das Wissen um Formen und Varianten der Umsetzung geht in die Auswahl für die Fallstudien ein. Zudem ist zu erwarten, dass sich durch das Wissen um die Verteilung von Umsetzungsvarianten Befunde aus den Fallstudien besser einordnen lassen.
- *Wirkungsanalyse*: Aus der Jobcenter-Befragung lassen sich Informationen zu Strukturen und Strategien der Jobcenter gewinnen und Ähnlichkeiten zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern erkennen. Dies ist eine Information, die zur Abschätzung der Umsetzungsqualität und deren möglichen Wirkungen genutzt werden soll.

Entsprechend diesen Zielen bzw. möglichen Verwendungsmöglichkeiten der Jobcenter-Befragung werden sowohl teilnehmende als auch (nicht-teilnehmende) teilnahmeinteressierte sowie nicht teilnahmeinteressierte (und folglich ebenfalls nicht-teilnehmende) Jobcenter befragt.[3] Die Jobcenter-Befragung richtet sich folglich an alle Jobcenter (zur Ausschöpfung siehe den folgenden Abschnitt 4.2). Zumindest zu Beginn der Evaluation ist es erforderlich alle (teilnehmenden und nicht-teilnehmenden) Jobcenter einzubeziehen, da zu Beginn noch nicht bekannt ist, welche unterschiedlichen Motivlagen und Umsetzungsformen vorliegen. Würde man nur eine Auswahl der Jobcenter befragen, könnte man nicht sicher sein, dass das gesamte Spektrum erhoben wird.

Entsprechend den Zielstellungen der Jobcenter-Befragung werden die Motivation zur Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme am Programm, Details zur Programmumsetzung, den (gegebenenfalls neben dem Programm bestehenden) weiteren Aktivitäten der Jobcenter, um die soziale Teilhabe der Personen aus den Zielgruppen zu stärken, Einschätzungen zum arbeitsmarktpolitischen Umfeld und schließlich organisationsbezogene Rahmendaten der Jobcenter erhoben (für eine Übersicht siehe Tabelle 4.1).

[3] Jene Jobcenter, denen 2016 die Programmteilnahme erstmals ermöglicht wurde, wurden mit dem Fragebogen für die teilnahmeinteressierten (nicht-teilnehmenden) Jobcenter befragt. Zum Zeitpunkt der Befragung war die Teilnahme dieser Gruppe von Jobcentern noch nicht abschließend geklärt.

Tabelle 4.1: Befragungsinhalte der Jobcenter-Befragung, Welle 1 (Übersicht)

	Teilnehmende JC	Teilnahme-interessierte JC	Nicht teilnahme-interessierte JC
	Anzahl der Fragen	Anzahl der Fragen	Anzahl der Fragen
Motivation	4	2	2
Umsetzung	25	-	-
Weitere Aktivitäten	6	6	6
Arbeitsmarktpolitisches Umfeld	3	3	3
Merkmale der Jobcenter	6	6	6

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befragungsinhalte werden im Folgenden kurz ausgeführt.

Motivation

Gegenstand dieses Frageblocks ist, warum sich die Jobcenter am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beteiligen bzw. darauf verzichten. An die teilnahmeinteressierten Jobcenter richtete sich weiterhin die Frage, welches der Elemente des Bundesprogramms aus Perspektive der Jobcenter besonders zielführend zur Verbesserung der sozialen Teilhabe sei.

Umsetzung

Fragen zur Umsetzung nehmen einen breiten Raum ein. Gefragt wird nach der Teilnehmerauswahl und der Trägerrekrutierung, dem Profiling (Feststellung der Vermittlungshemmnisse und Unterstützungsbedarfe), der genauen Durchführung während der Programmphase, insbesondere nach dem Angebot an beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen und den Arbeitsplätzen für die Programmteilnehmenden. Eine Frage richtet sich darauf, wie der Aufwand für diejenigen, die die Arbeitsplätze bzw. begleitenden Maßnahmen anbieten, vergütet wird, da dies in den Programmrichtlinien nicht vorgesehen ist. Dieser Frageblock richtet sich zwangsläufig nur an teilnehmende Jobcenter (siehe ausführlich hierzu Abschnitt 4.4).

Weitere Aktivitäten

In diesem Frageblock wurde erfragt, an welchen arbeitsmarktpolitischen Programmen sich das Jobcenter bislang beteiligt hat, welche arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte das Jobcenter – unabhängig von der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – gegenüber Langzeitleistungsbeziehenden setzt, und worin nach Auffassung des Jobcenters die typischen Hemmnisse für eine soziale Teilhabe und Erwerbsintegration begründet sind. Dieser Frageblock richtete sich an teilnahmeinteressierte und nicht-teilnahmeinteressierte Jobcenter gleichermaßen. Es ist möglich, dass sich von dem Bundesprogramm nur bestimmte Jobcenter angesprochen fühlen, weil sie eine bestimmte arbeitsmarktpolitische Tradition haben, in der ihnen das Bundesprogramm entgegenkommt. Es ist aber auch möglich, dass andere, nicht-teilnahmeinteressierte Jobcenter, ähnliche Erfahrungen und Ziele im Umgang mit den Zielgruppen des Programms haben und trotzdem nicht am Programm teilnehmen wollen.

Arbeitsmarktpolitisches Umfeld

Im Frageblock zum arbeitsmarktpolitischen Umfeld ging es um die Einschätzungen des Jobcenters zur Vielfalt und Kooperation von möglichen Arbeitsmarktdienstleistern, mit denen das Jobcenter kooperiert. Das Bundesprogramm setzt eine entwickelte Kooperation zwischen Trägern und Jobcenter voraus; möglicherweise waren Träger sogar eine treibende Kraft hinter den Teilnahmeanträgen der Jobcenter.

Merkmale der Jobcenter

Von den Merkmalen der Jobcenter wurde in erster Linie das Ausmaß der binnenorganisatorischen Arbeitsteilung erhoben. Erfasst wurde, wie viele Standorte / Außenstellen das Jobcenter hat, wie Leistungsbearbeitung und Vermittlungsdienstleistungen organisiert sind (in integrierten oder arbeitsteiligen Teams), welche Spezialteams für besondere Problemlagen es gibt und wie der Arbeitgeberservice organisiert ist. Auch dieser Block wurde – wie auch die vorhergehenden beiden – bei allen Jobcentern erhoben.

Die Befragung richtete sich an eine Führungskraft mit der Zuständigkeit für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies dürfte im Regelfall ein_e Geschäftsführer_in oder ein_e Bereichsleiter_in für aktive Arbeitsmarktpolitik (in den gemeinsamen Einrichtungen oft als Bereichsleiter_in „Markt und Integration“ bezeichnet) sein. Die Erhebungsmethode der Online-Befragung erlaubt es, den Fragebogen innerhalb der Einrichtung an auskunftsfähige Personen weiterzugeben oder auch gemeinsam bzw. arbeitsteilig auszufüllen. Die Funktion der antwortenden Person wird erfasst.

Es ist vorgesehen, die Jobcenter-Befragung zu wiederholen. Die erste Welle, über die im Folgenden berichtet wird, fand im Sommer 2016 und damit frühzeitig nach Beginn der Evaluation statt. In dieser ersten Welle wurde der Schwerpunkt darauf gelegt, Varianten der Umsetzung zu erheben. Die zweite Welle soll im letzten Jahr des Programms laufen (2. Quartal 2018) und bei den teilnehmenden Jobcentern den Stand zur Übertragung der gesammelten Erfahrungen für das Regelgeschäft erheben; bei den nicht-teilnehmenden Jobcentern sollen die Erfahrungen und Strategien gegenüber den relevanten Zielgruppen erhoben werden.

Die folgende Auswertung diskutiert die Angaben der Jobcenter nicht nur entlang ihres Teilnahmestatus (teilnehmend, teilnahmeinteressiert und nicht-teilnahmeinteressiert) und der Umsetzungsvariante, sondern auch entlang weiterer organisatorischer und regionaler Merkmale. Zunächst ist – erneut (siehe Fußnote 3) – darauf hinzuweisen, dass die Jobcenter, die nachträglich 2016 zu teilnehmenden Jobcentern geworden sind, hier in der Gruppe der teilnahmeinteressierten Jobcenter enthalten sind und zunächst nicht gesondert ausgewiesen werden.

Neben der Form der Aufgabenwahrnehmung als gemeinsame Einrichtung bzw. zugelassener kommunaler Träger werden die Arbeitsmarktlage, der Verdichtungsgrad sowie die Region unterschieden. Für die Arbeitsmarktlage und den Verdichtungsgrad wird die Regionalaufteilung der SGB II-Typen genutzt, die bereits oben (Abschnitt 3.2) genutzt wurde.

Demnach werden drei Arbeitsmarktlagen, zwei Verdichtungsgrade und vier Regionen unterschieden.
Bei der Arbeitsmarktlage werden einer guten Arbeitsmarktlage alle SGB II-Regionstypen des Typus I zugeordnet (also alle Jobcenter, die dem Regionstyp Ia, I, b, Ic, Id oder Ie angehören), der mittleren Arbeitsmarktlage alle Regionstypen des Typus II und der schlechten Arbeitsmarktlage alle Regionstypen des Typus III (siehe Tabelle 4.2). Es ist darauf hinzuweisen, dass eine „gute“ oder „schlechte“ Arbeitsmarktlage sich nicht einfach in der Arbeitslosenquote erschöpft. Vielmehr ist in die Regionstypisierung eine Vielzahl von Indikatoren eingegangen. Zudem sind die Regionstypen speziell an SGB II-Indikatoren ausgerichtet, wie z.B. der Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (siehe Dauth et al. 2013, Blien et al. 2011).

Tabelle 4.2: Definition der Arbeitsmarktlagen

	Gute Arbeitsmarktlage	Mittlere Arbeitsmarktlage	Schlechte Arbeitsmarktlage
	Ia, Ib, Ic, Id, Ie	IIa, IIb, IIc, IId, IIe	IIIa, IIIb, IIIc, IIIe, IIId
N (Befragung)	93	106	96
N (alle)	129	151	128

Quelle: SGB II-Regionaltypen, eigene Darstellung.

Beim Verdichtungsgrad werden lediglich zwei Ausprägungen unterschieden, nämlich „verdichtete“ (städtische oder großstädtische Regionen) und „ländliche“ Regionen (siehe Tabelle 4.3). Die Orientierung an den SGB II-Regionstypen bringt es mit sich, dass alle Regionstypen des Typus I (und damit alle in „guter“ Arbeitsmarktlage) den „ländlichen“ Regionen zugeordnet werden. Es gibt demnach keine städtische Region, die einer guten Arbeitsmarktlage zugerechnet werden kann.

Tabelle 4.3: Definition Verdichtung

	Städtisch	Ländlich
		Ia, Ib, Ic, Id, Ie
	IIb, IIe	IIa, IIc, IId
	IIIb, IIIc, IIIe	IIIa, IIId
N (Befragung)	84	211
N (alle)	110	298

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zuordnung zur Region erfolgt aufgrund der Lage eines Jobcenters in den Bundesländern (siehe Tabelle 4.4). Es werden vier Regionen unterschieden, wobei die Region Ost ausschließlich und vollständig aus den neuen Bundesländern bzw. Ostdeutschland besteht.

Tabelle 4.4: Definition Region

	Ost	Nord	West	Süd
	Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen	Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen, Hamburg	Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland, Rheinland-Pfalz	Bayern, Baden-Württemberg
N (Befragung)	65	37	89	104
N (alle)	89	63	118	138

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Jobcenter-Befragung wurde entlang der Kriterien Teilnahmestatus, Form der Aufgabenwahrnehmung, Arbeitsmarktlage, Verdichtungsgrad und Region ausgewertet. Dargestellt und im Text berichtet werden

die Ergebnisse jedoch nur, soweit dies zum Verständnis des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beiträgt.

4.2 Feldbericht der Jobcenter-Befragung

Die flächendeckende Befragung der Jobcenter erfolgte als Online-Befragung. Die Feldphase der Befragung erstreckte sich über den Zeitraum vom 27. Juni bis zum 1. September 2016. Alle 408 Leitungen der Jobcenter erhielten in der ersten Versandphase am 24. Juni ein Anschreiben mit der Bitte zur Teilnahme, mit Informationen zur Befragung, zur Internetseite der Umfrage sowie einem individuellen Zugangscode. Um die Rücklaufquote zu erhöhen, wurde nach einem Monat ein Erinnerungsschreiben an diejenigen 312 Jobcenter gesendet, welche den Fragebogen bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgefüllt hatten. Um die Anzahl der Teilnehmenden noch weiter zu erhöhen, wurden die 250 Jobcenterleitungen, von denen kurz vor Ende der Feldzeit noch keine Teilnahme bzw. Rückmeldung vorlag, ab dem 17. August telefonisch kontaktiert. Spezifisch geschulte Interviewer und Interviewerinnen sollten die Jobcenterleitungen zum Ausfüllen des Online-Fragebogens motivieren und diesen zusätzlich die Möglichkeit geben, das Interview telefonisch durchzuführen. Das Angebot zur telefonischen Interviewführung wurde sehr gut angenommen. Durch die Telefonaktion konnten innerhalb von zwei Wochen weitere 137 Interviews gewonnen werden, wovon 120 telefonisch geführt wurden. Insgesamt wurden 295 Interviews realisiert, was einer Ausschöpfung von 72 Prozent entspricht. Dies ist in Anbetracht der in die Urlaubszeiten fallenden Feldzeit als sehr gut zu erachten.

Tabelle 4.5: Beteiligung an der Jobcenter-Befragung, Welle 1

	Teilnehmende Jobcenter	Teilnahme-interessierte, aber nicht teilnehmende Jobcenter	Nicht teilnahme-interessierte Jobcenter	Summe
Alle	105	160	143	408
Teilnehmend an der JC-Befragung	78	123	94	295
Rücklauf (in Prozent)	74,3	76,9	65,7	72,3

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 Teilnehmende und nicht-teilnehmende Jobcenter im Vergleich

4.3.1 Motivation

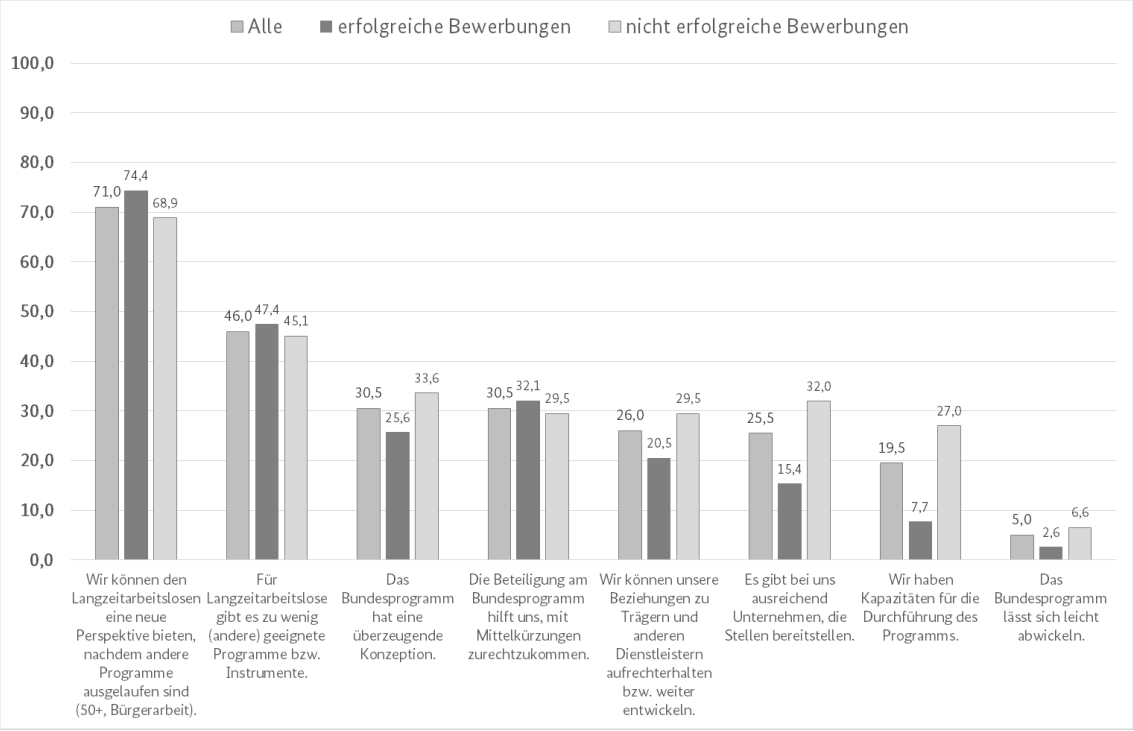
Die Auswertung der Jobcenter-Befragung beginnt mit einer Analyse der Gründe, aus denen sich die Jobcenter für eine Teilnahme am Bundesprogramm beworben haben. Teilnahmeinteressierten Jobcentern wurde eine Liste von acht Nennungen vorgelegt. Erfragt wurden Aspekte, die auf die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen Bezug nehmen („Für Langzeitarbeitslose gibt es zu wenig (andere) geeignete Programme bzw. Instrumente“ und „Das Bundesprogramm hat eine überzeugende Konzeption“), die Fragen der praktischen Umsetzung ansprechen („Das Bundesprogramm lässt sich leicht abwickeln“, „Die Beteiligung am Bundesprogramm hilft uns, mit Mittelkürzungen zurechtzukommen“) sowie Aspekte, die die Voraussetzungen für die Umsetzung thematisieren („Wir können den Langzeitarbeitslosen eine neue Perspektive bieten, nachdem andere Programme ausgelaufen sind (50+, Bürgerarbeit)“, „Wir können unsere Beziehungen zu Trägern und anderen Dienstleistern aufrechterhalten bzw. weiter entwickeln“, „Wir haben Kapazi-

täten für die Durchführung des Programms“ und „Es gibt bei uns ausreichend Unternehmen, die Stellen bereitstellen“).

Der mit deutlichem Abstand (fast drei Viertel der teilnahmeinteressierten Jobcenter, 71,0 Prozent) am häufigsten genannte Grund war, dass andere Programme für Langzeitarbeitslose ausgelaufen sind und nun geeignete Angebote fehlen bzw. mit dem Bundesprogramm wieder verfügbar erscheinen (siehe Abbildung 4.1). Dazu passt auch als zweithäufigste Nennung (46,0 Prozent) die Einschätzung, dass es für Langzeitarbeitslose zu wenige andere geeignete Programme gibt. Demgegenüber gab weniger als ein Drittel der teilnahmeinteressierten Jobcenter an, dass sie die Konzeption des Bundesprogramms „überzeugend“ finden würden. Jeweils etwa ebenso viele (bzw. etwas weniger) gaben an, dass das Programm dabei hilft, mit Mittelkürzungen zurechtzukommen. Ein Viertel bis ein Fünftel der Jobcenter gab an, dass sie gute Voraussetzungen mitbringen, die – so könnte man lesen – auch darauf warten, genutzt und in Anspruch genommen zu werden (freie Kapazitäten, gute Kontakte zu Trägern, Unternehmen mit Stellenangeboten).

Der auffällige Unterschied zwischen Jobcentern mit erfolgreichen Bewerbungen gegenüber jenen mit erfolglosen Bewerbungen besteht darin, dass die Jobcenter mit erfolglosen Bewerbungen stärker betonten, dass sie die infrastrukturellen Voraussetzungen für eine Teilnahme erfüllen (was allerdings nichts über das Konzept und die Strategie aussagt, wie diese Kapazitäten eingesetzt werden sollen): Jedes vierte Jobcenter mit einer erfolglosen Bewerbung gab an, über ausreichende Kapazitäten für die Durchführung zu verfügen (27,0 Prozent), aber noch nicht einmal jedes zehnte der Jobcenter mit erfolgreicher Bewerbung (7,7 Prozent). Auch die anderen Antwortmöglichkeiten zu den Voraussetzungen weisen in diese Richtung, wenngleich nicht so stark.

Abbildung 4.1: Gründe der Jobcenter für die Bewerbung zur Teilnahme am Programm (N=200)



Frage: „Welche der Gründe haben das Jobcenter dazu bewogen, sich um eine Beteiligung an dem Programm zu bewerben?“

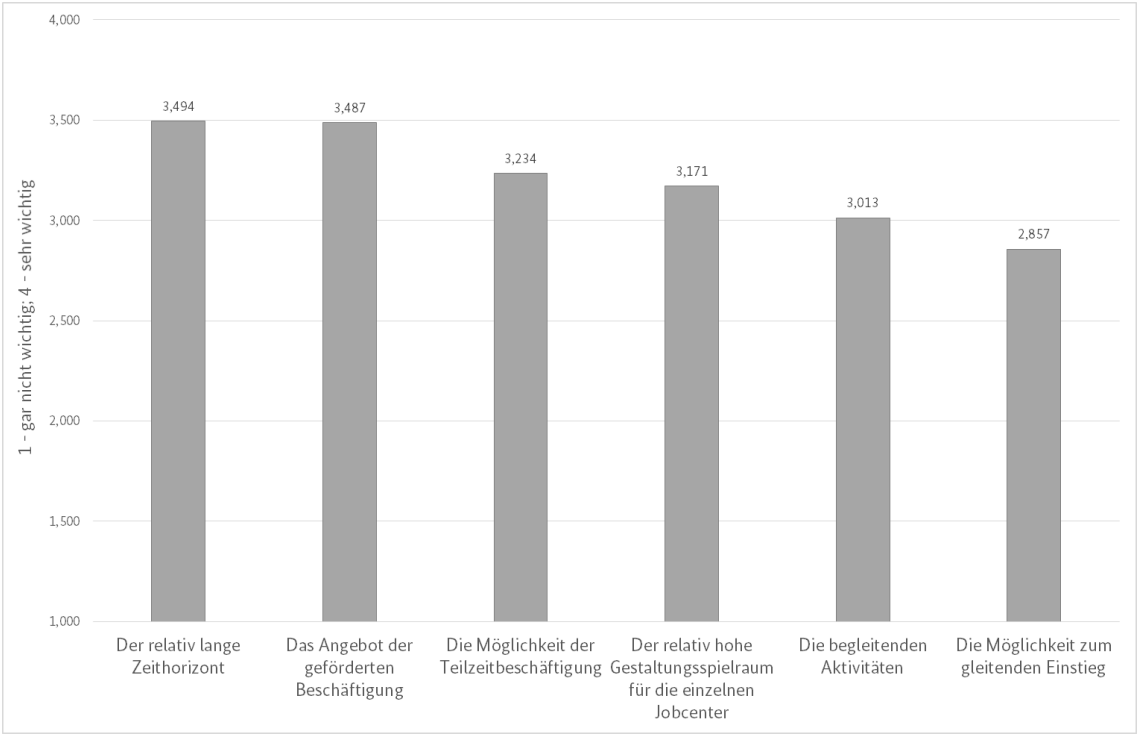
Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Zwischen gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Trägern, aber auch zwischen Jobcentern in unterschiedlicher Arbeitsmarktlage, in Regionen mit unterschiedlichem Verdichtungsgrad so-

wie in unterschiedlichen Regionen bestehen nur geringfügige systematische Unterschiede (ohne Tabelle oder Abbildung).

Befragt man die Jobcenter, welche Elemente des Programms sie für besonders wertvoll halten – diese Frage ging nur an Jobcenter mit erfolgreichen Bewerbungen – so erhalten die relativ lange Dauer sowie die Möglichkeit zur geförderten Beschäftigung die besten Bewertungen (siehe Abbildung 4.2).[4] Damit erreichen zwei vergleichsweise einfache und unspezifische, allerdings auch sehr markante Punkte die höchste Zustimmung, während Besonderheiten des Programms – der Zielgruppenbezug, die Möglichkeiten zum gleitenden Einstieg und die begleitenden Aktivitäten – vergleichsweise zurückhaltend bewertet werden. Auch hier ist zwischen Jobcentern unterschiedlicher Formen der Aufgabenwahrnehmung, der Arbeitsmarktlage, dem Verdichtungsgrad und der Arbeitsmarktlage kaum ein Unterschied feststellbar. Insbesondere ist die Rangfolge dieser Elemente jeweils sehr ähnlich.

Abbildung 4.2: Bewertung von Programmelementen durch die teilnehmenden Jobcenter (N=78)



Frage: „Welche der Programmelemente sind aus Ihrer Sicht besonders zielführend, um die soziale Teilhabe für arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende zu erhöhen?“

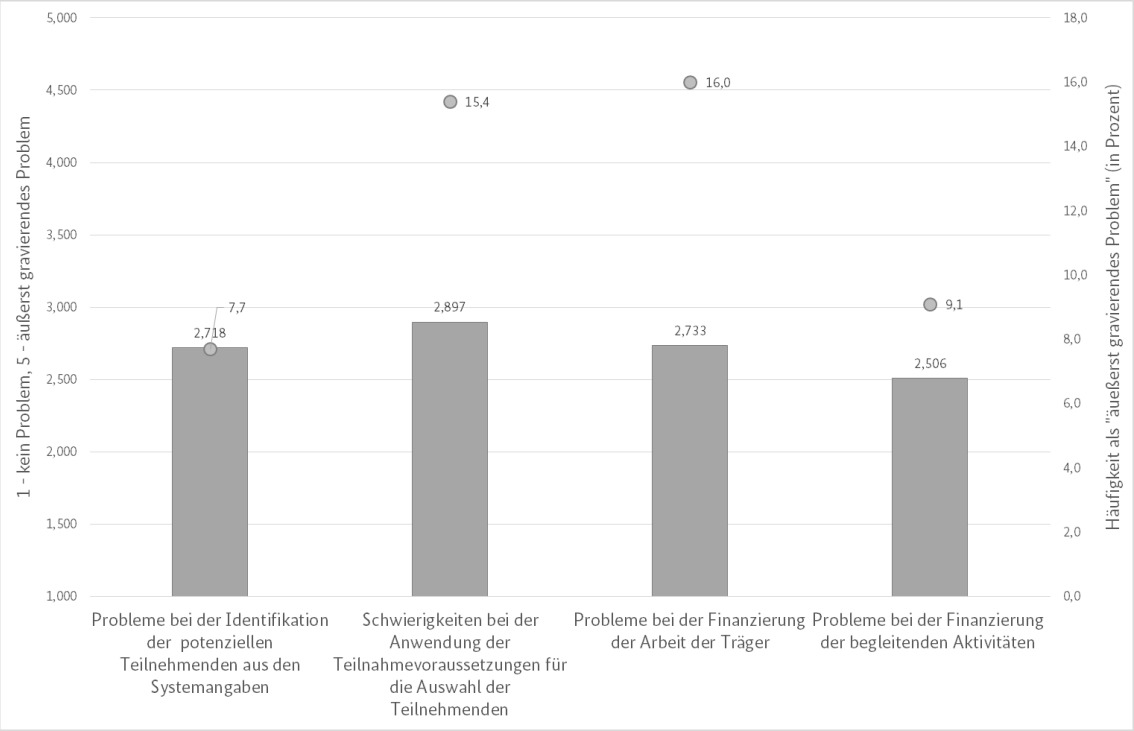
Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Eine weitere Frage bezog sich darauf, wie potenzielle Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Programms gesehen wurden. Aus einer Liste von vier Möglichkeiten ist kein Schwerpunkt erkennbar; alle potenziellen Probleme liegen im Durchschnitt zwischen 2,5 und 3,0 (1 – überhaupt nicht schwierig, 5 – ein äußerst gravierendes Problem) und damit im mittleren Bereich. Dies bedeutet aber auch, dass es Aspekte in der Umsetzung des Programms gibt, die von einem großen Teil der teilnehmenden Jobcenter als schwierig umzusetzen bewertet wurden. Zudem sind die Antworten hier polarisiert. Zwar liegen die Durchschnittswerte dicht beieinander, aber bei zwei Antworten (Schwierigkeiten bei der Anwendung der Teilnahmevorausset-

[4] Im Fragebogen waren die Antwortvorgaben umgekehrt gepolt. Aus Gründen der Darstellung wurde dies hier verändert, damit hohe Zustimmungen / hohe Bedeutung durch hohe Werte ausgedrückt werden.

zungen, Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Arbeit der Träger) gab immerhin fast jedes sechste Jobcenter an, dass es sich um ein „äußerst gravierendes Problem“ handeln würde (siehe Abbildung 4.3). Auch hier gibt es kaum Unterschiede zwischen Jobcentern aus unterschiedlichen Regionen, mit unterschiedlicher Verdichtung und in unterschiedlicher Arbeitsmarktlage. Es deuten sich aber – insgesamt nicht besonders große – Unterschiede zwischen gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Trägern an: gemeinsame Einrichtungen hatten etwas größere „Schwierigkeiten bei der Anwendung der Teilnahmevoraussetzungen“ (3,020 vs. 2,679; nicht in der Abbildung oder Tabelle) als zugelassene kommunale Träger. Sie hatten also beispielsweise häufiger Probleme damit, eine (negative) Integrationsprognose zu treffen oder zu bestimmen, ob die Voraussetzungen für eine Rehabilitation (nicht) erfüllt sind.[5] Außerdem bewerteten zugelassene kommunale Träger „Schwierigkeiten bei der Finanzierung der begleitenden Aktivitäten“ im Durchschnitt weniger schwerwiegend (2,250 vs. 2,653; nicht in der Abbildung oder Tabelle) als gemeinsame Einrichtungen. Zugelassene kommunale Träger sind mit den Kommunen enger verflochten – die vielfach begleitende Aktivitäten bereitstellen –, was sich hier möglicherweise positiv auswirkt.

Abbildung 4.3: Probleme bei der Umsetzung des Programms (nur teilnehmende Jobcenter, N=78)



Frage: „Wir benennen im Folgenden einige mögliche Probleme bei der Umsetzung des Programms. Bitte geben Sie an, wie gravierend dieses Problem für die Umsetzung des Programms in Ihrem Jobcenter war.“

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Bezieht man die Jobcenter ein, die sich nicht um eine Teilnahme beworben haben, und fragt nach den *Gründen für die Nichtbeteiligung*, so ist mit etwa zwei Dritteln die häufigste Antwort, dass sich das Bundesprogramm nur umständlich abwickeln lässt (siehe Tabelle 4.6). Dies korrespondiert mit der sehr niedrigen Zustimmung der teilnehmenden Jobcenter zu der Aussage, dass das Bundesprogramm sich leicht abwickeln ließe. Weitere häufige Nennungen von jeweils etwa der Hälfte der nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter waren Zustimmungen zu den Items, dass es für Langzeitarbeitslose bereits genügend andere geeignete Programme geben würde (hierunter würde auch das bereits vorhandene Regelinstrumentarium

[5] Eine der beiden Zielgruppen des Programms ist dadurch definiert, dass gesundheitliche Einschränkungen vorliegen. Zugleich dürfen aber die Voraussetzungen für eine Rehabilitation nicht erfüllt sein; eine Rehabilitation hätte Vorrang.

fallen) (45,7 Prozent) und dass vor Ort nicht genügend Kapazitäten für die Durchführung des Programms bereitstünden (48,9 Prozent).

Immerhin jedes zehnte Jobcenter gab an, andere arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte als die Betreuung von Langzeitarbeitslosen zu setzen (9,6 Prozent). In dieser Hinsicht ist ein wichtiger struktureller Unterschied erkennbar, denn von den Jobcentern in guter Arbeitsmarktlage (alle Jobcenter des SGB II-Regionaltyps I) gab dies mehr als jedes siebte Jobcenter an (15,4 Prozent), von denen in mittlerer Arbeitsmarktlage kaum eins (3,0 Prozent) und von denen in schlechter Arbeitsmarktlage gar keins. Vermutlich ist für einige der Jobcenter in guter Arbeitsmarktlage der Fachkräftemangel schon ein dringenderes Problem.

Weitere wichtige Unterschiede zwischen der Form der Aufgabenwahrnehmung, dem Verdichtungsgrad und der Region in den Gründen für die Nichtteilnahme sind nicht zu erkennen.

Tabelle 4.6: Gründe für die Nichtteilnahme am Bundesprogramm (nur nicht teilnahmeinteressierte Jobcenter, N=94), in Prozent

	nicht teilnehmend	Arbeitsmarktlage		
		gut	mittel	schlecht
Das Bundesprogramm lässt sich nur umständlich abwickeln.	63,8	71,2	54,5	55,6
Wir haben keine Kapazitäten für die Durchführung des Programms.	48,9	55,8	42,4	33,3
Für Langzeitarbeitslose gibt es bereits genügend (andere) geeignete Programme.	45,7	44,2	54,5	22,2
Es gibt bei uns zu wenige Unternehmen, die Stellen bereitstellen.	33,0	32,7	33,3	33,3
Das Bundesprogramm hat keine überzeugende Konzeption.	26,6	30,8	24,2	11,1
Wir haben nur wenige geeignete Langzeitarbeitslose.	21,3	28,8	15,2	0,0
Wir haben andere arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte.	9,6	15,4	3,0	0,0
Durchschnittliche Anzahl von Nennungen	2,5	2,8	2,3	1,6

Frage: „Warum hat sich das Jobcenter nicht um eine Beteiligung an dem Programm beworben?“

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

4.3.2 Aktivitäten für die Zielgruppe

Welche weiteren Aktivitäten führen die Jobcenter für die Zielgruppe der Langzeitleistungsbeziehenden durch bzw. welche haben sie in der Vergangenheit durchgeführt? Was wird in den Jobcentern als Integrationshemmnis für die Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen wahrgenommen? Möglicherweise unterscheiden sich teilnehmende von nicht-teilnehmenden und nicht teilnahmeinteressierten Jobcentern, weil sie hier zu jeweils anderen Einschätzungen kommen. Und möglicherweise kompensieren nicht-teilnehmende Jobcenter ihre Nicht-Teilnahme am Bundesprogramm durch einen verstärkten Einsatz der herkömmlichen Maßnahmen.

Im Fragebogen wurde nach der Beteiligung an fünf arbeitsmarktpolitischen Programmen des Bundes der vergangenen ca. zehn Jahre gefragt (siehe Abbildung 4.4). Zwei dieser Programme – das sehr lange laufen-

de Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ (2005 bis 2015) und das erst 2015 gestartete ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit – weisen eine sehr hohe Verbreitung auf. Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ erstreckte sich über mehrere Phasen mit jeweils wachsender Beteiligung der Jobcenter; am Ende war es nahezu flächendeckend. Dies zeigt sich auch in der Jobcenter-Befragung; über 90 Prozent der Jobcenter, die sich an der Jobcenter-Befragung beteiligt haben, gaben an, an diesem Programm beteiligt gewesen zu sein. Auch das relativ junge ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit – das nahezu zeitgleich mit dem hier betrachteten Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ lanciert wurde (BMAS 2014) – weist mit über 80 Prozent der Jobcenter eine sehr hohe Verbreitung auf.

Die beiden übrigen Programme – „Kommunal-Kombi“ und Modellprojekt „Bürgerarbeit“– waren weniger verbreitet und auch von kürzerer Laufzeit. Immerhin erstreckte sich das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ auf fast die Hälfte der Jobcenter.

Abbildung 4.4: Andere arbeitsmarktpolitische Programme im Überblick

Perspektive 50plus
Laufzeit: 2005 bis 2015 **Zielgruppe**: Ältere (ab 50 Jahre) im SGB II **Zahl der beteiligten Jobcenter**: 421 in der letzten Programmphase (2011 bis 2015) **Zahl der Teilnehmenden**: In der dritten Programmphase jährlich im Durchschnitt ca. 175.000 aktivierte Teilnehmer und ca. 63.000 Integrationen in Beschäftigung; ca. ein Drittel der Zielgruppe **Literatur / Evaluation**: Knuth, Matthias; Niewerth, Claudia; Stegmann, Tim; Zink, Lina; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias et al. (2012): Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms "Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" (2008 - 2010). Abschlussbericht. Hauptband. Institut Arbeit und Qualifikation; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. Duisburg. Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2013): Wie das Bundesprogramm "Perspektive 50 plus" wirkt. In: Soziale Sicherheit 62 (7), S. 251–259.
Kommunal-Kombi
Laufzeit: 2008 bis 2012 **Zielgruppe**: Zunächst Personen, die seit mindestens 24 Monaten arbeitslos gemeldet waren und seit mindestens 12 Monaten im SGB II-Leistungsbezug standen; später (ab 2009) Langzeitarbeitslose (im Sinne des § 18 SGB III) im SGB II-Leistungsbezug **Zahl der beteiligten Jobcenter**: 98 **Zahl der Teilnehmenden**: 17.239 Kommunal-Kombi-Beschäftigte (Anzahl aller Eintritte; 20.04.2012) **Literatur / Evaluation**: IAW, ISG (2012): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Zwischenbericht zum 1. Juni 2012. Tübingen; Köln; Berlin. IAW, ISG (2013): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Endbericht zum 30. Juni 2013. Tübingen; Köln; Berlin.
Modellprojekt Bürgerarbeit
Laufzeit: 2011 bis 2014 **Zielgruppe**: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Jobcentern **Zahl der beteiligten Jobcenter**: 197 **Zahl der Teilnehmenden**: 94.467 Personen (Aktivierungsphase); 49.996 Personen (Beschäftigungsphase) **Literatur / Evaluation**: IAW, ISG (2015): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“. Kurzfassung des Endberichts. Tübingen; Köln; Berlin. IAW, ISG (2015): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“. Endbericht. Tübingen; Köln; Berlin.
ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit
Laufzeit: 2015 bis 2020 **Zielgruppe**: Langzeitarbeitslose mit negativer Integrationsprognose für den Ersten Arbeitsmarkt **Zahl der beteiligten Jobcenter**: 333 Jobcenter **Zahl der Teilnehmenden**: 23.000 langzeitarbeitslose Personen (geplant) **Literatur / Evaluation**: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Faktenpapier zu der Förderrichtlinie des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (Stand 25.08.2016).

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Beteiligung an anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen fällt zunächst auf, dass die nahezu flächendeckenden Programme auch unter den hier befragten Jobcentern ebenfalls nahezu flächendeckend verbreitet sind (siehe Tabelle 4.7). Dies überrascht nicht (und wäre bei einer vollständigen Abdeckung auch trivial). Die „kleineren“ Programme wurden jedoch selektiver genutzt, wobei deutlich wird, dass die Nutzung dieser Programme durch jene Jobcenter, die auch am Bundesprogramm „Soziale

Teilhabe“ teilnehmen, teilweise deutlich überdurchschnittlich oft erfolgt. Auch die teilnahmeinteressierten Jobcenter, die sich im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mit ihrer Bewerbung nicht durchsetzen konnten, weisen eine überdurchschnittliche Beteiligung an den beiden „kleineren“ Arbeitsmarktprogrammen auf. Die nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter am Bundesprogramm waren auch an den anderen Arbeitsmarktprogrammen schwächer beteiligt; teilweise nur halb so häufig (z.B. waren insgesamt 46,3 Prozent der Jobcenter am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ beteiligt, aber nur 20,2 Prozent der Jobcenter, die an einer Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nicht interessiert waren, verglichen mit drei Viertel aller Jobcenter, die am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ teilnehmen).

Auch zur Arbeitsmarktlage gibt es einen deutlichen Zusammenhang (siehe Tabelle 4.7): Die Arbeitsmarktprogramme mit höherer Selektivität – also die drei kleineren Arbeitsmarktprogramme – wurden deutlich öfter in Regionen in schlechter Arbeitsmarktlage und seltener in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage durchgeführt. Zumindest mit Blick auf die am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ ursprünglich teilnehmenden Jobcenter ist dieser Zusammenhang schwächer ausgeprägt, denn oben wurde festgestellt (Abschnitt 3.3), dass die Beteiligung nicht auf Regionen in schlechter Arbeitsmarktlage beschränkt ist. (Dies hat sich aber durch die Ausweitung im Jahr 2016 abgeschwächt.)

Dies deutet darauf hin, dass sich am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ programmerfahrene Jobcenter beteiligen. Weiterhin könnte der überproportionale Anteil von programmerfahrenen Jobcentern unter den teilnehmenden Jobcentern so gedeutet werden, dass in diesen Jobcentern die Bereitschaft zur Beteiligung an einem Bundesprogramm und die Fähigkeit, Konzepte zu entwickeln und programmrichtliniengemäß darzustellen, stärker entwickelt sind als in anderen Jobcentern. Schon oben, bei der Diskussion der Motivlagen der Jobcenter, wurde deutlich, dass „angebotsseitige“ Gründe (Bestehen einer Kapazität für Arbeitsmarktdienstleistungen und der Wunsch, diese auszulasten) eine wichtige Rolle für das Interesse am Bundesprogramm spielen (wenngleich oben dies eher für die teilnahmeinteressierten, im Konzeptwettbewerb aber erfolglosen Jobcenter herausgestellt wurde).

Tabelle 4.7: Beteiligung der Jobcenter an anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen (alle Jobcenter, N=295)

	Alle	Teilnahmestatus Jobcenter			Arbeitsmarktlage		
		TN	TN-I	NTN-I	gut	mittel	schlecht
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Perspektive 50plus (2005-2015)	93,6	93,6	95,1	91,5	94,6	94,3	91,7
ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit (seit 2015)	82	83,3	81,3	81,9	82,8	80,2	83,3
Modellprojekt Bürgerarbeit (2011-2014)	45,1	73,1	46,3	20,2	22,6	44,3	67,7
Kommunal-Kombi (2008/09)	13,9	25,6	13	5,3	0	2,8	39,6

Frage: „An welchen der folgenden Programme hat das Jobcenter teilgenommen bzw. nimmt noch daran teil?“

TN: Teilnehmende Jobcenter; TN-I: Teilnahmeinteressierte, aber nicht berücksichtigte Jobcenter; NTN-I: Nichtteilnahmeinteressierte Jobcenter.

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Wenn Programmerfahrung eine wichtige Rolle zu spielen scheint – kompensieren dann nicht am Programm teilnehmende Jobcenter durch eine verstärkte Nutzung des Instrumentariums, wie es im SGB II

bereitgestellt wird (und das ja auch die Nutzung von SGB III-Instrumenten erlaubt) eventuelle „Lücken“ in der Aktivierung? Tatsächlich deuten die Angaben der teilnahmeinteressierten, aber nach dem Konzeptwettbewerb nicht berücksichtigten Jobcenter in diese Richtung (siehe Tabelle 4.8): Demnach gaben anteilig immer etwas mehr Jobcenter an, Instrumente aus dem SGB III für die Zielgruppe der Langzeitleistungsbeziehenden anzubieten, Arbeitsgelegenheiten durchzuführen, geförderte Beschäftigungsverhältnisse zu praktizieren und Projektförderung zu entwickeln, als dies die am Bundesprogramm teilnehmenden Jobcenter taten. Allerdings: Unter den Jobcentern, die nicht an dem Bundesprogramm interessiert waren, nutzte ein jeweils größerer Anteil diese „Regelinstrumente“ nicht. Hier findet also keine Kompensation des Verzichts auf die Programmteilnahme statt.[6]

Tabelle 4.8: Angebote der Jobcenter für arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende (alle Jobcenter, N=295)

		Teilnahmestatus			Formen der Aufgabenwahrnehmung		Verdichtung	
	Alle	TN	TN-I	NTN-I	gE	zkT	ländlich	verdichtet
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Wir fördern die betreffenden Personen mit Aktivierungsangeboten aus dem SGB III	80,3	73,1	82,9	83,0	81,0	78,4	80,1	81,0
Wir fördern die betreffenden Personen mit Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II	81,7	83,3	85,4	75,5	83,3	77,0	80,1	85,7
Wir fördern die betreffenden Personen mit Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II	59,3	65,4	71,5	38,3	59,7	58,1	54,5	71,4
Wir fördern die betreffenden Personen mit Projekten nach § 16f SGB II	29,2	30,8	32,5	23,4	29,9	27,0	25,1	39,3
nichts von alledem	3,1	5,1	1,6	3,2	2,7	4,1	3,3	2,4

Frage: „Haben Sie eigene Angebote nach § 16 SGB II speziell für arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende vorgesehen? Welche der folgenden Möglichkeiten werden durch das Jobcenter genutzt?“

TN: Teilnehmende Jobcenter; TN-I: Teilnahmeinteressierte, aber nicht berücksichtigte Jobcenter; NTN-I: Nichtteilnahmeinteressierte Jobcenter.

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Eine weitere Frage bezog sich auf die Schwerpunkte der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten gegenüber der Zielgruppe des Bundesprogramms.[7] Möglicherweise, so die dahinter stehende Überlegung, setzen teilnehmende und nicht teilnehmende Jobcenter von vornherein andere Schwerpunkte bzw. entwickeln unterschiedliche Strategien. Erfragt wurden neben den gesetzlich vorgegebenen Zielen der Integration in Beschäftigung und der Überwindung der Hilfebedürftigkeit auch weitere Aktivitäten, die auf die soziale Teilhabe ohne Erwerbsintegration zielen bzw. einer Beschäftigungsaufnahme vorgelagert sind (siehe Abbildung 4.5).

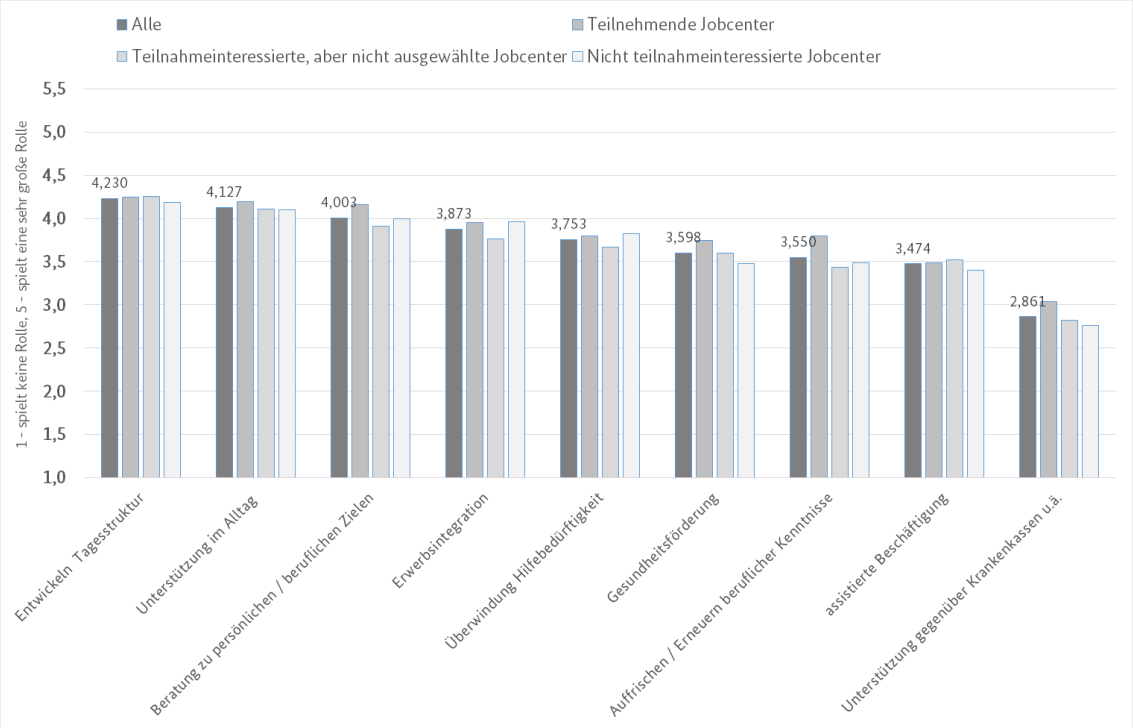
[6] Mit einer Ausnahme: 83,0 Prozent der nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter gaben an, Aktivierungsangebote aus dem SGB III zu nutzen, gegenüber 73,1 Prozent der am Bundesprogramm teilnehmenden Jobcenter.

[7] „Welche inhaltlichen Schwerpunkte setzen Sie bei der von Ihnen genutzten Förderung von arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden?“

Die beiden Ziele der Erwerbsintegration und der Überwindung der Hilfebedürftigkeit sind im Durchschnitt der Jobcenter mit Werten von über 3,7 von sehr hoher Bedeutung. Drei weitere Ziele genießen aber einen noch höheren Stellenwert, nämlich Unterstützung beim Entwickeln einer Tagesstruktur (ca. 4,2), Unterstützung bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, wie z.B. Schulden- oder Suchtberatung (ca. 4,1) und Beratung beim Entwickeln von persönlichen und beruflichen Zielen (ca. 4,0). Dieses Antwortspektrum bezieht sich, wie in der Formulierung dieser Frage angelegt, auf die Zielgruppe des Bundesprogramms, also Langzeitleistungsbeziehende mit besonders großen Vermittlungsproblemen, und dürfte sicher nicht für die Gesamtheit der SGB II-Leistungsbeziehenden gelten. Bei diesen Zielen handelt es sich um Aktivitäten, um die Voraussetzungen zur Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Andere Ziele, die auf eine soziale Teilhabe auch unabhängig von der Erwerbsintegration ausgerichtet sind (Förderung von Gemeinschaft, Unterstützung im Kontakt mit Behörden usw.), sind mit Werten von unter 3 schwächer ausgebildet.

Vergleicht man die Jobcenter nach ihrem Teilnahmestatus, dann wird deutlich, dass die Rangfolge der Ziele praktisch identisch ist, dass aber die am Bundesprogramm teilnehmenden Jobcentern sowohl den vorgelagerten als auch den auf die soziale Teilhabe ausgerichteten Zielen im Durchschnitt eine etwas höhere Bedeutung beimessen als die nicht interessierten Jobcenter, aber auch als die teilnahmeinteressierten, aber (in der ersten Runde) nicht teilnehmenden Jobcenter. Das bedeutet, dass die teilnehmenden Jobcenter tatsächlich ein stärkeres Gewicht auf Ziele legen, die mit sozialer Teilhabe verbunden sind und sich nicht in Erwerbsintegration erschöpfen – sei es, weil sie durch das Bundesprogramm einen Impuls erhalten haben, oder aus einer bereits bestehenden stärkeren Gewichtung von Teilhabeaspekten heraus. Umgekehrt bedeutet das, dass die nicht am Bundesprogramm teilnehmenden Jobcenter – und insbesondere die Jobcenter, die von vornherein nicht an einer Teilnahme interessiert waren – faktisch ebenso Politiken der Teilhabeförderung verfolgen, dann aber außerhalb des Programms. Denn die Rangfolge der Ziele ist zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Jobcentern ähnlich, nur im Vergleich des Stellenwerts der einzelnen Ziele ragen die teilnehmenden Jobcenter etwas heraus.

Abbildung 4.5: Inhaltliche Schwerpunkte bei der Förderung von arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden (alle Jobcenter, N=291)



Frage: „Welche inhaltlichen Schwerpunkte setzen Sie bei der von Ihnen genutzten Förderung von arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden?“

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Diese Strategieunterschiede können mit dem durch die Jobcenter wahrgenommenen Bedarf der Langzeitleistungsbeziehenden zusammenhängen. Es wurde deshalb in der Befragung auch erhoben, wie hoch der Anteil von Langzeitleistungsbeziehenden ist, die unterstützende Leistungen wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung erhalten. Diese Frage bezog sich auf die Zielgruppe des Programms, nicht auf die Personengruppe, die am Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ tatsächlich teilnimmt.[8] Hierbei erweisen sich die teilnehmenden Jobcenter keineswegs als diejenigen, die diese Dienstleistungen flächendeckend oder auch nur überdurchschnittlich einsetzen (siehe Tabelle 4.9). Vielmehr sind es die nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter, die überdurchschnittlich große Anteile von Langzeitleistungsbeziehenden mit Sozialdienstleistungen unterstützen können. Als Erklärung kann vielleicht die Differenzierung nach Arbeitsmarktlage herangezogen werden: In Regionen mit guter Arbeitsmarktlage ist die Nutzung der unterstützenden Dienstleistungen breiter verankert als in solchen mit schlechter Arbeitsmarktlage (siehe immer noch Tabelle 4.9). Zu vermuten ist, dass in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage die besonders schwer vermittelbaren Personen im Leistungsbezug des SGB II verbleiben, die auch bei guter Konjunktur nicht „mitgenommen“ werden. In Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage dagegen weisen auch die Langzeitleistungsbeziehenden nicht notwendigerweise ebenso durchgängig eine individuell schlechte Beschäftigungsfähigkeit auf.

[8] „Was schätzen Sie, bei welchem Anteil unter den arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II zum Einsatz kommen?“

Tabelle 4.9: Nutzung unterstützender Dienstleistungen für Langzeitleistungsbeziehende (alle Jobcenter, N=295)

		Teilnahmestatus			Arbeitsmarktlage		
	Alle	TN	TN-I	NTN-I	gut	mittel	schlecht
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Kinderbetreuung etc.	24,1	25,3	20,8	27,6	27,1	21,5	23,7
Schuldnerberatung	24,9	21,5	22,5	30,1	28,4	21,7	24,5
Psychosoziale Betreuung	20,7	16,8	19,5	25	27,2	18,9	14,4
Suchtberatung	19,6	13,8	19,3	23,7	24,8	16	16,8

TN: Teilnehmende Jobcenter; TN-I: Teilnahmeinteressierte, aber nicht berücksichtigte Jobcenter; NTN-I: Nichtteilnahmeinteressierte Jobcenter.

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Die Befunde sind aber nicht eindeutig, wenn es darum geht, ob der Bedarf an den sozial unterstützenden Dienstleistungen gedeckt wird. Im Durchschnitt aller Jobcenter schwanken die Anteile der Jobcenter, die den Bedarf gedeckt sehen, zwischen 60,1 Prozent (bei psychosozialer Betreuung) und 82,2 Prozent (bei Suchtberatung, siehe Tabelle 4.10).[9] Zwar gaben nicht teilnahmeinteressierte Jobcenter in allen Kategorien an, dass der Bedarf öfter als im Durchschnitt (und öfter als in teilnehmenden Jobcentern) gedeckt ist. Dies könnte man als geringeren Handlungsdruck der nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter für die Ziele des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ interpretieren, was sich in den Daten in dieser Deutlichkeit jedoch nicht niederschlägt. Denn die Unterschiede sind oft nur geringfügig und betragen teilweise weniger als 1 Prozentpunkt. Ein Zusammenhang zwischen der Bedarfsdeckung und der Arbeitsmarktlage besteht jedenfalls nicht (siehe immer noch Tabelle 4.10).

Tabelle 4.10: Einschätzung der Bedarfsdeckung bei kommunalen Eingliederungsleistungen (alle Jobcenter)

		Teilnahmestatus			Arbeitsmarktlage		
	Alle	TN	TN-I	NTN-I	gut	mittel	schlecht
	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Kinderbetreuung etc. (N=170)	72,9	74,4	70,4	75,0	67,2	71,6	83,3
Schuldnerberatung (N=178)	81,5	78,6	80,8	84,1	84,6	77,6	82,6
Psychosoziale Betreuung (N=158)	60,1	59,4	59,2	61,8	63,8	56,5	60,5
Suchtberatung (N=169)	82,2	73,0	86,3	83,1	81,8	80,6	85,4

Frage: „Wird der Bedarf unter den arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden an kommunalen Eingliederungsleistungen gedeckt?“

TN: Teilnehmende Jobcenter; TN-I: Teilnahmeinteressierte, aber nicht berücksichtigte Jobcenter; NTN-I: Nichtteilnahmeinteressierte Jobcenter.

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

[9] Dieser Unterschied wird anscheinend nicht durch unterschiedliche Gruppengrößen hervorgerufen, etwa in dem Sinne, dass in einer kleinen Problemgruppe leichter eine Bedarfsdeckung zu erreichen ist. Die Größe beider Gruppen unter den Langzeitleistungsbeziehenden wird von den Jobcentern jeweils mit durchschnittlich 20 Prozent angegeben (siehe Tabelle 4.8).

4.3.3 Einschätzungen zur Zielgruppe

Die antwortenden Personen in den Jobcentern wurden um eine Einschätzung darüber gebeten, worin ihren Erfahrungen zufolge die Hindernisse für Langzeitarbeitslose bei der Erwerbsintegration und sozialen Teilhabe liegen: „Es gibt eine Reihe von möglichen Hindernissen für die Erwerbsintegration und soziale Teilhabe. Wir wollen Ihre Einschätzung darüber wissen, für wie viele arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende dies ein relevantes Problem ist.“ Die Frage war so formuliert, dass zum Ausdruck gebracht werden sollte, für „wie viele“ der Arbeitslosen dies ein relevantes Problem sei. Gefragt war also nach der Verbreitung ausgewählter Hemmnisse, nicht nach der (durchschnittlichen) Schwere bzw. Höhe, wenn ein Hindernis erst einmal vorliegt. Vorgelegt wurde eine Liste von 24 Items, die sich über das gesamte Spektrum an Dimensionen des (vorläufigen) Konzepts von sozialer Teilhabe verteilen (siehe Tabelle 4.11). Die Antworten wurden in vier Abstufungen von „4 – für sehr viele“ über „3 – für einen großen Teil“, „2 – für einige“ und „1 – für sehr wenige“ erfragt.[10] In der Abbildung 4.6 sind die durchschnittlichen Angaben aller Jobcenter für jedes der genannten Hemmnisse dargestellt.

Bei der Interpretation ist zu beachten, dass hier die Einschätzung von Jobcenter-Beschäftigten erfragt wurde und nicht die Perspektive der Leistungsbeziehenden. Um die soziale Teilhabe zu erfassen, ist die subjektive Perspektive der Betroffenen unerlässlich. Insofern sind die Antworten der Jobcenter-Beschäftigten kein Bild zur sozialen Teilhabe unter Langzeitarbeitslosen, sondern eher Einschätzungen zur Zielgruppe, an der sich beispielsweise Strategien der Jobcenter ausrichten können.

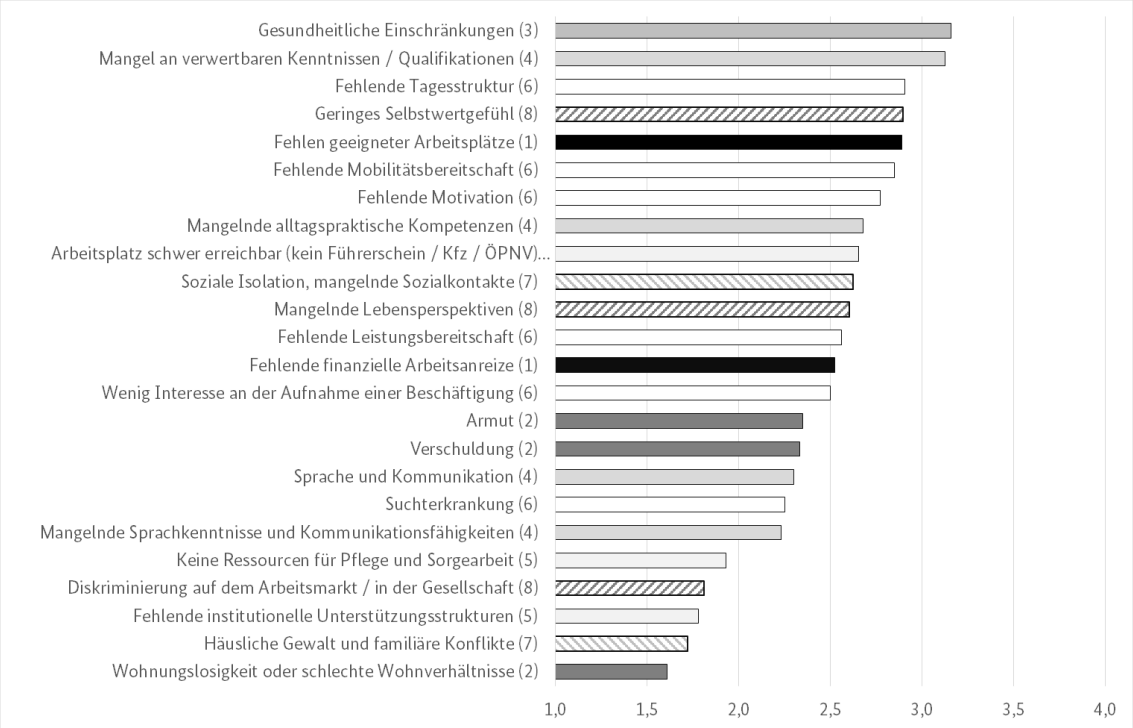
[10] In der Befragung waren die Antwortmöglichkeiten genau umgekehrt, also 1 für „sehr viele“ und 4 für „für sehr wenige“. Für die Ergebnisdarstellung wurden die Antwortmöglichkeiten umgepolt, um optisch die „weit verbreiteten“ Hemmnisse mit einem langen Balken darzustellen

Tabelle 4.11: Dimensionen und Items sozialer Teilhabe in der Jobcenter-Befragung

Dimension	Item
(1) Integration in Beschäftigung	Das Fehlen geeigneter Arbeitsplätze Fehlende finanzielle Arbeitsanreize
(2) Überwindung der Hilfebedürftigkeit	Wohnungslosigkeit oder schlechte Wohnverhältnisse Armut Verschuldung
(3) Gesundheit	gesundheitliche Einschränkungen
(4) Kompetenzen	Mangelnde aktuell auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Kenntnisse und Qualifikationen Mangelnde alltagspraktische Kompetenzen Mangelnde Sprachkenntnisse und Kommunikationsfähigkeiten Sprache und Kommunikation
(5) Ressourcen	Fehlende institutionelle Unterstützungsstrukturen Schlechte Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz zu erreichen (kein Führerschein, kein Kfz, schlechter ÖPNV) Keine verfügbaren Ressourcen zur Bewältigung von Pflege- und Sorgearbeit (Kinder, pflegebedürftige Angehörige)
(6) Selbstwirksamkeit	Fehlende Motivation Fehlende Tagesstruktur Fehlende Leistungsbereitschaft Fehlende Mobilitätsbereitschaft Wenig Interesse an der Aufnahme einer Beschäftigung Suchterkrankung
(7) soziale Integration	Soziale Isolation, mangelnde Sozialkontakte Häusliche Gewalt und familiäre Konflikte
(8) Anerkennung	Geringes Selbstwertgefühl Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und gesellschaftliche Diskriminierung Mangelnde Lebensperspektiven

Quelle: Eigene Darstellung, siehe Abschnitt 6.4.

Abbildung 4.6: Verbreitung von Hemmnissen für Erwerbsintegration und soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen nach Einschätzung der Jobcenter (alle Jobcenter, N=290)



Die Frage lautete: „Es gibt eine Reihe von möglichen Hindernissen für die Erwerbsintegration und soziale Teilhabe. Wir wollen Ihre Einschätzung darüber wissen, für wie viele arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende dies ein relevantes Problem ist“ und hatte folgende Antwortmöglichkeiten: „1 – für sehr viele, 2 – für einen großen Teil, 3 – für einige, 4 – für sehr wenige“.

Items aus derselben Dimension sozialer Teilhabe sind jeweils gleich eingefärbt / schraffiert.

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Den Angaben der Jobcenter zufolge ist das Spektrum an möglichen Hindernissen sehr breit, und deren Verbreitung ist sehr unterschiedlich (siehe Abbildung 4.6). Dies unterstreicht den oft berichteten Befund, dass die Klientel der Jobcenter sehr heterogen ist. Dies gilt auch dann, wenn man sich nur auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen beschränkt (und Erwerbstätige sowie Arbeitslosengeld-Beziehende mit aufstockendem SGB II-Leistungsbezug von vornherein nicht berücksichtigt). Gleichwohl dominieren zwei Hemmnisse für die Erwerbsintegration, nämlich gesundheitliche Einschränkungen und der Mangel an verwertbaren Kenntnissen und Qualifikationen, von denen im Durchschnitt aller befragten Jobcenter Werte von mehr als 3 erreichten (3 bedeutet: „für einen großen Teil“). Die Hemmnisse, deren Verbreitung knapp darunter liegt, sind die fehlende Tagesstruktur, ein geringes Selbstwertgefühl sowie das Fehlen geeigneter Arbeitsplätze. Am unteren Ende mit Durchschnittswerten von über 1,5 und unter 2 stehen Wohnungslosigkeit und schlechte Wohnverhältnisse, häusliche Gewalt und familiäre Konflikte, fehlende institutionelle Unterstützungsstrukturen und Diskriminierungserfahrungen. (1 bedeutet, dass das Problem nur auf „sehr wenige“ zutrifft, 2 bedeutet, dass es „für einige“ Leistungsbeziehende zutrifft).

Man kann weiterhin der Abbildung 4.6 entnehmen, dass die Dimensionen sozialer Teilhabe – zumindest in der hier vorgenommenen Operationalisierung – kein erkennbares Muster aufweisen. Es ist nicht so, dass sich die stark verbreiteten Hemmnisse nur auf einige Dimensionen konzentrieren würden. Vielmehr gibt es im gesamten Spektrum der sozialen Teilhabe mehr oder weniger stark verbreitete Hemmnisse. Es ist allenfalls erkennbar, dass Items aus der Dimension der „Ressourcen“ (kein Führerschein / Kfz / ÖPNV; fehlende institutionelle Unterstützung; keine Ressourcen für Sorgearbeit) zumindest aus Sicht der Jobcenter-Beschäftigten nur einen (kleineren) Teil der Langzeitarbeitslosen betreffen als viele andere Hemmnisse.

Ein dritter Befund bezieht sich auf eine wahrgenommene relative Nachrangigkeit des Fehlens geeigneter Arbeitsplätze, die überragende Bedeutung von gesundheitlichen Problemen, dicht gefolgt von einem Mangel an verwertbaren Qualifikationen und Problemen in der Selbstwirksamkeit und Anerkennung. Hier überlagern sich „harte“ und „weiche“ Hemmnisse. Diese Überlagerung dürfte auch die Beeinflussbarkeit bzw. den Abbau dieser Hemmnisse durch die Aktivierung im Jobcenter beeinträchtigen: Zwar gibt es zum Beheben des Mangels an beruflich verwertbaren Kenntnissen arbeitsmarktpolitische Instrumente, und auch in der Bearbeitung gesundheitlicher Einschränkungen haben die Jobcenter zunehmend Erfahrungen gesammelt. Doch Aktivitäten in diesen Richtungen werden kaum auf fruchtbaren Boden stoßen, wenn die betreffenden Personen keine geregelten Tagesabläufe verfolgen können und ein geringes Selbstwertgefühl haben. „Harte“ und „weiche“, direkt und indirekt beeinflussbare Hemmnisse sind in schwer entwirrbarer Weise verknäult und verstärken sich gegenseitig. Zumindest unterstreicht dieser Befund den arbeitsmarktpolitischen Ansatz, die Förderung sozialer Teilhabe in den Mittelpunkt zu stellen und sich nicht allein auf ein isoliertes Hemmnis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu konzentrieren.

In diesen Aspekten gibt es nur geringfügige Unterschiede zwischen teilnehmenden, teilnahmeinteressierten aber nicht-teilnehmenden sowie nicht-teilnahmeinteressierten Jobcentern, aber auch zwischen Jobcentern, die sich hinsichtlich der Formen der Aufgabenwahrnehmung, der Arbeitsmarktlage, dem Verdichtungsgrad sowie der regionalen Zugehörigkeit unterscheiden. Die Korrelation der Durchschnittswerte aus diesen Gruppen mit dem Gesamtdurchschnitt beträgt durchgängig mindestens r=0,95,[11] wobei 1 eine perfekte Übereinstimmung bedeuten würde.[12]

Aus methodischer Sicht ist außerdem festzuhalten, dass mit den hier vorliegenden Angaben die Verbreitung von Hemmnissen für die Erwerbsintegration und soziale Teilhabe erfragt wurde, nicht deren Intensität. Den vorliegenden Angaben zufolge sind „Wohnungslosigkeit und schlechte Wohnverhältnisse“ das am wenigsten genannte Problem, aber es ist, bezogen auf einen Einzelfall, gut möglich, dass Wohnungslosigkeit das entscheidende Integrationshemmnis darstellt.

4.3.4 Einschätzungen zum Umfeld des Jobcenters

Das Interesse der Jobcenter an dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ kann auch dadurch beeinflusst sein, wie das Jobcenter mit potenziellen Kooperationspartnern vor Ort vernetzt ist. Denn das Bundesprogramm setzt intensive Kooperationen voraus. Sie beziehen sich zum einen auf Einrichtungen (Beschäftigungsträger und gewinnorientierte Betriebe gleichermaßen), die die Arbeitsplätze für die Teilnehmenden bereitstellen sollen. Diese Arbeitsplätze müssen zum einen für den betreffenden Personenkreis geeignet sein, sie müssen zum anderen mit den Programmrichtlinien konform gehen, was in erster Linie bedeutet, dass mit ihnen kein Gewinn erwirtschaftet werden darf.[13] Zum anderen beziehen sich die Kooperationen der Jobcenter auf das ganze Spektrum an sozialen Dienstleistern, denn entsprechend dem Ansatz des Bundesprogramms (und auch dem Geist des SGB II) sind andere soziale Dienstleistungseinrichtungen einzubeziehen, wenn sie daran mitwirken können, bestehende Integrationsprobleme zu verringern.

---

11 Mit Ausnahme der Jobcenter in verdichteten Regionen, die vor allem die schlechte Erreichbarkeit eines potenziellen Arbeitsplatzes aufgrund eines fehlenden Führerscheins / Kfz / ÖPNV etwas geringer bewertet haben.

12 Festzuhalten ist auch, dass sich die Interpretation der Ergebnisse nicht ändert, wenn man statt des – hier verwendeten – Durchschnittswertes der Jobcenter-Angaben die Anteile zugrunde legen würde, die ein potenzielles Hemmnis als „für sehr viele relevant“ bezeichnet haben. Die Korrelation liegt dann bei 0,9.

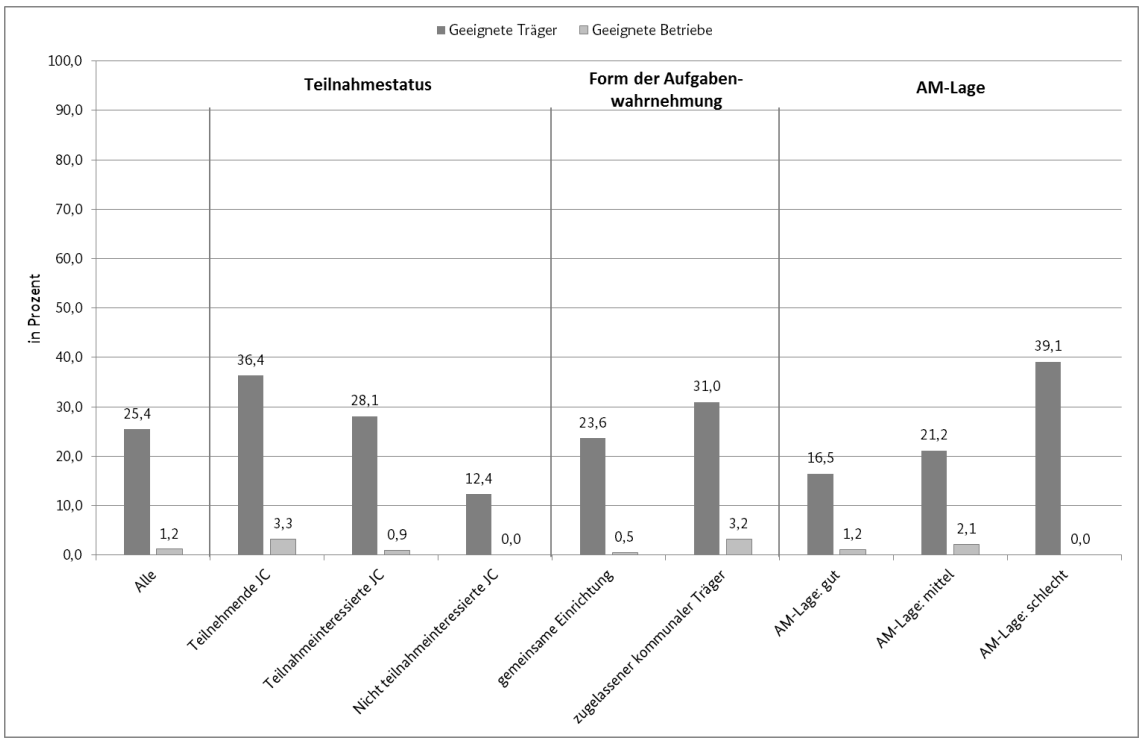
13 Diese Bedingung schließt gewinnorientierte Betriebe nicht von vornherein aus und soll sie nicht ausschließen. Allerdings ist dann der Nachweis zu führen, dass der Arbeitsplatz nicht in gewinnorientierte Aktivitäten eingebunden ist.

Abbildung 4.7 stellt diese Zusammenhänge grafisch dar, die insgesamt eindeutig sind. Abgebildet ist, wie hoch der Anteil der Jobcenter insgesamt bzw. in den einzelnen Gruppen ist, die das Angebot an geeigneten Beschäftigungsträgern bzw. Betrieben als sehr gut einschätzen.

Zunächst einmal ist deutlich, dass für die Jobcenter das Programm faktisch sehr klar auf Beschäftigungsträger ausgerichtet ist. Die teilnehmenden Jobcenter erwarten nicht, dass es eine Verschmelzung mit oder Einbettung der geförderten Arbeitsstellen in „reale“ Arbeitswelten des ersten Arbeitsmarktes geben wird. Weiterhin gibt es erhebliche Unterschiede in der Einschätzung, ob geeignete Arbeitsstellen vorhanden sind: Am Bundesprogramm teilnehmende Jobcenter schätzen dies öfter als sehr gut ein als Jobcenter, die nicht teilnahmeinteressiert sind, und auch öfter als Jobcenter, die zwar teilnahmeinteressiert waren, sich aber im Konzeptwettbewerb nicht durchsetzen konnten. Dieser Unterschied ist insofern erwartbar, als die Arbeitsstellen im Konzept beschrieben werden sollten, und dies ist anscheinend besser dort gelungen, wo die Jobcenter häufiger geeignete Arbeitsstellen sehen.

Bemerkenswert sind auch die weiteren Unterschiede: Zugelassene kommunale Träger schätzen das Angebot an geeigneten Trägern deutlich öfter als besser ein als gemeinsame Einrichtungen. Dagegen schätzen die Jobcenter mit besserer Arbeitslage das Angebot schlechter ein. Letzteres könnte darauf zurückzuführen sein, dass bei einer schlechten Arbeitsmarktlage die Jobcenter (relativ) öfter mit Beschäftigungsträgern zusammenarbeiten, wohingegen sie in besserer Arbeitsmarktlage ihre Tätigkeit stärker auf den ungeförderten Arbeitsmarkt ausrichten können (siehe Abbildung 4.7).

Abbildung 4.7: Einschätzung zum Angebot an geeigneten Arbeitsstellen bei Trägern und Betrieben (alle Jobcenter, N=287/251)

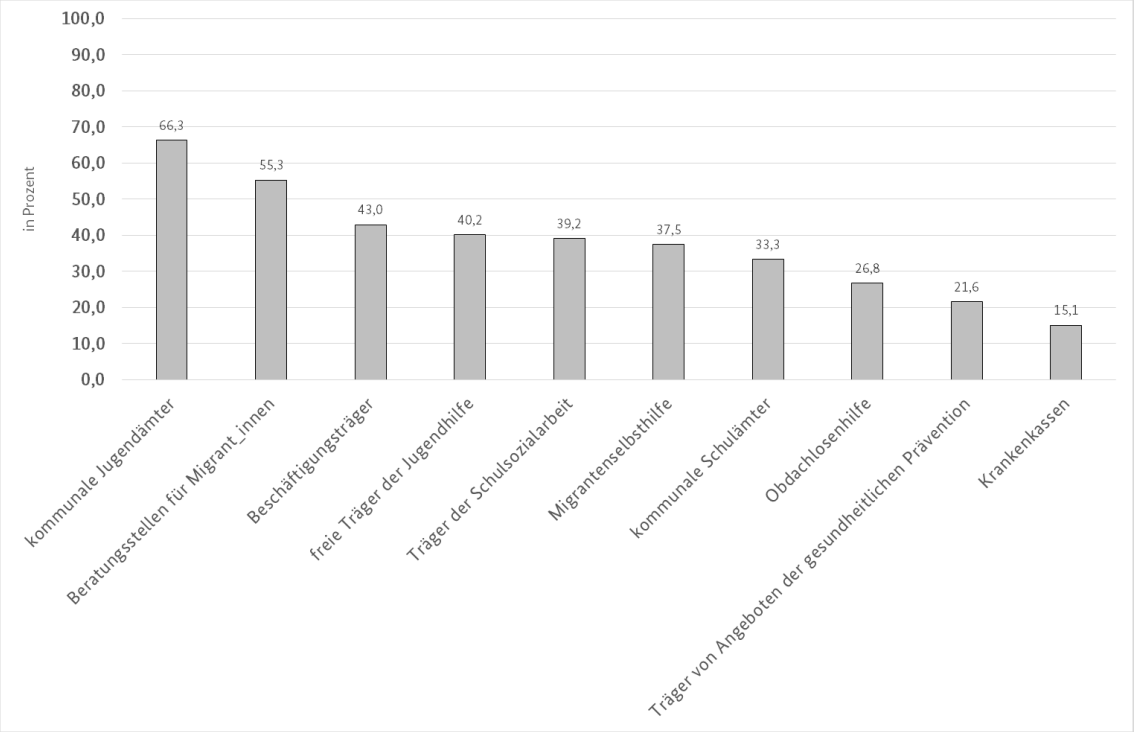


Grundlage sind folgende Fragen: „Wie schätzen Sie speziell das Angebot von Trägern im Zuständigkeitsbereich des Jobcenters ein, die gewillt und in der Lage sind, Arbeitsgelegenheiten zu organisieren oder als Träger geförderter Beschäftigungsverhältnisse zu fungieren?“ sowie „Wie schätzen Sie speziell das Angebot von privaten/gewinnorientierten Betrieben des Ersten Arbeitsmarktes ein, Arbeitsplätze für das Programm bereitzustellen?“

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Die Zusammenarbeit der Jobcenter mit weiteren sozialen Dienstleistungseinrichtungen wurde über mehrere Indikatoren erhoben. Es wurde eine Liste mit zehn potenziellen Partnern vorgelegt und gefragt, ob eine Kooperation innerhalb von Gremien des Jobcenters erfolgt, und ob eine fallbezogene Zusammenarbeit erfolgt. Beispielhaft ist eine summarische Auswertung für den erstgenannten Aspekt (Kooperation in Gremien) dargestellt (siehe Abbildung 4.8). Die Liste der potenziellen Sozialdienstleister umfasst kommunale Jugendämter, Beratungsstellen für Migrant_innen, Beschäftigungsträger, freie Träger der Jugendhilfe, Träger der Schulsozialarbeit, Organisationen der Migrantenselbsthilfe, kommunale Schulämter, Obdachlosenhilfe, Träger von Angeboten der gesundheitlichen Prävention sowie Krankenkassen. Sie sind unterschiedlich oft in den Gremien vertreten, noch am häufigsten (mit durchschnittlich zwei Dritteln) sind es die kommunalen Jugendämter. Auch Stellen, die für Migrantinnen und Migranten zuständig sind, sind relativ häufig vertreten. Demgegenüber sind Krankenkassen und Träger von Angeboten der gesundheitlichen Prävention in den Gremien der Jobcenter relativ selten vertreten, was angesichts der überragenden Bedeutung gesundheitlicher Probleme unter den Langzeitleistungsbeziehenden erstaunt. Allerdings erfolgt die Gremienbesetzung nicht nur durch die Jobcenter allein, sondern bedarf der Zustimmung des betreffenden Partners. Die Häufigkeit, mit der diese Stellen in den Gremien der Jobcenter vertreten sind, ist für die hier betrachteten Gruppen von Jobcentern relativ ähnlich.

Abbildung 4.8: Zusammenarbeit mit weiteren sozialen Dienstleistern (alle Jobcenter, N=280)



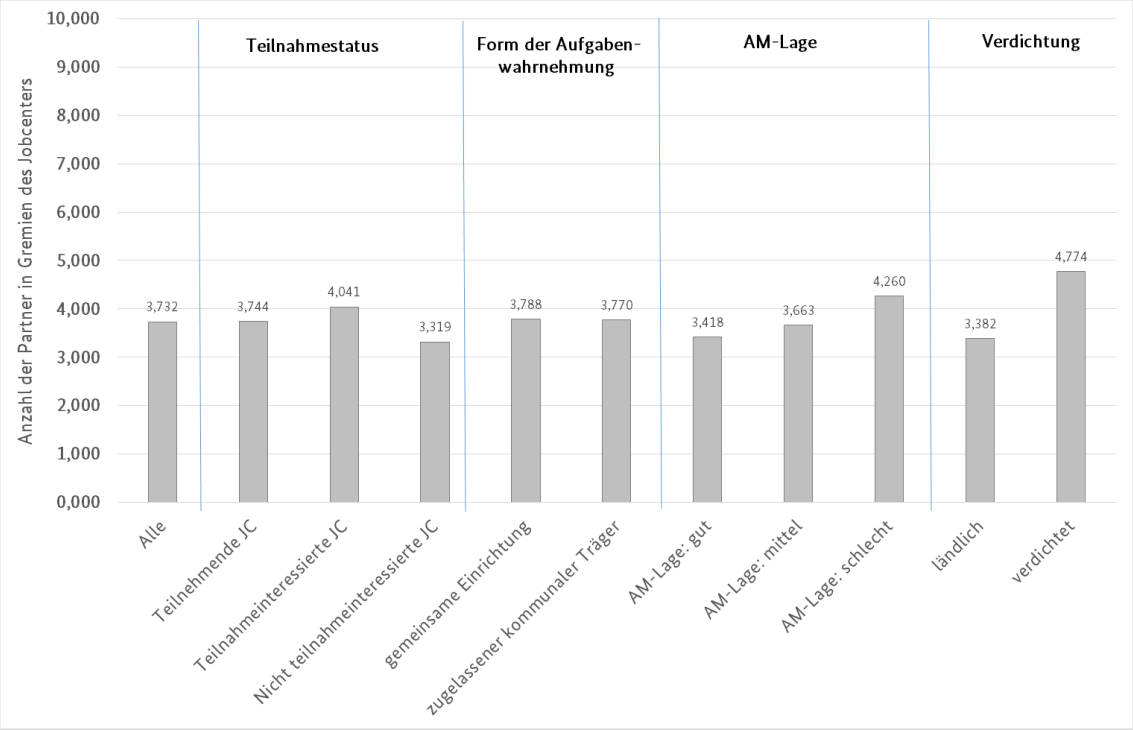
Frage: „Arbeitet Ihr Jobcenter mit den folgenden Stellen zusammen?“ (in Gremien bzw. fallbezogen)

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Worin sich die Jobcenter aber unterscheiden, ist die Komplexität in der Gremienzusammenarbeit gemessen daran, wie viele dieser Organisationen in den Jobcenter-Gremien vertreten sind. Die durchschnittliche Anzahl von Sozialdienstleistern in Jobcenter-Gremien ist in Abbildung 4.9 dargestellt. Demnach ist die Kooperation mit Sozialdienstleistern in den Jobcentern, die am Bundesprogramm teilnehmen, etwas komplexer als in den Jobcentern, die nicht an einer Teilnahme interessiert waren, wenngleich anscheinend nur in geringfügigem Ausmaß. Denn bei den erstgenannten sind im Durchschnitt 3,7 Sozialdienstleister in den Gremien vertreten und bei den letztgenannten nur 3,3. Keine Unterschiede gibt es hingegen zwischen Jobcentern je nach Form der Aufgabenwahrnehmung. Mit schlechter werdender Arbeitsmarktlage werden

mehr Sozialdienstleister in die Gremien der Jobcenter eingebunden; die Zusammenarbeit wird also komplexer. Zu verzeichnen ist darüber hinaus, dass in verdichteten Regionen die Zusammenarbeit ebenfalls komplexer ist, was auch daran liegen dürfte, dass es in verdichteten Regionen mehr und vielleicht auch größere soziale Dienstleistungseinrichtungen gibt, die für eine Gremienzusammenarbeit eingebunden werden können.

Abbildung 4.9: Zusammenarbeit mit Sozialdienstleistern in Gremien des Jobcenters (alle Jobcenter, N=280)



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

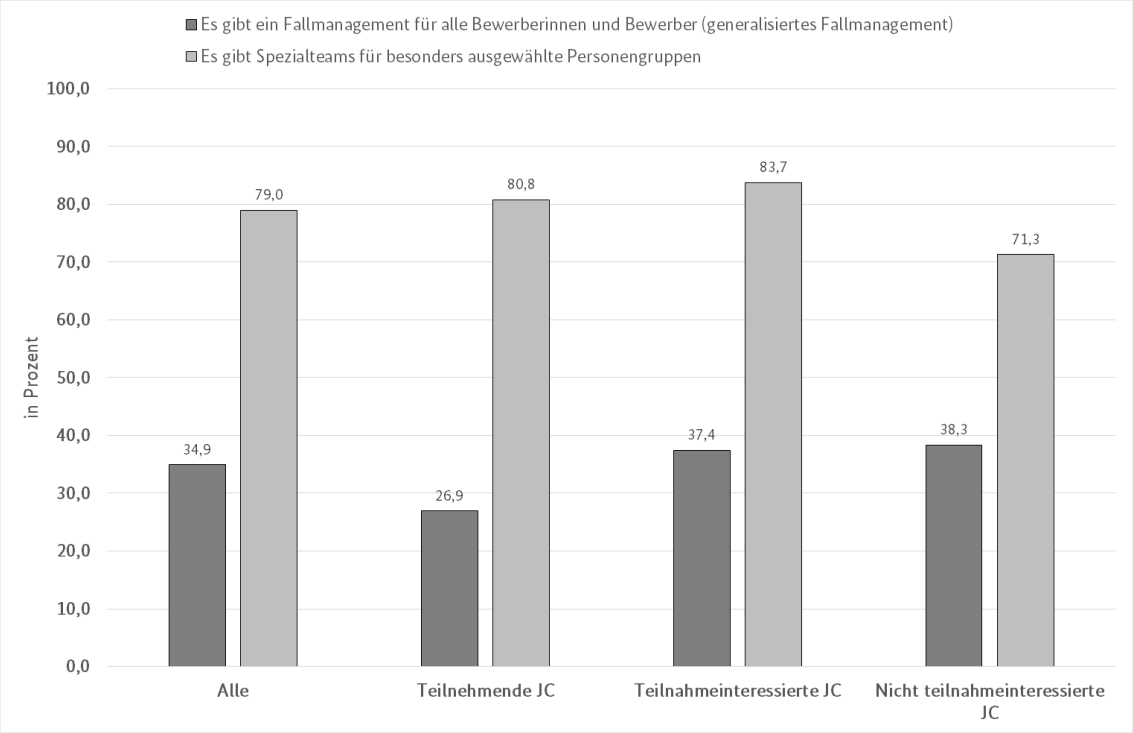
4.3.5 Strukturmerkmale der Jobcenter

Abschließend sollen die Unterschiede zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern hinsichtlich ausgewählter organisatorischer Strukturmerkmale untersucht werden. Es ist denkbar, dass die interne Organisation dazu beiträgt, ob eine Beteiligung am Bundesprogramm attraktiv ist oder nicht.

Ein Indikator für die Organisation der Jobcenter ist die Anzahl der Standorte. Viele Standorte zeigen eine größere Nähe zu den Kundinnen und Kunden an als wenige Standorte, aber zu berücksichtigen sind auch die Fläche, die zu versorgen ist, sowie die Erreichbarkeit. Insofern wundert es nicht, dass Jobcenter im ländlichen Raum im Durchschnitt über mehr Standorte verfügen als solche in verdichteten Räumen (ca. 2,5 gegenüber 2,0). Ebenso groß sind die Unterschiede zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern, wobei die teilnehmenden Jobcenter über mehr Standorte verfügen (2,5 gegenüber 2,1). Die teilnahmeinteressierten Jobcenter sind mit durchschnittlich 2,4 Standorten den teilnehmenden Jobcentern sehr ähnlich. Auch hier bestehen die größten Unterschiede zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und gemeinsamen Einrichtungen (2,8 und 2,3), wobei sich nicht nur die Konzentration im ländlichen Raum und weitgehende Abstinenz in den Großstädten auswirken dürfte, sondern auch deren engere Bindung an kommunale Stellen, die kleinräumiger verteilt sind als die Agenturen für Arbeit und deren Dienststellen (nicht in einer Tabelle oder Abbildung dargestellt).

Deutliche Unterschiede zwischen teilnehmenden und nicht teilnahmeinteressierten Jobcentern scheint es aber in der grundlegenden Organisation der Vermittlungsarbeit zu geben.[14] Demnach stellen sich die teilnehmenden Jobcenter als spezialisierter und die nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter als integrierter dar. Dies zeigt sich darin, dass etwa jedes vierte am Bundesprogramm teilnehmende Jobcenter angab, dass es ein generalisiertes Fallmanagement (also eine komplexe und umfassende Betreuung) für alle Bewerberinnen und Bewerber gibt (26,9 Prozent), während dies deutlich über ein Drittel der nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter angab (38,3 Prozent). Ein weiteres Indiz ist, dass umgekehrt etwa 80 Prozent der teilnehmenden Jobcenter angaben, über Spezialteams für ausgewählte Personengruppen zu verfügen, während dies bei den nicht teilnahmeinteressierten Jobcentern fast 10 Prozentpunkte weniger waren (71,3 Prozent) (siehe Abbildung 4.10).

Abbildung 4.10: Spezialisierung und Generalisierung in der Fallarbeit (alle Jobcenter, N=290)



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

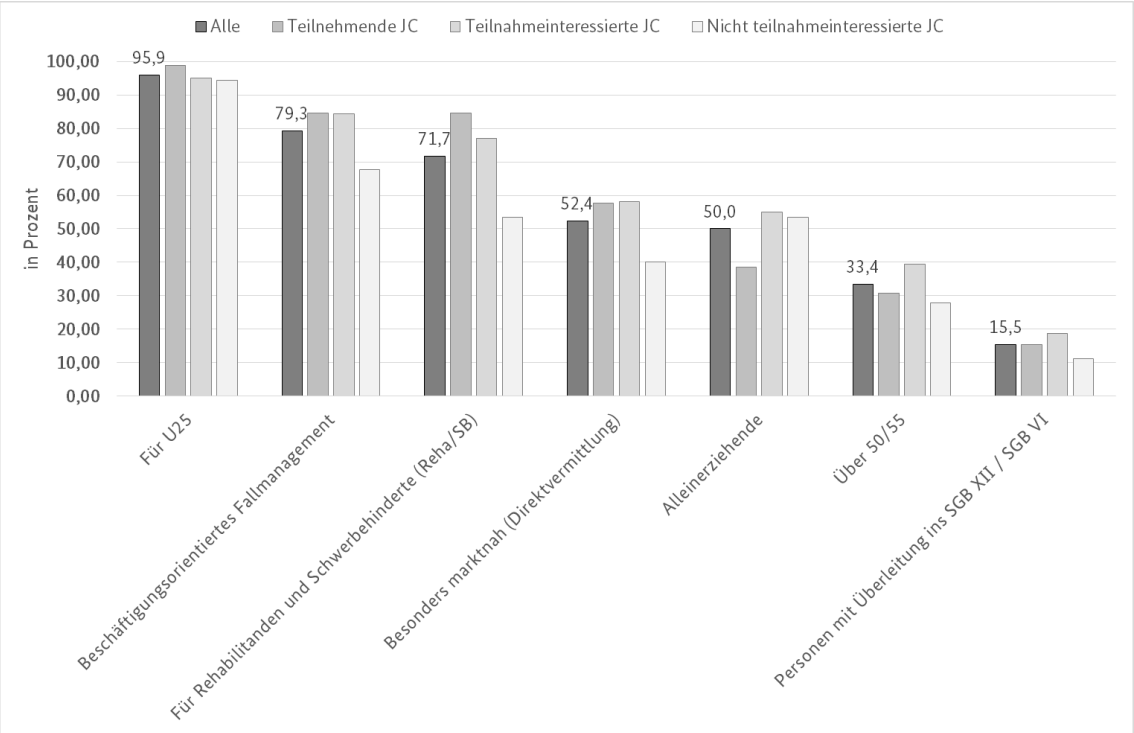
Diese Unterschiede setzen sich fort, wenn man auf weitere Aspekte der Vermittlungsarbeit schaut, etwa die Ausdifferenzierung von Spezialteams für ausgewählte Kundengruppen. In der Jobcenter-Befragung wurde erhoben, ob für bestimmte Kundengruppen Spezialteams oder Spezialkräfte in allgemeinen Vermittlungsteams zuständig sind, oder ob weder das eine noch das andere der Fall ist.15 Um die Ergebnisdarstellung zu vereinfachen, werden die beiden Kategorien „Spezialteams“ und „Spezialkräfte“ zusammengefasst (siehe Abbildung 4.11). Der Befund hierzu ist eindeutig und unabhängig davon, ob man auf weit verbreitete Spezialteams / Spezialkräfte (für Jugendliche) oder kaum vorhandene Spezialteams schaut (etwa für nicht

[14] Zugrunde liegt die Frage: „Wie ist die Arbeit im Jobcenter organisiert?“ mit den Antwortvorgaben: „Aktivierungsleistungen und materielle Leistungen werden getrennt erbracht (unterschiedliche Ansprechpartner)“, „Aktivierungsleistungen und materielle Leistungen werden in integrierter Form erbracht (identische Ansprechpartner)“, „Es gibt ein Fallmanagement für alle Bewerberinnen und Bewerber (generalisiertes Fallmanagement)“ und „Es gibt Spezialteams für besonders ausgewählte Personengruppen.“ Zugrunde liegen in Abbildung 4.10 nur die letzten beiden Antwortkategorien.

[15] Die Frage lautete hier: „Für welche Personengruppen gibt es im Jobcenter Spezialteams bzw. spezialisierte Vermittlungsfachkräfte?“ mit den Möglichkeiten: U25, Über 50/55, Rehabilitanden und Schwerbehinderte (Reha/SB), Alleinerziehende, Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement, besonders marktnahe Bewerberinnen und Bewerber (Direktvermittlung), Personen, bei denen die Überleitung ins SGB XII / SGB VI ansteht (nicht erwerbsfähig, Altersrente), ggf. weitere (z.B. Migrantenteams, Task Force Geflüchtete).

erwerbsfähige Personen, deren Feststellungsverfahren einer Erwerbsminderung betrieben werden): Die teilnehmenden und teilnahmeinteressierten Jobcenter verfügen öfter über derartige Spezialteams als die nicht-teilnahmeinteressierten Jobcenter.

Abbildung 4.11: Vorhandensein von Spezialisten für ausgewählte Kundengruppen (alle Jobcenter, N=290)



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Die stärkere Aufgabenintegration zeigt sich auch bei der Organisation des Arbeitgeberservice. Immerhin jedes fünfte Jobcenter aus der Gruppe der nicht an einer Programmteilnahme Interessierten hat arbeitgeberorientierte Fachkräfte unmittelbar in die Vermittlungsteams integriert (19,1 Prozent, gegenüber 5,1 Prozent der teilnehmenden Jobcenter) (nicht in einer Tabelle oder Abbildung dargestellt). 70,2 Prozent der nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter verfügen über einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur für Arbeit, aber nur 57,7 Prozent der teilnehmenden Jobcenter. Umgekehrt hat deutlich über ein Drittel der teilnehmenden Jobcenter einen eigenen Arbeitgeberservice (38,5 Prozent), aber nur jedes fünfte der nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter.

Insgesamt unterscheiden sich teilnehmende Jobcenter von nicht teilnahmeinteressierten Jobcentern weniger durch grundlegende Strukturmerkmale wie den Betreuungsschlüssel und die Zahl der Standorte. Aber sie unterscheiden sich deutlich in der Ausdifferenzierung ihrer Vermittlungsarbeit bis hin zum Arbeitgeberservice, der bei den teilnehmenden Jobcentern erheblich spezialisierter und ausdifferenzierter erfolgt als bei den nicht teilnahmeinteressierten Jobcentern. Möglicherweise bietet die bereits vorhandene Ausdifferenzierung bessere Möglichkeiten, an ein Programmangebot der Arbeitsmarktpolitik anzuknüpfen; möglicherweise ist aber auch gerade ein Programm wie „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ besonders attraktiv für stark spezialisierte Jobcenter, weil es einen integrierten Blick auf eine schwer zu integrierende Zielgruppe unterstützt und damit lokal wahrgenommene Schwächen der lokal üblichen Standardorganisation ausgleicht.

4.4 Varianten der Umsetzung

In diesem Abschnitt werden Varianten der Umsetzung des Bundesprogramms durch die Jobcenter vorgestellt. Grundlage ist weiterhin die flächendeckende Befragung der Jobcenter (mit 78 antwortenden von 105 teilnehmenden Jobcentern).

Bei der Frage nach Umsetzungsvarianten geht es – zunächst für die einzelnen Abschnitte des Umsetzungsprozesses, wie Teilnehmerauswahl, Profiling und Betreuung während der Beschäftigung – darum, qualitative Unterschiede in der Art der Umsetzung zu finden. Wünschenswert wäre, verschiedene Typen der Umsetzung für den gesamten Umsetzungsprozess zu identifizieren. Die inhaltsanalytische Auswertung der Teilnahmeanträge und die clusteranalytische Auswertung der Bewertungen dieser Teilnahmeanträge haben bereits unterschiedliche Schwerpunkte der Jobcenter in der Konzeption der Umsetzung erkennen lassen (siehe oben, Kapitel 1). In diesem Unterabschnitt wird die tatsächliche Umsetzung analysiert, wobei die Zuständigkeit innerhalb des Jobcenters für die Umsetzung („Prozessverantwortung“) (4.4.1), Einschätzungen zur Größe der Zielgruppe (4.4.2), die Auswahl der Teilnehmenden (4.4.3), deren Begleitung vor und während der Beschäftigung (4.4.4, 4.4.5) und abschließend Änderungen gegenüber dem Konzept (4.4.6) untersucht werden.

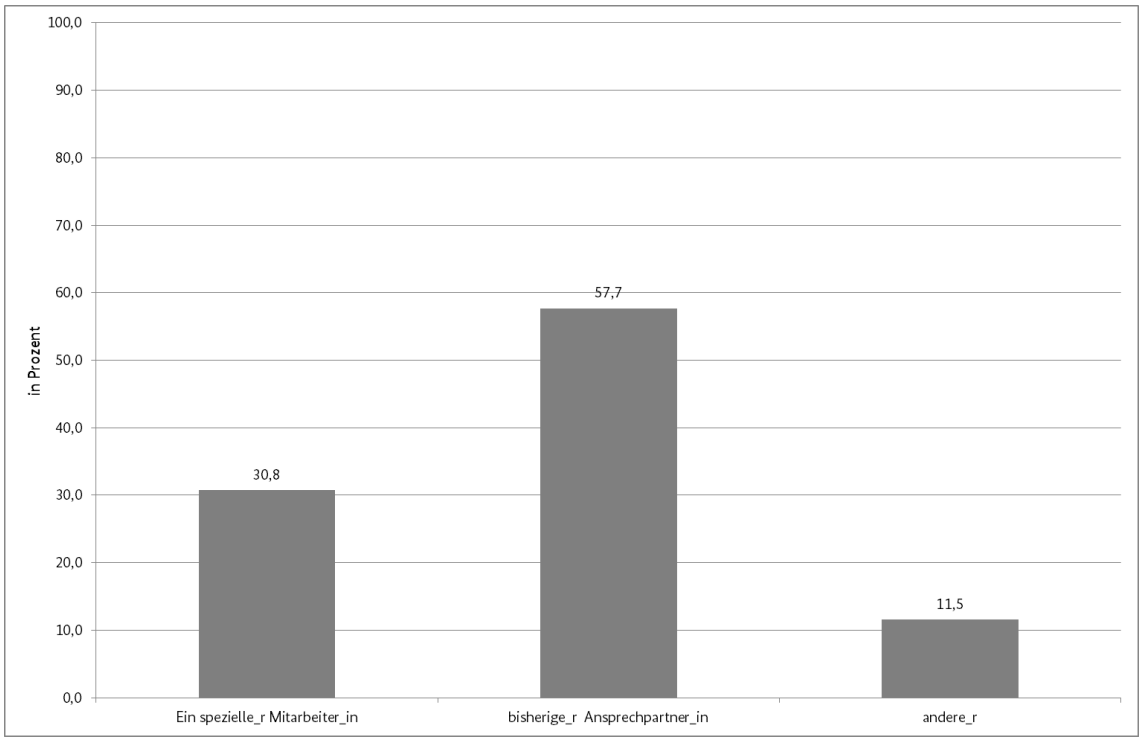
Regelmäßig wird – wie im vorangegangenen Abschnitt – nach dem Zusammenhang unterschiedlicher Umsetzungsvarianten einerseits und der Arbeitsmarktlage, den Bundesländern, der Form der Aufgabenwahrnehmung und des Grads der räumlichen Verdichtung andererseits gesucht und dort berichtet, wo interpretierbare Unterschiede festzustellen sind.

4.4.1 Prozessverantwortung

Zur Zuständigkeit für die Umsetzung im Jobcenter wurde im Fragebogen getrennt die Zuständigkeit für die Auswahl, für das Profiling und für den Kontakt während der Beschäftigung erfasst. Es standen jeweils ähnliche Antwortoptionen zur Verfügung, nämlich die Zuständigkeit durch einen speziellen Mitarbeiter oder eine spezielle Mitarbeiterin des Jobcenters, der oder die (nahezu) ausschließlich für das Programm zuständig ist, der oder die bisherige Ansprechpartner_in oder andere.

Bezogen auf die Auswahl der Teilnehmenden sind in knapp 60 Prozent der Jobcenter die bisherigen persönlichen Ansprechpartner_innen für die Auswahl zuständig. In ca. 30 Prozent sind es spezielle Mitarbeiter_innen, die eine spezifische Zuständigkeit für das Programm haben. In gut 10 Prozent der Fälle werden andere angegeben. Hierbei handelt es sich jedoch vornehmlich um Doppelzuständigkeiten, d.h. sowohl die bisherigen Ansprechpartner_innen als auch spezialisierte Fachkräfte nehmen die Auswahl gemeinsam vor (siehe Abbildung 4.12).

Abbildung 4.12: Zuständigkeit für die Auswahl der Teilnehmenden (N=78), in Prozent



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Zur Frage, wer das Profiling durchführt, wurden den Jobcentern dieselben Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Bei der Zuständigkeit für das Profiling waren jedoch Mehrfachantworten möglich. Insgesamt gaben etwas mehr als drei Viertel (77,9 Prozent) der teilnehmenden Jobcenter an, dass die bisherigen persönlichen Ansprechpartnerinnen und -partner das Profiling durchführen, zusätzlich jedoch auch 35,1 Prozent, dass spezielle Mitarbeiter_innen einbezogen sind, weitere 5,2 Prozent nannten auch noch (weitere) „andere“. Hierbei handelt es sich ausschließlich um externe Akteure und Akteurinnen. Insgesamt sind also bei ca. 20 Prozent der Jobcenter mehrere Personen in unterschiedlichen Positionen involviert (ohne Tabelle).

Auch bei der Zuständigkeit für das Kontakthalten zu den Teilnehmenden während der Beschäftigung wurden wieder die Antwortmöglichkeiten „bisherige persönliche Ansprechpartnerinnen und –partner“, „spezialisierte Mitarbeiter_innen“ und „Andere“ angeboten. Fast die Hälfte der Jobcenter (48,1 Prozent) nennt die bisherigen Ansprechpartner_innen als diejenigen, die auch während der Beschäftigung den Kontakt zu den Teilnehmenden halten. Etwas mehr als ein Drittel nennt spezialisierte Mitarbeiter -innen (35,1 Prozent). Insgesamt werden die bisherigen persönlichen Ansprechpersonen damit beim Kontakt während der Beschäftigung seltener als Zuständige genannt, als bei der Frage der Auswahl der Teilnehmenden und des Profilings, bilden aber immer noch die am häufigsten vertretene Variante. Zudem betonen einige der Antworten zur Option „andere“ (16,9 Prozent) lediglich, dass sowohl die bisherigen Vermittlungsfachkräfte als auch die für das Programm spezialisierten Fachkräfte gemeinsam dafür zuständig sind, den Kontakt zu halten (ebenfalls ohne Tabelle).

Insgesamt spricht dies für eine große Vielfalt an Umsetzungsvarianten. Wenn man jedoch alle drei Zuständigkeitsfragen (für Auswahl, Profiling und Kontakt während der Beschäftigung) gemeinsam betrachtet, kommt man zu dem Ergebnis, dass 14 Jobcenter bei allen Fragen immer eine spezialisierte Fachkraft nennen, 22 Jobcenter jedes Mal die bisherige Ansprechperson nennen und die übrigen 42 Jobcenter Mischformen verfolgen.

Insbesondere die beiden „Reinformen“ deuten auf eine unterschiedliche Art der Herangehensweise an die Umsetzung des Programms, die im weiteren Verlauf der Auswertungen und damit auch in der Darstellung der Ergebnisse immer mit einbezogen werden soll, um zu überprüfen, ob sie Einfluss auf die Umsetzung im Ganzen hat. Jobcenter, die für jeden der hier abgefragten Prozessschritte spezialisierte Fachkräfte einsetzen, stehen eher für einen Ansatz, das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ als eine besondere Ressource zu verstehen, die weiterer spezifischer Umsetzungsformen bedarf als im Regelgeschäft möglich, um sie bestmöglich zu nutzen. Die Jobcenter, die in jeder Phase der Projektumsetzung auf eine Kontinuität bei den Ansprechpersonen setzen und die bisherigen Vermittlungsfachkräfte die Kund_innen weiter betreuen lassen, stehen eher für den Ansatz, die Ressourcen des Bundesprogramms ins Regelgeschäft zu integrieren.

Wird überprüft, wie sich diese drei Gruppen nach den Strukturmerkmalen Lage des Arbeitsmarktes, Region, Verdichtung und Art der Aufgabenwahrnehmung unterscheiden, ergibt sich folgendes Bild, das in Tabelle 4.12 dargestellt ist.

Tabelle 4.12: Umsetzungsvariante Zuständigkeit, differenziert nach Arbeitsmarktlage, Region, Verdichtung und Art der Aufgabenwahrnehmung (N=78) in Prozent

	Alle	Arbeitsmarktlage			Region				Verdichtung		Form der Aufgabenwahrnehmung	
		Gut	Mittel	Schlecht	Nord	Ost	West	Süd	städtisch	ländlich	gE	zkT
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Bisherige Ansprechpersonen bleiben durchgängig verantwortlich.	28,2	12,5	22,2	34,9	0	36	36	18	33,3	25	20	43
Durchgängig Verantwortlichkeit von spezialisierten Fachkräften.	17,9	12,5	25,9	14	37,5	11	20	18	13,3	20,8	18	18
Mischformen	53,8	75	51,9	51,2	62,5	54	54	65	53,3	54,2	62	39

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Je schlechter die Arbeitsmarktlage, desto eher sind die bisherigen Ansprechpersonen für den gesamten Umsetzungsprozess verantwortlich. Die durchgängige Berücksichtigung von spezialisierten Fachkräften findet sich am häufigsten in Regionen mit mittlerer Arbeitsmarktlage. Bei der Form der Aufgabenwahrnehmung finden sich jedoch deutliche Differenzen. 42,9 Prozent der Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft verfolgen das Modell, dass die bisherigen Ansprechpersonen durchgängig in der Verantwortung bleiben, aber nur 20 Prozent der gemeinsamen Einrichtungen. Warum diese unterschiedlichen Umsetzungsvarianten in Regionen mit unterschiedlicher Arbeitsmarktlage in verschieden starkem Maße zum Einsatz kommen, lässt sich nicht ohne Weiteres erklären. Diese Klärung sollte Gegenstand der Fallstudien werden. Die weniger starke Anwendung durchgängiger Verantwortung der bisherigen Ansprechpersonen bei gemeinsamen Einrichtungen spricht für eine stärkere Trennung zwischen Regelgeschäft und Projektgeschäft in den gemeinsamen Einrichtungen.

Bei der inhaltsanalytischen Auswertung der Teilnahmeanträge wurde gezeigt, dass viele Jobcenter neben den eigenen Mitarbeiter_innen auf externe Stellen zurückgreifen, die zum Teil den noch intensiveren Kontakt zu den Teilnehmenden halten (z.B. Coaches). Diese Dimension wurde über den Fragebogen nicht erfasst, so dass hierzu keine Aussagen getroffen werden können. Es wird Aufgabe der Fallstudien sein, hier

genauer zu erfassen, ob sich durch diese zusätzliche externe Betreuung etwas an der Art der Begleitung der Teilnehmenden ändert.

4.4.2 Größe der Zielgruppe

Die Größe der Zielgruppe kann die Art der Umsetzung beeinflussen. Von den 78 antwortenden Jobcentern haben 58 Angaben zur Größe der Zielgruppen des Bundesprogramms gemacht.[16]

Bei der Anzahl der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen zeigt sich eine breite Streuung (siehe Tabelle 4.13). Während bei den Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen die Spannbreite von 20 potenziellen Teilnehmenden bis 25.000 mit einem Median von 399 und einem Mittelwert von 1.242 liegt, werden 3 bis 9.000 Menschen angegeben, die zur Zielgruppe der Personen gehören, die in Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern leben (Median von 200 und Mittelwert von 779,172). Bei denjenigen, die beiden Merkmalen zuzuordnen sind, gehen die Werte deutlich nach unten, es wird von minimal 5 und maximal 1.500 Personen berichtet.

Tabelle 4.13: Größe der Zielgruppe für das Programm

	Gesundheitliche Einschränkungen	Bedarfsgemeinschaft mit minderjährigen Kindern	Beides
N	58	58	46
Mittelwert	1242	779,172	225,848
Median	399	200	87,5
Minimum	20	3	5
Maximum	25000	9000	1500

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Die Größe der Zielgruppen streut deutlich bei der Verteilung nach Arbeitsmarktlagen (siehe Tabelle 4.14). In Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage ist von einer höheren Zahl von Langzeitarbeitslosen auszugehen. Entsprechend geben in den Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage jeweils die meisten Jobcenter an, dass sie mehr als 1.000 Personen in beiden Zielgruppen sehen. In den Regionen mit guter Arbeitsmarktlage hingegen finden sich die meisten Nennungen bei Zielgruppengrößen von weniger als 100.

Neben der Einschätzung zur Größe der Zielgruppen in dem jeweiligen Jobcenterbezirk wurde ebenfalls danach gefragt, wie groß der Anteil an den jeweiligen Zielgruppen sei, der durch das Programm erreicht werden kann. Knapp zwei Drittel der Jobcenter sagen, dass sie mit ihren verfügbaren Programmplätzen bis zu 25 Prozent der Zielgruppe der gesundheitlich Eingeschränkten erreichen können. Bei den Personen mit minderjährigen Kindern geben dies ca. 75 Prozent der Jobcenter an.

[16] Dies wurde nur für die programmbeteiligten Jobcenter erhoben, da bei den nicht teilnehmenden Jobcentern davon ausgegangen wurde, dass sie die Zielgruppendefinition des Programms nicht kennen und deshalb nicht gut antworten können.

Tabelle 4.14: Größe der Zielgruppen gruppiert nach Arbeitsmarktlage

		Alle		Arbeitsmarktlage		
				gut	mittel	schlecht
		Anzahl	in %	in %	in %	in %
Gesundheitliche Einschränkungen	<100	6	7,7	25	7,4	4,7
	100-249	12	15,4	12,5	18,5	14
	250-499	13	16,7	25	18,5	14
	500-999	11	14,1	12,5	22,2	9,3
	>=1000	16	20,5	0	14,8	27,9
	Gesamt	58	100	100	100	100
In Bedarfsgemeinschaft mit minderjährigen Kindern	<100	16	21,1	37,5	15,4	21,4
	100-249	15	19,7	12,5	30,8	14,3
	250-499	6	7,9	0	11,5	7,1
	500-999	6	7,9	25	15,4	0
	>=1000	15	19,7	0	7,7	31
	Gesamt	58	100	100	100	100

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

4.4.3 Auswahl der Teilnehmenden

Neben der schon oben benannten Zuständigkeit für den Auswahlprozess wurden die Jobcenter danach befragt, nach welchen Kriterien sie die Teilnehmer_innen für das Bundesprogramm auswählen. Ihnen wurden Antwortmöglichkeiten zur Auswahl gestellt, die personenbezogene, programmbezogene und arbeitsmarktbezogene Kriterien enthielten (siehe Tabelle 4.15). Die Antwortmöglichkeiten, die sehr konstant von zwei Dritteln bis drei Vierteln der Jobcenter als zutreffendes Kriterium bejaht wurden, waren die Schwervermittelbarkeit der Teilnehmenden und die Passgenauigkeit zu den Bedarfen der Einsatzstellen. Deutlich differenzierter fällt das Bild hinsichtlich der Wichtigkeit der Motivation der Teilnehmenden, deren Arbeitserfahrungen und deren Zuverlässigkeit aus. Besonders starke Differenzen finden sich bei der Berücksichtigung der besonderen Motivation der potenziellen Teilnehmer_innen. Während nur 37,5 Prozent in den guten Arbeitsmarktlagen dieses Kriterium als handlungsleitend angaben, waren es 81,5 Prozent in Regionen mit einer mittleren Arbeitsmarktlage, aber wiederum nur 53,5 Prozent in den Regionen mit schwacher Arbeitsmarktlage. Aus den Antworten wird keine Erklärung ersichtlich, warum dies so ist. Es sollte Gegenstand der Fallstudien sein, diesen Zusammenhang zu erkunden. Auch die zugelassenen kommunalen Träger geben dieses Kriterium mit drei Vierteln deutlich häufiger an als gemeinsame Einrichtungen. Dies könnte daran liegen, dass teilnehmerorientierte Ansätze traditionell stärker in kommunal geprägten Jobcentern verankert sind.

Die bereits verfügbaren Arbeitserfahrungen sind insgesamt am wenigsten wichtig. Nur 16,7 Prozent der Jobcenter nennen dies als Auswahlkriterium. Damit kann gesagt werden, dass in der Breite nicht die sogenannten programmerfahrenen Teilnehmenden präferiert werden. In Bayern und Baden-Württemberg und in den Regionen mit mittlerer Arbeitsmarktlage gewinnt dieses Kriterium jedoch an Bedeutung. Ähnliches gilt auch für die Frage, ob Teilnehmer_innen ausgewählt werden, die zuverlässig sind. Insgesamt nennen 34,6 Prozent der Jobcenter dies als Kriterium, jedoch 51,9 Prozent der Jobcenter mit einer mittleren Arbeitsmarktlage, 75 Prozent der Jobcenter aus den nördlichen Bundesländern und 52,9 Prozent aus Bayern und Baden-Württemberg.

Tabelle 4.15: Auswahlkriterien der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (N=78; Mehrfachnennungen möglich), in Prozent

	Alle	Arbeitsmarktlage			Form der Aufgabenwahrnehmung	
		gut	mittel	schlecht	gE	zkT
	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Es werden Teilnehmer_innen entsprechend den Bedarfen und Auswahlkriterien der Einsatzstellen (Träger / Arbeitgeber) ausgewählt.	74,4	62,5	74,1	76,7	74	75
Es werden Teilnehmer_innen ausgewählt, die besonders schwer vermittelbar sind.	67,9	62,5	66,7	69,8	74	57,1
Es werden besonders motivierte Teilnehmer_innen ausgewählt.	61,5	37,5	81,5	53,5	54	75
Es werden Teilnehmer_innen ausgewählt, die zuverlässig sind	34,6	37,5	51,9	23,3	34	35,7
Es werden Teilnehmer_innen ausgewählt, die bereits über Arbeitserfahrungen verfügen.	16,7	12,5	25,9	11,6	14	21,4

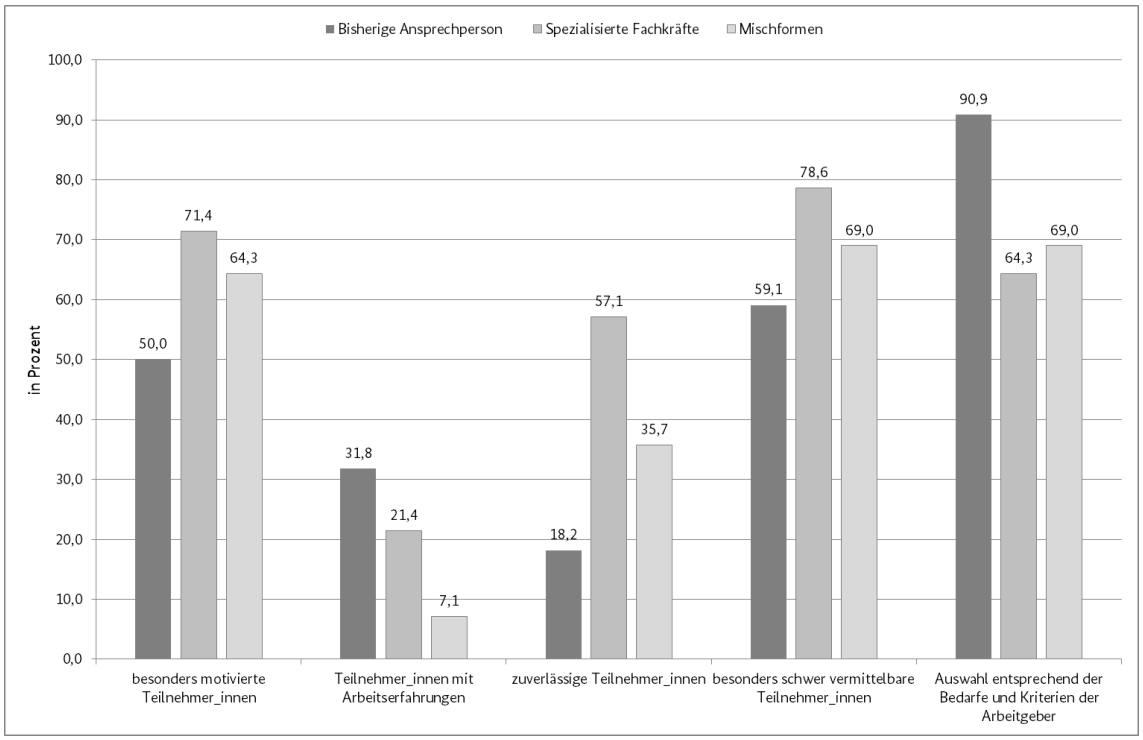
Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Insgesamt zeigt sich, dass die besonders schweren Vermittlungshemmnisse und die Bedarfe der Einsatzstellen die Standardauswahlkriterien für die Mehrzahl der Jobcenter sind. Dies würde bedeuten, dass die Absicht des Programms, sich wirklich auf die schwer Vermittelbaren zu konzentrieren, aufgehen könnte.

Schaut man nun jedoch auch nach den Zuständigkeiten für die Auswahl, das Profiling und den Kontakt während der Beschäftigung, ergeben sich – zumindest zwischen den beiden „reinen" Typen – doch erhebliche Differenzen (siehe Abbildung 4.13). Hier werden die Teilnehmer_innen wegen ihrer Schwervermittelbarkeit deutlich stärker von der Gruppe der Jobcenter genannt, die durchgehend auf spezialisierte Fachkräfte setzt. Dies gilt genauso für die Motivation und die Zuverlässigkeit der Teilnehmenden als Auswahlkriterium. Die Gruppe der Jobcenter, die durchgehend die bisherigen Ansprechpersonen in Verantwortung belässt, nennt deutlich stärker die Auswahl aufgrund der Bedarfe der Einsatzstellen und auf niedrigerem Niveau das Vorhandensein von Arbeitserfahrung als wichtige Voraussetzungen zur Auswahl.

Dies spricht dafür, dass die Jobcenter, die durchgängig auf spezialisierte Fachkräfte setzen, auf einen intensiveren Arbeitsprozess mit den wirklich schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen orientiert sind. Hierfür müssen diese möglichst motiviert und zuverlässig sein. Die Jobcenter, die in allen Prozessschritten die bisherigen Ansprechpersonen einbezogen haben, werden voraussichtlich eine größere Bandbreite an Teilnehmenden betreuen. Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Bedarfe der Einsatzstellen für die Auswahl der Teilnehmenden bekommt bei diesen auch das Kriterium Arbeitserfahrung eine höhere Bedeutung.

Abbildung 4.13: Auswahlkriterien und Umsetzungsvarianten (N=78), in Prozent



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Auf die Frage, ob die Einsatzstellen für die geförderte Beschäftigung in die Auswahl der Teilnehmenden einbezogen werden, antwortet die große Mehrheit, dass dies entweder grundsätzlich (78,2 Prozent) oder in Einzelfällen (7,7 Prozent) der Fall sei. Auch hier gibt es Differenzen zwischen den Umsetzungsarten hinsichtlich der Verantwortlichen bei Auswahl, Profiling und Betreuung. Die Gruppe der Jobcenter mit durchgängig spezialisierten Fachkräften sagt zu über 90 Prozent, dass sie die Einsatzstellen grundsätzlich einbeziehen, wenn es darum geht, den bereits ausgewählten Teilnehmenden Einsatzstellen zuzuweisen.

Von den Jobcentern, die eine Einbeziehung vorsehen, schlagen fast zwei Drittel (64,2 Prozent) den Einsatzstellen gleich mehrere Bewerber_innen vor, so dass der Träger auswählen kann. In der anderen Variante schlägt das Jobcenter einen Bewerber oder eine Bewerberin vor und unterbreitet nur bei Ablehnung durch den Beschäftigungsträger einen neuen Vorschlag (34,3 Prozent). Nur in einem Fall schlägt der Beschäftigungsträger selbst Teilnehmende vor. 14,1 Prozent der Jobcenter beteiligen die Beschäftigungsträger grundsätzlich nicht bzw. machen dazu keine Angaben. Dieses eindeutige Ergebnis zieht sich durch alle Differenzierungen durch. Diese Einbeziehung ist im Prinzip positiv zu bewerten, da das Arbeitsverhältnis nach Möglichkeit bis zum Ende der Förderperiode bestehen soll und deshalb ein gutes Verhältnis zwischen den Einsatzstellen und den Teilnehmenden wichtig ist. Problematisch würde es werden, wenn durch den Einfluss der Einsatzstellen Creaming-Effekte einsetzen sollten.

Zur Beurteilung, ob potenzielle Teilnehmende eine gesundheitliche Einschränkung haben, folgen die antwortenden Jobcenter ebenfalls einem einheitlichen Muster (vgl. Tabelle 4.16). Die häufigsten Nennungen finden sich bei den Antwortmöglichkeiten „Prüfung anhand vorliegender Unterlagen über die Kundinnen und Kunden“ (92,3 Prozent) und Einschätzungen des Ärztlichen Dienstes der BA bzw. der Gesundheitsämter (87,2 Prozent). Letzteres wird in allen Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft mit den Arbeitsagenturen so gehandhabt, also überall dort, wo die Jobcenter den Ärztlichen Dienst der BA nutzen können. Auch Atteste, die Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte und ein vorliegender Grad der Behinderung werden von mehr als der Hälfte aller Jobcenter als weitere Kriterien der Einschätzung genannt. Bei dem Grad der Behinderung hat kein Jobcenter einen bestimmten Mindestgrad der Behinderung festgelegt, der zu einer

Einstufung als „gesundheitlich beeinträchtigt“ führen würde. Häufige oder lange Arbeitsunfähigkeitszeiten werden immer noch von knapp der Hälfte der Jobcenter genannt (44,9 Prozent). Selbsteinschätzungen der Kundinnen und Kunden spielen hingegen nur in einem Fünftel der Jobcenter eine Rolle.

Tabelle 4.16: Kriterien für Erkennen von gesundheitlichen Einschränkungen (N=78; Mehrfachnennungen möglich)

	N	Prozent
Anhand vorliegender Angaben in den Unterlagen über die Kundinnen/ Kunden (VerBIS oder Ähnliches)	72	92,3
Einschätzung des Ärztlichen Dienstes, des Gesundheitsamtes oder ähnlicher Dienstleister	68	87,2
Vom Kunden / der Kundin vorgelegte Atteste u.Ä.	54	69,2
Einschätzung der VFK, des / der FM	53	67,9
Ein vorliegender Grad der Behinderung	45	57,7
Häufige oder lange Arbeitsunfähigkeitszeiten	35	44,9
Selbsteinschätzung des Kunden / der Kundin	16	20,5
Anderes	4	5,1
Keine Angabe	1	1,3
Gesamt	348	

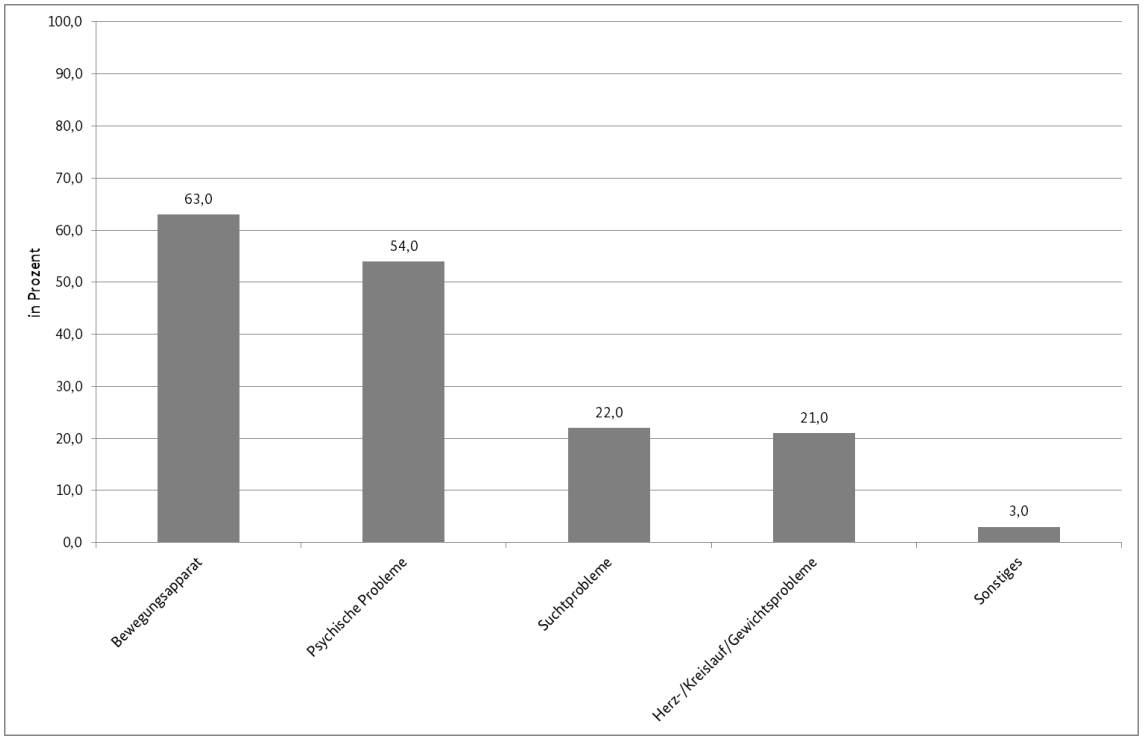
Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Die Jobcenter wurden ebenfalls danach gefragt, welches die häufigsten gesundheitlichen Einschränkungen sind, von denen die Teilnehmenden betroffen sind. Sie hatten hierfür die Möglichkeit, die drei häufigsten Einschränkungen zu nennen. Fasst man alle drei Nennungen zusammen, ergibt sich ein relativ eindeutiges Bild (siehe Abbildung 4.14). Am häufigsten werden Probleme mit dem Bewegungsapparat (63 Nennungen) und psychische Probleme (54 Nennungen) genannt. Genau dieser Reihenfolge entsprechen auch die Erstnennungen, d.h. die Antworten auf die Frage nach den häufigsten gesundheitlichen Einschränkungen.

Aber auch bei der Frage nach den zweit- und dritthäufigsten Einschränkungen werden diese gesundheitlichen Einschränkungen immer wieder aufgeführt. Suchtprobleme werden auf einem etwas niedrigeren Niveau auch von einigen Jobcentern als häufigste gesundheitliche Einschränkung (10 Nennungen) oder aber als zweit- und dritthäufigste Einschränkung (12 Nennungen) benannt. Die Jobcenter, die Herz,- Kreislaufkrankheiten oder andere internistische Krankheiten sowie Gewichtsprobleme angeben, nennen diese in der Mehrzahl erst bei den dritthäufigsten Erkrankungen.

Bei den Antworten zu den Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen ergeben sich hinsichtlich der regionalen und arbeitsmarktbezogenen Differenzierungen keine wesentlichen Unterschiede.

Abbildung 4.14: Gesundheitliche Einschränkungen aus Sicht der Jobcenter nach Häufigkeit (N=78, 163 Nennungen)



Frage: Häufigste, zweithäufigste und dritthäufigste gesundheitliche Einschränkungen aus Sicht der Jobcenter

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

4.4.4 Nach der Auswahl und vor der Aufnahme der Beschäftigung

Nach dem Auswahlprozess der Teilnehmenden erfolgt an nahezu allen Standorten ein intensives Profiling (zur Zuständigkeit siehe oben, Abschnitt 4.4.1). An manchen Standorten gibt es darüber hinaus noch verpflichtende Aktivierungsmodule. Im Fragebogen wurden die Jobcenter deshalb danach gefragt, was genau das Profiling umfasst, wer es durchführt und ob es eine verbindliche Aktivierungsphase gibt.

Tabelle 4.17: Inhalte des Profilings (N=78; Mehrfachantworten möglich)

	N	Prozent
Eine individuelle Standortbestimmung	71	91,0
Eine Integrationsprognose für die nächsten 24 Monate (oder mehr)	69	88,5
Ein Rückblick auf die Aktivierung der letzten 12 Monate (oder mehr)	57	73,1
Weiteres	10	12,8
Es gab kein Profiling vor Programmeintritt	1	1,3

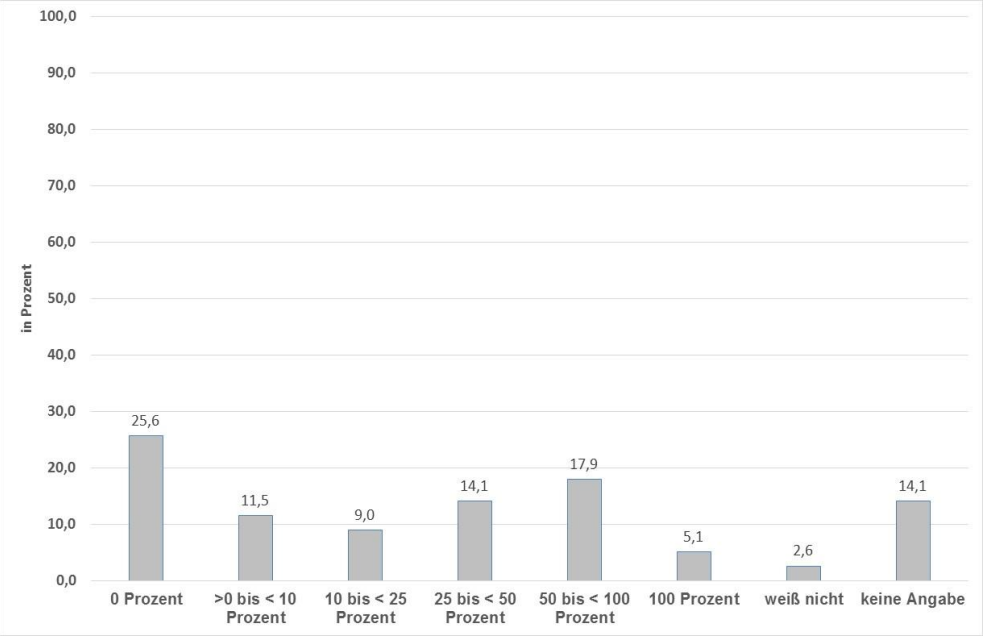
Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Wie Tabelle 4.17 ausweist, führt lediglich ein Jobcenter kein Profiling vor Programmeintritt durch. Die drei Antwortmöglichkeiten „individuelle Standortbestimmung“, „Integrationsprognose“ und „Rückblick auf die Aktivierung“ werden durchgehend von vielen Jobcentern als Inhalte des Profilings angegeben. Die

individuelle Standortbestimmung wurde von 91,0 Prozent der Jobcenter genannt, fast genauso oft die Integrationsprognose. Der Rückblick auf die Aktivierung wurde hingegen von etwas weniger Standorten benannt. Diese Inhalte unterscheiden sich nicht nennenswert zwischen den verschiedenen Jobcentern, unabhängig davon, ob nach Art der Aufgabenwahrnehmung, Region, Arbeitsmarktlage oder Verdichtungsgrad differenziert wird. Auch nach den Verantwortlichkeiten differenziert ergeben sich beim Inhalt des Profilings wenige Unterschiede. Tendenziell wird bei den Jobcentern mit durchgängig spezialisierten Fachkräften etwas weniger Wert auf den Ausblick auf die nächsten 24 Monate und etwas mehr Wert auf den Blick zurück auf die vergangenen zwölf Monate gelegt, aber dies ändert nichts daran, dass beides in vielen Jobcentern eine wichtige Rolle spielt.

Nach dem Profiling und vor dem Beginn der geförderten Beschäftigung folgt in einigen Jobcentern eine verpflichtende Aktivierungsphase. Dort wurde es als wichtiges Unterscheidungskriterium der verschiedenen Umsetzungsvarianten beschrieben, ob die Jobcenter die potenziellen Teilnehmenden regelhaft eine vorgeschaltete Aktivierungsmaßnahme durchlaufen lassen oder nicht. Die Befragung der Jobcenter zur tatsächlichen Umsetzung zeigt nun, dass lediglich rund 5 Prozent der Jobcenter angeben, dass eine verbindliche Aktivierungsphase für alle Teilnehmenden vorgesehen ist (bei allerdings nur 65 antwortenden von 78 an der Befragung teilnehmenden Jobcentern). Insgesamt ist der Anteil der Jobcenter geringer, bei denen eine solche Aktivierungsphase für mindestens 50 Prozent der Teilnehmenden durchgeführt wird (23,0 Prozent), als der Anteil der Jobcenter, die sagen, dass es diese für niemanden gibt (25,6 Prozent) (siehe Abbildung 4.15).

Abbildung 4.15: Teilnahme an Aktivierungsphase vor Programmeintritt (N=78)



Frage: „Für wie viele Teilnehmende gibt es eine Aktivierungsphase vor Programmeintritt?“

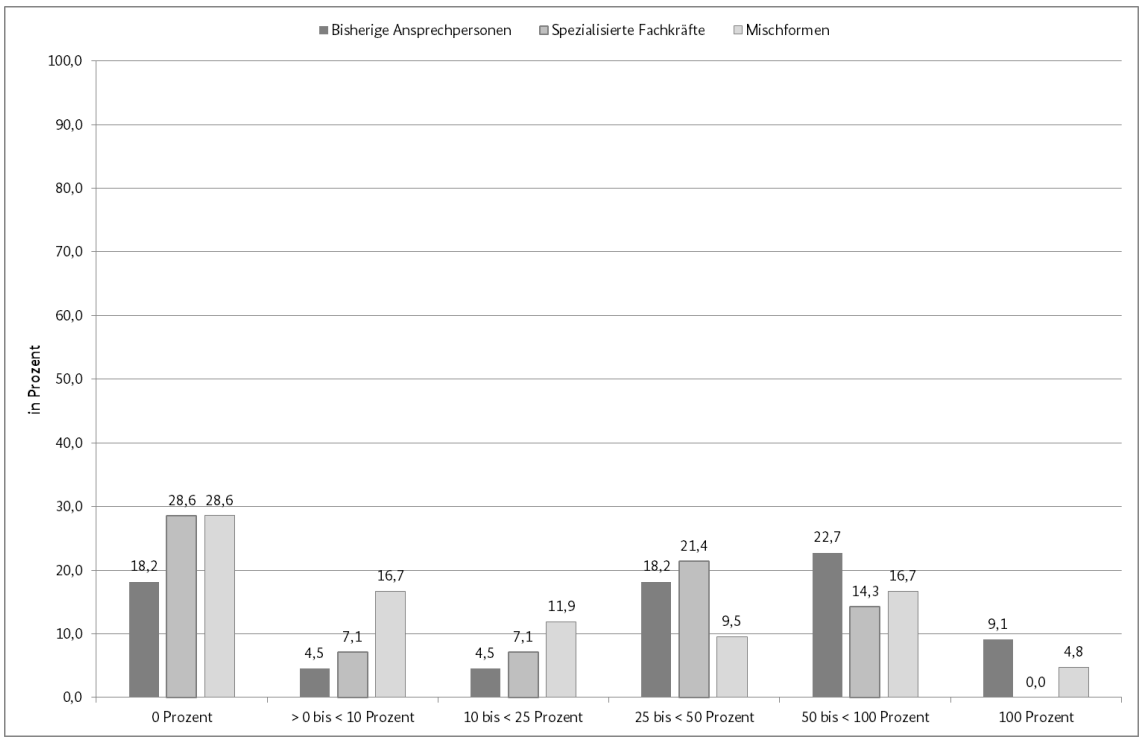
Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Für 44 Prozent der Jobcenter in gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung gilt, dass für höchstens 10 Prozent der Teilnehmenden eine Aktivierungsphase vorgeschaltet wird. Umgekehrt gilt dies nur bei 14 Prozent der Jobcenter in gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung für mehr als 50 Prozent der Teilnehmenden. Bei den Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft ist dieses Verhältnis fast umgekehrt. Alle Jobcenter, die sagen, dass dies für alle Teilnehmenden gilt, sind zugelassene kommunale Träger. Insgesamt 39,3 Prozent der Jobcenter dieser Art der Aufgabenwahrnehmung geben an, dass mehr als 50 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Aktivierungsphase vor Programmeintritt durchlaufen. Umgekehrt sind es

hier „nur“ 25 Prozent, bei denen dies nur für maximal 10 Prozent gilt. Auch in den Regionen nach Bundesländern gibt es vereinzelte Unterschiede, diese sind aber eher unklar. Hier scheinen sich unterschiedliche Herangehensweisen in den Hauspolitiken widerzuspiegeln, wie regelhaft bzw. wie einzelfallorientiert Aktivierungsmaßnahmen genutzt werden.

Differenziert nach Art der Prozessverantwortung, d.h. wer für Auswahl der Teilnehmenden, Profiling und Kontakt während der Beschäftigung zuständig ist, ergeben sich ähnliche Differenzierungen. Die Jobcenter, die bei allen Prozessschritten die bisherigen Ansprechpersonen in der Verantwortung haben, geben zu etwa 30 Prozent an, dass sie für mindestens 50 Prozent der Teilnehmenden eine verpflichtende Aktivierungsphase umgesetzt haben. Dies geben nur 14,7 Prozent der Jobcenter an, die immer auf spezialisierte Fachkräfte bauen (vgl. Abbildung 4.16).

Abbildung 4.16: Teilnahme an Aktivierungsphase, getrennt nach Art der Prozessverantwortung (N=78)



Frage: Für wie viele Teilnehmende gibt es eine Aktivierungsphase vor Programmeintritt getrennt nach Art der Prozessverantwortung?

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

4.4.5 Während der Beschäftigung

4.4.5.1 Kontakt zu den Teilnehmenden

Für die Zeit der geförderten Beschäftigung stellt sich die Frage, wie die Jobcenter zum einen den Kontakt zu den Teilnehmenden und den Einsatzstellen gestalten und zum anderen, wie die begleitenden Aktivitäten umgesetzt werden, die die Teilnehmenden bei der Verbesserung der Möglichkeiten sozialer Teilhabe und der Bewältigung der Herausforderungen des Arbeitsalltages unterstützen sollen.

Hinsichtlich des Kontakts zu den Teilnehmenden wurden die Jobcenter als Erstes danach gefragt, ob und wenn ja, wie sich die Kontaktdichte während der Beschäftigungszeit verändert. Zwei Antwortmöglichkeiten werden quer über alle regionalen und arbeitsmarktbezogenen Differenzierungsmerkmale deutlich am häufigsten ausgewählt (siehe Tabelle 4.18). Fast die Hälfte aller Jobcenter sagt, dass die Kontaktdichte wäh-

rend der Beschäftigung höher wird als vorher, und ein Drittel sagt, dass dies von Fall zu Fall verschieden ist. Die höhere Kontaktdichte dürfte mit zwei Faktoren zusammenhängen: den geplanten begleitenden Aktivitäten und der Annahme, dass es durch eine intensive Begleitung zu einer Verminderung der Abbruchwahrscheinlichkeit kommt. So wurde es zumindest in den Anträgen begründet.

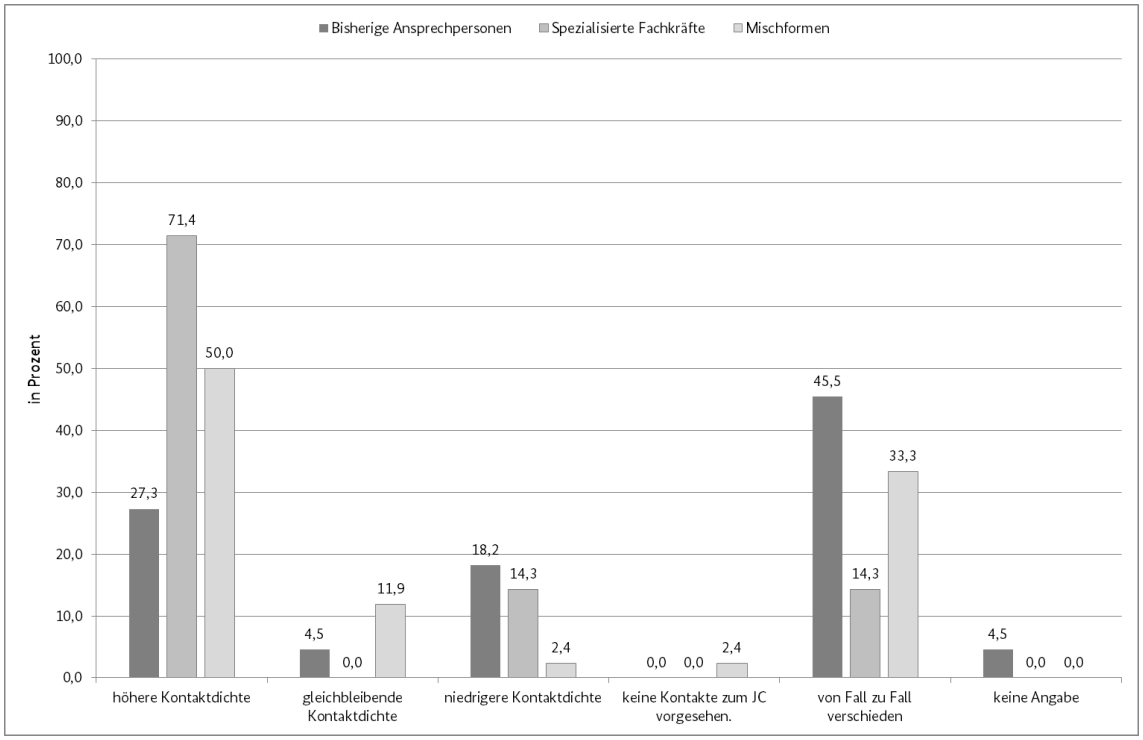
Auch an dieser Stelle ergeben sich deutliche Unterschiede dahingehend, wie die Prozessverantwortung bzw. Betreuungszuständigkeit organisiert ist (siehe Abschnitt 4.4.1). Die Jobcenter mit spezialisierten Fachkräften in allen Prozessschritten geben mit 71,4 Prozent an, eine höhere Kontaktdichte während der Beschäftigungszeit zu haben, während dies nur 27,3 Prozent der Jobcenter angeben, die in allen Prozessschritten die bisherigen Ansprechpersonen als Verantwortliche haben (siehe Abbildung 4.17). Dies spricht dafür, dass die spezialisierten Fachkräfte mit Konzepten arbeiten, die eine niedrige Anzahl von zu betreuenden Kundinnen und Kunden bei gleichzeitig höherer Kontaktdichte vorsehen, um dicht an einer Lösung bestehender Probleme arbeiten zu können.

Tabelle 4.18: Veränderung der Kontaktdichte während der geförderten Beschäftigung (N=78)

	Häufigkeit	Prozent
Ja, höhere Kontaktdichte	37	47,4
Von Fall zu Fall verschieden	26	33,3
Ja, niedrigere Kontaktdichte	7	9
Nein, gleichbleibende Kontaktdichte	6	7,7
Für die Dauer der Beschäftigung sind keine Kontakte zum Jobcenter vorgesehen	1	1,3
Keine Angabe	1	1,3
Gesamt	78	100,0

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Abbildung 4.17: Veränderung der Kontaktdichte während der geförderten Beschäftigung differenziert nach Prozessverantwortung (N=78)



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

4.4.5.2 Art und Anzahl der Einsatzstellen

Die geförderte Beschäftigung ist Kern der Programmaktivitäten. Die Tätigkeiten müssen lt. Förderrichtlinie zusätzlich, wettbewerbsneutral und im öffentlichen Interesse sein. Dies kann ausdrücklich sowohl für gewinnorientierte als auch für gemeinnützige Einsatzstellen gelten.

Dementsprechend wurden die Jobcenter danach gefragt, mit wie vielen Einsatzstellen sie zusammen arbeiten und wie viele von ihnen gewinnorientiert bzw. gemeinnützig sind (vgl. Tabelle 4.19). Es wird deutlich, dass die große Mehrheit der Jobcenter keine gewinnorientierten Arbeitgeber als Einsatzstellen nutzt. Der Mittelwert der Jobcenter mit diesbezüglichen Angaben liegt bei 0,523, der Median liegt bei 0. Umgekehrt geben die Jobcenter im Mittel 16,273 gemeinnützige Einsatzstellen an, der Median liegt bei 9.

Tabelle 4.19: Merkmale der Einsatzstellen

	Gewinnorientiert	Gemeinnützig
Gültige Antworten	65	66
Fehlende Antworten	13	12
Mittelwert	0,523	16,273
Median	0	9
Minimum	0	1
Maximum	20	180
Anzahl der Einsatzstellen		
Keine	51	0
1 bis 5	13	14
6 bis 10	0	22
11 bis 20	1	19
Über 20	0	11

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Lediglich 13 Jobcenter geben überhaupt an, auch einzelne gewinnorientierte Arbeitgeber einzubeziehen. Bei den gemeinnützigen Einsatzstellen findet sich eine sehr gleichmäßige Verteilung je nach Größe der Jobcenter und der Zielgruppen.

Es wird deutlich, dass die Mehrheit der Jobcenter, die Angaben zu der Anzahl der Einsatzstellen macht, mit einer eher kleinen Anzahl von Arbeitgebern arbeitet, was im Umkehrschluss bedeutet, dass bei diesen in der Regel auch mehrere Teilnehmende beschäftigt sind. Es ist also davon auszugehen, dass die geförderte Beschäftigung in erster Linie mit klassischen Beschäftigungsträgern realisiert wird.

4.4.5.3 Akquise geeigneter Einsatzstellen

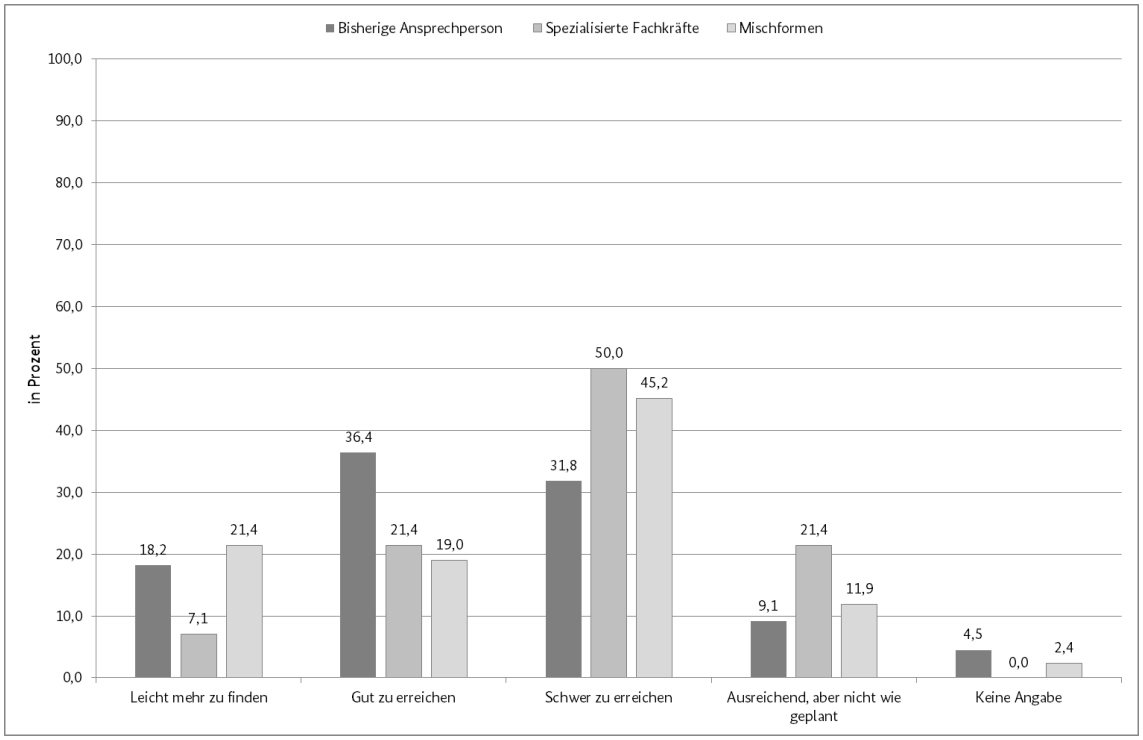
Die notwendige Anzahl von geeigneten Einsatzstellen zu finden, war nicht für alle Jobcenter mit demselben Aufwand verbunden. Insgesamt geben 42,3 Prozent der Jobcenter an, dass es schwer war, überhaupt die notwendige Anzahl von Einrichtungen zu finden. Lediglich 17,9 Prozent sagen umgekehrt, dass sie ohne Probleme noch mehr Plätze hätten finden können (siehe Tabelle 4.20). Offenbar fiel die Akquise umso schwerer, je besser die Arbeitsmarktlage ist, denn bei Jobcentern aus Regionen mit guter Arbeitsmarktlage antworten fast zwei Drittel aller Jobcenter, dass es schwer war, die entsprechende Anzahl geeigneter Stellen zu finden. Dazu passend äußern dies auch überproportional viele Jobcenter aus dem Süden. Aber auch an dieser Stelle zeigen sich wieder Differenzen nach den Umsetzungsvarianten der Prozessverantwortung (siehe Abbildung 4.18). Die Jobcenter, die sowohl bei der Auswahl als auch beim Profiling und beim Kontakt zu den Einsatzstellen auf spezialisierte Fachkräfte zurückgreifen, berichten von mehr Schwierigkeiten, geeignete Einrichtungen zu finden. Hinsichtlich der Arbeitsmarktlage könnte dies daran liegen, dass eine geringere Routine mit dem Einsatz geförderter Beschäftigung besteht und es deshalb keine lang erprobten Kooperationsformen mit Beschäftigungsträgern gibt wie in Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage. In Bezug auf die Prozessverantwortung steht zu vermuten, dass hinter der Umsetzungsvariante „spezialisierte Fachkräfte“ stärker der Ansatz steht, für jede Teilnehmerin und jeden Teilnehmer einen individuellen Platz zu finden, und sich dieses schwieriger gestaltet.

Tabelle 4.20: Aufwand zur Akquise von Einsatzstellen (N=78) in Prozent

	Alle	Arbeitsmarktlage			Region				Form der Aufgabenwahrnehmung	
		gut	mittel	schlecht	Ost	Nord	West	Süd	gE	zkT
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Schwer zu erreichen	42,3	62,5	51,9	32,6	32,1	37,5	44	58,8	48	32,1
Gut zu erreichen	24,4	25	25,9	23,3	21,4	25	28	23,5	22	28,6
Leicht mehr zu finden	17,9	0	14,8	23,3	28,6	0	20	5,9	16	21,4
Ausreichend, aber nicht wie geplant	12,8	12,5	7,4	16,3	14,3	25	8	11,8	12	14,3
Keine Angabe	2,6	0	0	4,7	3,6	12,5	0	0	2	3,6

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Abbildung 4.18: Aufwand zur Akquise von Einsatzstellen (N=78), nach Prozessverantwortung



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Auf die Frage, wie gut denn die Anzahl der verfügbaren Plätze zu der Größe der Zielgruppe passt, ist knapp die Hälfte der Jobcenter davon überzeugt, dass beide sehr genau zueinander passen (48,7 Prozent).

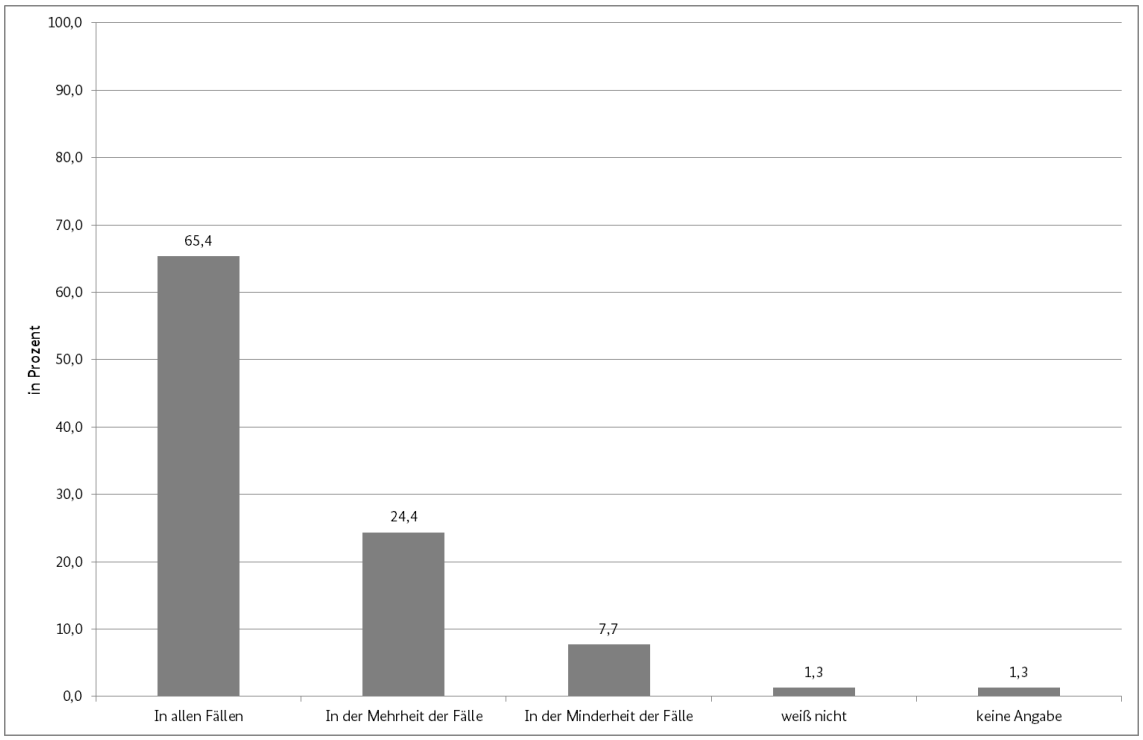
Allerdings – und dies passt zu den vorher genannten Zahlen - empfinden auch 39,7 Prozent der Jobcenter, dass es schwer ist, eine ausreichende Anzahl von geeigneten Einsatzstellen und damit verfügbaren Plätzen zu finden, und dass dementsprechend mehr interessierte Personen den wenigen verfügbaren Plätzen gegenüber stehen. Dieses Problem zeigt sich stärker im ländlichen Raum, wo die Jobcenter zu 10 Prozent

mehr das Verhältnis schwierig sehen (43,8 Prozent zu 33,3 Prozent), wohingegen deutlich mehr städtische Jobcenter angeben, dass es mehr verfügbare Plätze als potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer gibt (ohne Tabelle).

4.4.5.4 Kontakt zu den Einsatzstellen

Die Jobcenter halten nicht nur Kontakt zu den Teilnehmenden, sondern auch zu den Einsatzstellen. Hier zeichnet sich ein sehr eindeutiges Bild (siehe Abbildung 4.19). Knapp 90 Prozent der Jobcenter sagen, dass sie dies in allen bzw. der Mehrheit der Fälle tun. Lediglich 7,7 Prozent sagen, dass sie dies nur in der Minderheit der Fälle tun; anzunehmen ist, dass es sich um Fälle handelt, in denen Probleme mit den Teilnehmenden auftreten. Fast alle dieser letztgenannten Jobcenter kommen aus östlichen Bundesländern und sind zum größeren Teil Jobcenter, die sowohl bei Auswahl, Profiling und Kontakt während der Beschäftigung die bisherigen Ansprechpersonen einsetzen. Hier sind die qualitativen Unterschiede in der Art der Einbindung der Einsatzstellen nicht zu erkennen. Dies wird Gegenstand der Fallstudien sein müssen.

Abbildung 4.19: Kontakte zu den Einsatzstellen (N=78), in Prozent



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

4.4.5.5 Begleitende Aktivitäten

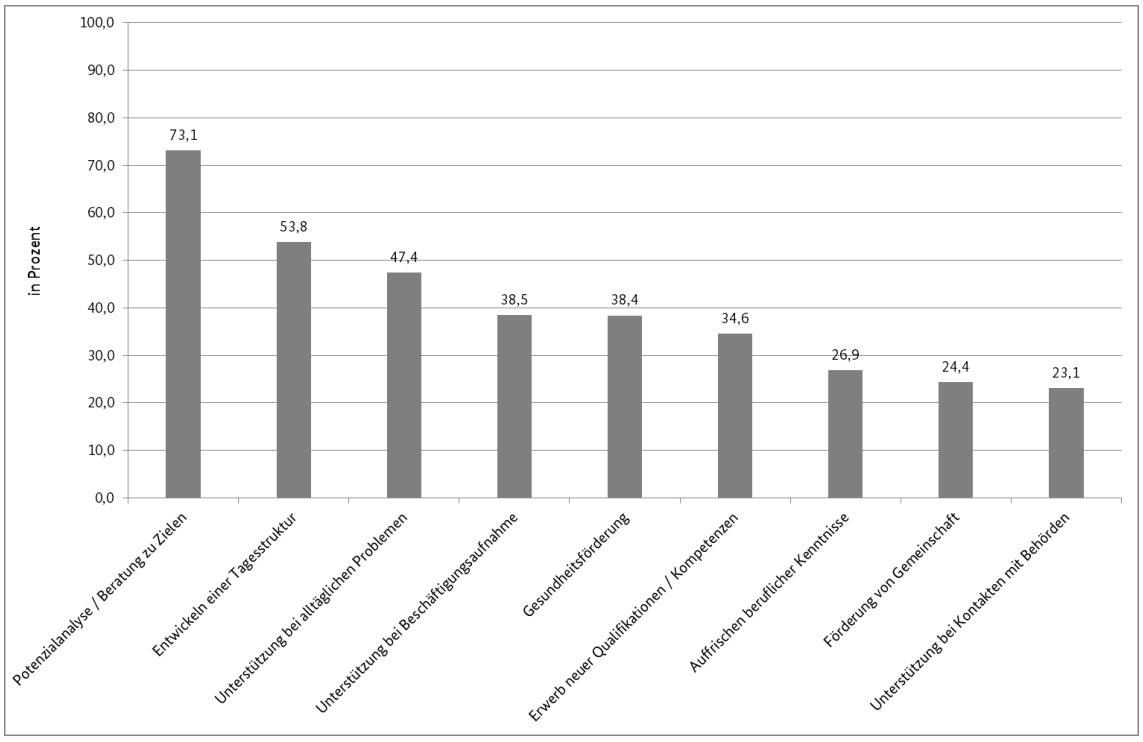
Ein wichtiges Merkmal des Programms sind die begleitenden Aktivitäten, die neben der geförderten Beschäftigung dazu beitragen sollen, die soziale Teilhabe der Teilnehmenden zu verbessern.

Die Jobcenter wurden danach gefragt, welche begleitenden Aktivitäten sie für wie viele bzw. wie große Gruppen von Teilnehmenden durchführen. Sie konnten hier die Entwicklung einer Tagesstruktur, die Potenzialanalyse bzw. Beratung zu persönlichen und beruflichen Zielen, das Auffrischen beruflicher Kenntnisse, den Erwerb neuer Qualifikationen und Kompetenzen für das Einsatzfeld beim Träger, die Begleitung und Unterstützung bei der Beschäftigungsaufnahme bzw. assistierte Beschäftigung, die Begleitung und Unterstützung bei Kontakten zu Krankenkassen, Rentenversicherungen sowie kommunalen

Stellen, die Unterstützung bei der Bewältigung alltagspraktischer Probleme, Angebote zur Förderung der Gemeinschaft, des Austausches und der Kommunikation mit anderen Teilnehmenden des Programms sowie Offerten zur Gesundheitsförderung nennen.

Fasst man die begleitenden Aktivitäten zusammen, die allen und vielen Teilnehmenden angeboten werden, zeigt sich, dass am häufigsten eine Potenzialanalyse bzw. eine Beratung zu persönlichen und beruflichen Zielen genannt wird (73,1 Prozent, vgl. Abbildung 4.20). Zu dieser hohen Quote trägt sicher bei, dass dieses Angebot zur Kernkompetenz der Jobcenter gehört. Am zweit- und dritthäufigsten werden Aktivitäten zur Entwicklung einer Tagesstruktur sowie Unterstützungsangebote bei der Bewältigung alltagspraktischer Probleme angeführt. In einem mittleren Häufigkeitsbereich, d.h. bei einem guten Drittel der Jobcenter, folgen dann Aktivitäten zur Gesundheitsförderung, zur Begleitung / Unterstützung bei Beschäftigungsaufnahme bzw. assistierter Beschäftigung sowie zum Erwerb neuer Qualifikationen und Kompetenzen für das Einsatzfeld beim Träger. Schließlich lässt sich bei der Häufigkeit der Nennungen ein unterer Bereich ausmachen, wo die Auffrischung beruflicher Kenntnisse, die Förderung von Gemeinschaft, Austausch und Kommunikation mit anderen Programmteilnehmenden sowie die Begleitung und Unterstützung bei Kontakten mit Krankenkassen, Rentenversicherung und kommunalen Stellen nur noch etwa einem Viertel von allen und von vielen Teilnehmer_innen angeboten wird.

Abbildung 4.20: Häufigkeit der angebotenen begleitenden Aktivitäten (N=78) in Prozent



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Umgekehrt geben nur wenige Jobcenter an, dass sie „für alle“ oder „für viele“ Teilnehmende Angebote zur Förderung von Gemeinschaft, Austausch und Kommunikation mit anderen Programmteilnehmer_innen sowie zur Begleitung und Unterstützung bei Kontakten mit Behörden wie Krankenkassen, Rentenversicherung und kommunalen Stellen bieten. Angebote der Gesundheitsförderung unterbreiten fast 40 Prozent für viele oder für alle der Teilnehmenden. Gemessen an der Häufigkeit, spielt die Gesundheitsförderung also nur eine mittlere Rolle. Dies überrascht, da bei den Teilnahmeanträgen fast alle Jobcenter angegeben hatten, dass sie diese Angebote planen – und gesundheitliche Probleme nach Einschätzung der Jobcenter das überragende Integrationsproblem überhaupt sind (siehe Abschnitt 4.3.3). Die geringe Anzahl

von Angeboten, die der Förderung von Gemeinschaft dienen sollen, deutet darauf hin, dass diese Dimension der sozialen Teilhabe für die Jobcenter eine untergeordnete Rolle spielt.
Dies deckt sich auch mit den Aussagen, die die Jobcenter bezüglich der Wichtigkeit der begleitenden Aktivitäten machen, auch hier werden die begleitenden Aktivitäten zur Förderung von Gemeinschaft / Austausch / Kommunikation unter den Teilnehmenden, wie auch das allgemeine Auffrischen beruflicher Kenntnisse sowie die Begleitung und Unterstützung bei Kontakten mit Institutionen als am wenigsten wichtig eingestuft (siehe Tabelle 4.21). Ansonsten zeigen sich im Vergleich zur eben beschriebenen Angebotspraxis leichte Verschiebungen.

Die Auswertung der den einzelnen begleitenden Aktivitäten von den Jobcentern beigemessenen Relevanz ergibt eine Dreiteilung: Neben den eben schon erwähnten weniger wichtigen Aktivitäten werden zwei Angebote als sehr wichtig (mehr als 50 Prozent der Jobcenter schätzen sie als wichtig ein) und vier als mittel wichtig (zwischen 10 und 50 Prozent der Jobcenter benennen sie als wichtig) eingestuft. Zur Gruppe der begleitenden Aktivitäten, die mehrheitlich als wichtigste angesehen werden, gehören die Unterstützung bei alltagspraktischen Problemen und die Entwicklung einer Tagesstruktur. In der mittleren Gruppe der Nennungen finden sich die Aktivitäten Potenzialanalyse bzw. Beratung zu persönlichen und beruflichen Zielen, gesundheitsfördernde begleitenden Aktivitäten, Begleitung und Unterstützung bei der Beschäftigungsaufnahme / assistierte Beschäftigung sowie der Erwerb neuer Qualifikationen und Kompetenzen für das Einsatzfeld beim Träger. Als weniger wichtig stufen die Jobcenter begleitende Aktivitäten zur Förderung von Gemeinschaft / Austausch / Kommunikation unter den Teilnehmenden, das allgemeine Auffrischen beruflicher Kenntnisse sowie die Begleitung und Unterstützung bei Kontakten mit Institutionen ein.

Tabelle 4.21: Relevanz der begleitenden Aktivitäten aus Sicht der Jobcenter (N=78)

	N	Prozent
Unterstützung bei Bewältigung alltagspraktischer Probleme	25	73,5
Entwickeln einer Tagesstruktur	19	55,9
Potenzialanalyse, Beratung zu persönlichen und beruflichen Zielen	12	35,3
Gesundheitsförderung	9	26,5
Begleitung / Unterstützung bei Beschäftigungsaufnahme, assistierte Beschäftigung	7	20,6
Erwerb neuer Qualifikationen und Kompetenzen für das Einsatzfeld beim Träger	6	17,6
Auffrischen von beruflichen Kenntnissen	3	8,8
Förderung von Gemeinschaft, Austausch und Kommunikation mit anderen Programmteilnehmerinnen und -teilnehmern	3	8,8
Begleitung / Unterstützung bei Kontakten mit Behörden wie Krankenkassen usw.	2	5,9
Weiß nicht	1	2,9
Gesamt (Mehrfachantworten möglich)	87	

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Die Wichtigkeit der begleitenden Aktivitäten differiert auch nach Arbeitsmarktlage. In Regionen mit guter Arbeitsmarktlage wird das Auffrischen von beruflichen Kompetenzen wesentlich häufiger als wichtige Begleitaktivität genannt als in den anderen Regionen. Umgekehrt wird die Unterstützung bei der Bewältigung alltagspraktischer Probleme deutlich seltener genannt.

Die Jobcenter bieten nicht nur die begleitenden Aktivitäten unterschiedlich großen Teilnehmergruppen an und bewerten die Relevanz der Begleitangebote verschieden, sondern unterscheiden sich auch hinsichtlich der offerierten Zahl der Angebote. Ein Blick darauf, wie häufig Jobcenter begleitende Aktivitäten an-

bieten, ergibt drei relativ große Segmente von Jobcentern, die eine geringe, eine mittlere und eine hohe Anzahl von begleitenden Aktivitäten vorsehen. Insgesamt 26,9 Prozent der Jobcenter sehen keine bis drei begleitende Aktivitäten vor, 41 Prozent halten vier bis sechs Angebote vor und 32,1 Prozent unterbreiten sieben bis neun Offerten (siehe Tabelle 4.22).

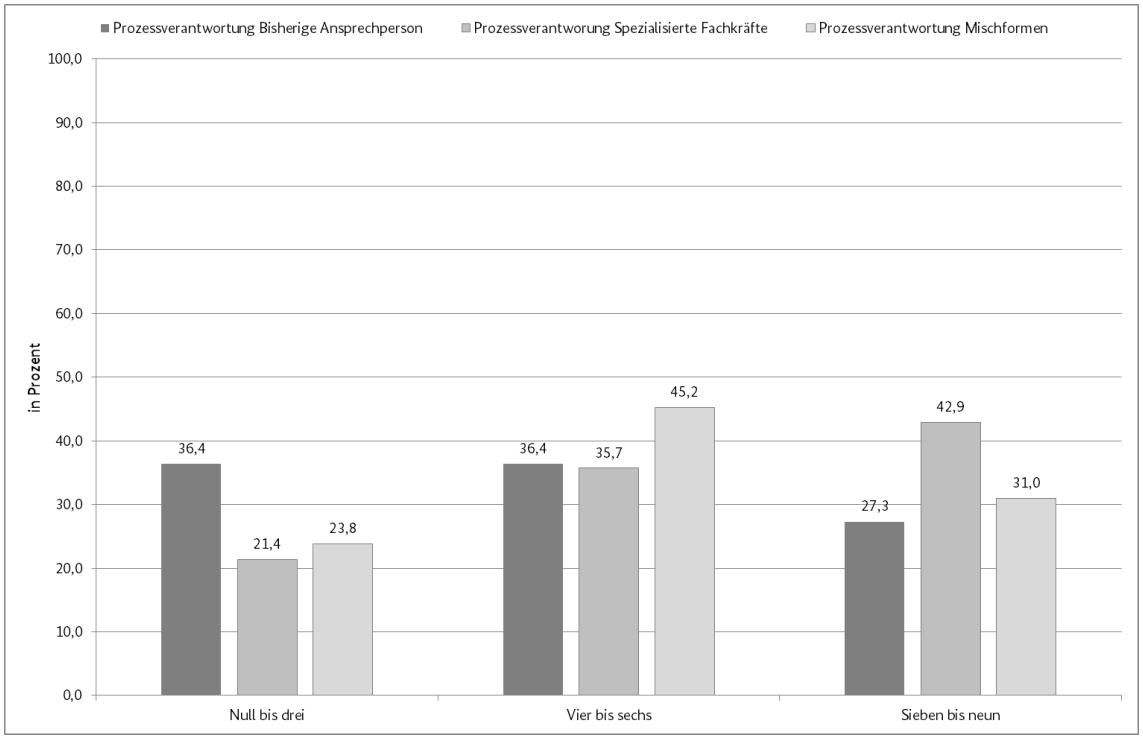
Tabelle 4.22: Zahl der begleitenden Aktivitäten nach Jobcentern (N=78)

Zahl der begleitenden Aktivitäten	Prozent
Keine	1,3
Eine bis drei	25,6
Vier bis sechs	41,0
Sieben bis neun	32,1

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen

Auch an dieser Stelle zeigt sich wieder ein Zusammenhang mit der Form der Wahrnehmung der Prozessverantwortung: Jobcenter, bei denen die Zuständigkeit bei den bisherigen Ansprechpersonen der Teilnehmenden verbleibt, bieten überdurchschnittlich häufig wenig Begleitangebote an, Jobcenter, in denen durchgängig spezialisierte Fachkräfte eingesetzt werden, besonders viele begleitende Aktivitäten (siehe Abbildung 4.21).

Abbildung 4.21: Zahl der begleitenden Aktivitäten, differenziert nach Prozessverantwortung (N=78), in Prozent



Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Auch hier offenbart die Verteilung nach Arbeitsmarktlage wieder einige Differenzen. Jobcenter mit guter Arbeitsmarktlage sind nur in den Segmenten mit wenigen und einigen begleitenden Aktivitäten zu verorten. Jobcenter mit mittlerer und schlechter Arbeitsmarktlage sind hingegen in allen Angebotssegmenten gleichmäßig vertreten und weisen vor allem im Bereich der überdurchschnittlich vielen begleitenden Ak-

tivitäten hohe Anteile auf. Dies kann daran liegen, dass Jobcenter mit günstigeren Arbeitsmarktlagen weniger auf eine Aktivierung der Teilnehmenden durch begleitende Angebote setzen (müssen), während schlechtere Arbeitsmarktsituationen eher durch mehr begleitende Aktivitäten ausgeglichen werden (müssen).

Neben den im Fragebogen vorgegebenen Antwortmöglichkeiten machten 57,7 Prozent der Jobcenter Angaben zu weiteren begleitenden Aktivitäten. Hier findet sich eine bunte Mischung angeführt von den Coaching-Angeboten. Aber auch Gesundheitsangebote werden nun vielfältig genannt ebenso wie Mobilitätsangebote, die kommunalen Dienstleistungen nach § 16 SGB II sowie Gruppenangebote, in denen die Teilnehmenden zusammen ihre Erfahrungen reflektieren können. Ausgesprochene Einzelfälle sind z.B. Angebote zur stärkeren, teils kostenfreien Nutzung des Kulturangebotes.

Die begleitenden Aktivitäten werden zu einem Teil von den Beschäftigungsträgern, anderen Bildungsträgern oder anderen externen Stellen angeboten. Die Jobcenter wurden hierzu gefragt, wie diese finanziert werden. Die folgende Tabelle gibt hierzu eine Übersicht (siehe Tabelle 4.23).

Tabelle 4.23: Finanzierungsquellen der begleitenden Aktivitäten

	Eingliederungstitel	Kommunale Haushaltsmittel	Landesmittel	Eigenmittel der Einsatzstellen
Entwickeln einer Tagesstruktur	7	3	2	12
Potenzialanalyse, Beratung zu persönlichen und beruflichen Zielen	11	3	1	1
Auffrischen von beruflichen Kenntnissen	1	1		14
Erwerb neuer Qualifikationen und Kompetenzen für das Einsatzfeld beim Träger	4			17
Begleitung und Unterstützung bei der Beschäftigungsaufnahme, assistierte Beschäftigung	3		1	6
Begleitung und Unterstützung bei Kontakten mit Krankenkassen, Rentenversicherung, kommunalen Stellen	4	1	1	4
Unterstützung bei der Bewältigung alltagspraktischer Probleme, z.B. Kinderbetreuung und Sozialberatung etwa zu Sucht, Schulden, Wohnungslosigkeit	6	4	2	5
Förderung von Gemeinschaft, Austausch und Kommunikation mit anderen Programmteilnehmenden (z.B. Jobclubs, Nordic Walking, Kochkurse, Eltern-Kind-Programme)	5			1
Gesundheitsförderung	2	2		3

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Es wird deutlich, dass es hinsichtlich der Finanzierung extern durchgeführter begleitender Aktivitäten keine einheitliche Praxis, aber auch kein einheitliches Muster unterschiedlicher Umsetzungsvarianten gibt. Manche Aktivitäten, wie der Erwerb neuer beruflicher Kompetenzen oder das Auffrischen beruflicher Kompetenzen, werden relativ eindeutig dem Aufgabengebiet der Einsatzstellen bei der Anleitung der Teilnehmenden zugeschrieben, so dass hierfür keine weiteren Mittel bereitgestellt werden. Bei anderen Ange-

boten, wie z.B. der Förderung einer Tagesstruktur, ist dies jedoch sehr unterschiedlich. Einige Jobcenter finanzieren hier aus dem Eingliederungstitel Aktivitäten, andere sehen dies ebenfalls als Aufgabe der Anleitung durch die Einsatzstellen an, die nicht extra finanziert wird. In sieben – sehr unterschiedlichen Aktivitäten – werden Landesmittel zur Budgetierung der Angebote aktiviert, die von den Teilnehmenden des Bundesprogramms genutzt werden.

4.4.5.6 Zusätzliche Kooperationspartner

Das Programm wird im Wesentlichen mit bestehenden Kooperationen durchgeführt. Lediglich 16 Jobcenter geben an, zusätzliche Kooperationspartner gefunden zu haben. Dies sind z.B. Krankenkassen, aber manchmal auch einfach nur ein zusätzlicher Beschäftigungsträger, mit dem vorher noch nicht kooperiert wurde. In zwei Fällen handelt es sich um Sportvereine, mit denen nun zusammengearbeitet wird. Ebenso werden Fachbereiche der Kommunen genannt, mit denen vorher noch nicht zusammengearbeitet wurde.

4.4.6 Änderungen zum Konzept

Bei genau 50 Prozent der teilnehmenden Jobcenter waren schon Anpassungen an das im Teilnahmeantrag formulierte Konzept nötig. Diese bezogen sich am häufigsten auf die Fallzahlen, das Budget und die begleitenden Aktivitäten.

Tabelle 4.24: Anpassungen des Konzeptes (N=78; Mehrfachantworten)

	Prozent
Nein, keine Abweichungen	50,0
Programmspezifische begleitende Aktivitäten	23,1
Fallzahlen	20,5
Budget	17,9
Zugänge zu Betrieben	6,4
Auswahlprozesse der Teilnehmenden	5,1
Nutzung sonstiger kommunaler Dienstleistungen nach § 16a	5,1
Zielgruppen	3,8
Keine Angabe	1,3

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Bis auf einen Fall handelt es sich bei den Änderungen hinsichtlich der Fallzahlen um eine Verringerung. Eines der wesentlichen Probleme, welches benannt wird, sind Träger, die ihre in der Antragsphase gemachten Zusagen wieder zurückgezogen haben. Diese Absagen werden teilweise mit dem als sehr strikt empfundenen Kriterium der Zusätzlichkeit begründet. In manchen Fällen ging es aber auch einfach nur um eine Umschichtung, weil die Arbeitszeiten höher ausfielen und damit die Finanzmittel nur für weniger Stellen ausreichten.

Eng mit der Frage der Fallzahlen sind Änderungen beim Budget verknüpft. Zehn Jobcenter führen derartige Änderungen an, die häufigste Begründung ist die Verringerung der Plätze bzw. der verspätete Einstieg, so dass geringere Kosten entstehen.

Nur vier Jobcenter nennen Änderungen bei der Auswahl der Teilnehmenden. Hierbei handelt es sich vor allem um Schwierigkeiten bei der Besetzung. Umgekehrt gibt es aber auch potenzielle Teilnehmende, die

die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung ablehnen. In einer anderen Frage wurden die Jobcenter danach gefragt, ob und warum es zu Ablehnungen kommt. Zwei Gründe dominieren: mangelnde Motivation und Verfügbarkeit (von 34,6 Prozent der Jobcenter angegeben) und befürchtete Überforderung (29,5 Prozent). Diese beiden Gründe dürften in der Praxis oft eng miteinander verwoben sein.

Tabelle 4.25: Hauptgrund für eine Ablehnung der Teilnahme durch Teilnehmende (N=78)

	Prozent
Mangelnde Motivation und Verfügbarkeit	34,6
Befürchtete Überforderung	29,5
Desinteresse an der Tätigkeit	12,8
Keine Angabe	9
Organisatorische Rahmenbedingungen sind individuell unpassend	5,1
Ablehnung des Arbeitgebers	3,8
Weiteres, und zwar:	3,8
Weiß nicht	1,3

Quelle: Jobcenter-Befragung, 1. Welle, eigene Berechnungen.

Insgesamt 15 Jobcenter haben angegeben, dass es bei den begleitenden Aktivitäten Modifikationen gegenüber dem Konzept gegeben hat. Auch hier gibt es Verbindungen zu den bisher genannten Veränderungen, d.h. eine Verringerung der Fallzahlen und ein in Teilen verspäteter Beginn. Durch diese Abweichungen ist der Bedarf an begleitenden Aktivitäten geringer bzw. erst später nötig geworden. Einige wenige Jobcenter berichten jedoch auch davon, dass die Teilnehmenden weniger Unterstützung bräuchten als angenommen, andere, dass die Angebote nur sehr zögerlich aufgenommen werden.

Die wenigen Jobcenter, die Angaben zu Änderungen bei der Nutzung kommunaler Leistungen nach § 16 SGB II machen, äußern vor allem, dass der Bedarf geringer ist als angenommen, bzw. dass die meisten, bei denen Bedarf besteht, diese Leistungen bereits in Anspruch nehmen.

4.5 *Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die Fallauswahl und Wirkungsanalyse*

Die Jobcenter-Befragung liefert wichtige Informationen zur Umsetzung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Ihre Ergebnisse erlauben zudem Schlussfolgerungen sowohl für die Fallauswahl der Implementationsanalyse als auch für die Wirkungsanalyse.

Die Auswertungen über teilnehmende und nicht-teilnehmende Jobcenter sind vor allem für die Wirkungsanalyse interessant, weil in der Wirkungsanalyse nicht nur die individuellen Merkmale der Teilnehmenden und Kontrollpersonen miteinander verglichen werden müssen, sondern auch geprüft werden sollte, ob der Kontext bzw. die Umweltbedingungen ähnlich genug sind, um Unterschiede in den Ergebnisdimensionen tatsächlich der Programmteilnahme zuschreiben zu können. Die Auswertungen über Varianten der Umsetzung wiederum sind für die Fallauswahl der Implementationsanalyse relevant, weil in den Fallstudien die Breite der teilnehmenden Jobcenter abgedeckt werden soll.

Die Jobcenter-Befragung hat gezeigt, dass die Hauptmotivation für die Jobcenter, die sich für eine Programmteilnahme beworben haben, in der Möglichkeit einer möglichst langfristigen Förderung von Beschäftigungsverhältnissen von Langzeitleistungsbeziehenden lag. Der wichtigste Grund, der nicht interes-

sierte Jobcenter von einer Bewerbung abgehalten hat, war der wahrgenommene administrative Aufwand in der Bewerbung um eine Teilnahme und der Durchführung des Programms. Dies zeigt bereits, dass nicht nur arbeitsmarktpolitische Ziele, sondern auch die administrativen Anforderungen den Erfolg oder Misserfolg eines Programms beeinflussen.

In der administrativen Umsetzung berichteten die gemeinsamen Einrichtungen von größeren Problemen als die zugelassenen kommunalen Träger – möglicherweise deshalb, weil die zugelassenen kommunalen Träger mit den Kommunen enger verflochten sind. Bereits aus diesem Grund sollten die Fallstudien die Form der Aufgabenwahrnehmung in der Fallauswahl berücksichtigen.

Es hat sich weiterhin gezeigt, dass die arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte der Jobcenter von der Arbeitsmarktlage beeinflusst sind. Es lässt sich jedoch nicht sagen, dass die Zielgruppe des Bundesprogramms in Regionen in guter Arbeitsmarktlage weniger im Fokus steht als in Regionen in schlechter Arbeitsmarktlage. Vielmehr stehen sie *in anderer Weise* im Fokus, und zwar schon deshalb, weil der Bestand der Leistungsbeziehenden in Regionen in guter Arbeitsmarktlage stärker durch arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende geprägt ist als in Regionen in schlechter Arbeitsmarktlage. Beispielsweise scheinen, bezogen auf die arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen, ergänzende soziale Dienstleistungen in Regionen in guter Arbeitsmarktlage eine größere Rolle zu spielen. Aus diesem Grund sollte die Fallauswahl die Arbeitsmarktlage berücksichtigen.

Die teilnehmenden Jobcenter unterscheiden sich von den nicht-teilnehmenden und insbesondere von den nicht teilnahmeinteressierten Jobcentern nicht nur durch die Tatsache der Teilnahme. Vielmehr erweisen sich die teilnehmenden Jobcenter als programmerfahren über das konkrete Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ hinaus. Möglicherweise, so könnte eine Hypothese in der Wirkungsanalyse lauten, resultieren eventuelle Wirkungsunterschiede nicht (nur) aus der spezifischen (Nicht-)Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, sondern auch aus den generellen Erfahrungen mit der Nutzung von arbeitsmarktpolitischen Programmen. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass die herkömmlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die allen Jobcentern unabhängig von ihrer Programmteilnahme zugänglich sind, nicht in gleichem Umfang von teilnehmenden und nicht teilnehmenden Jobcentern genutzt werden.[17] Weiterhin unterscheiden sich die teilnehmenden Jobcenter von den nicht-teilnehmenden Jobcentern sowohl durch ihre stärkere Vernetzung vor Ort mit anderen sozialen Dienstleistungseinrichtungen als auch durch eine größere interne Differenzierung und aufgabenbezogene Spezialisierung. Dies ist ein robuster Befund, der für die Fallauswahl wichtig ist und in der Wirkungsanalyse berücksichtigt werden soll. In den Fallstudien ist zu rekonstruieren, wo genau das Bundesprogramm umgesetzt wird (in Spezialteams oder als Zusatzaufgabe innerhalb bestehender Strukturen), und in der Wirkungsanalyse ist zu berücksichtigen, welchen Effekt die Aktivierung in Spezialteams bzw. generalisierten Teams hat.

Die Umsetzungsvarianten des Programms sind vielfältig. Es lassen sich keine Umsetzungsvarianten erkennen, die auf bestimmte regionale Kombinationen begrenzt sind (z.B. auf zugelassene kommunale Träger im Westen in ländlichen Gebieten), auch wenn insbesondere Art der Aufgabenwahrnehmung, Arbeitsmarktlage und regionale Zuordnung immer wieder einzelne Unterschiede erzeugen. So fällt es z.B. in den Regionen mit guter Arbeitsmarktlage schwerer, ausreichend geeignete Einsatzstellen zu finden.

Das Merkmal, das am stärksten Unterschiede hervor gebracht hat, besteht in der unterschiedlich geregelten Prozessverantwortung in den Jobcentern. Hier haben sich drei unterschiedliche Gruppen herauskris-

[17] Die Ergebnisse sind hier gegenläufig: Während teilnahmeinteressierte, aber (in der ersten Runde) nicht teilnehmende Jobcenter eher vermehrt Arbeitsgelegenheiten und Ähnliches zu nutzen scheinen und dadurch die fehlenden Chancen aufgrund der Nicht-Teilnahme eventuell kompensieren, nutzen nicht teilnahmeinteressierte Jobcenter diese herkömmlichen Instrumente weniger.

tallisiert: eine Gruppe von Jobcentern, die sowohl die Auswahl der Teilnehmenden, als auch das Profiling als auch den Kontakt zu den Teilnehmenden während der Beschäftigung über die bisherigen Ansprechpersonen abwickeln, eine weitere Gruppe, die dies durchgängig von spezialisierten Fachkräften durchführen lässt und eine dritte Gruppe, die keine durchgängige Lösung praktiziert. Die Differenzierung nach diesem Merkmal ergibt vielfältige Unterschiede in der Art der Umsetzung. Jobcenter, die für jeden der hier abgefragten Prozessschritte spezialisierte Fachkräfte einsetzen, stehen eher für einen Ansatz, das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ als eine besondere Ressource zu verstehen, die spezifischerer Umsetzungsformen bedarf als im Regelgeschäft möglich, um sie bestmöglich zu nutzen. Die Jobcenter, die in jeder Phase der Projektumsetzung auf eine Kontinuität bei den Ansprechpersonen setzen und die bisherigen Vermittlungsfachkräfte die Kund_innen weiter betreuen lassen, stehen eher für den Ansatz, die Ressourcen des Bundesprogramms ins Regelgeschäft zu integrieren.

Dies spricht dafür, dass die Jobcenter, die durchgängig auf spezialisierte Fachkräfte setzen, einen intensiveren Arbeitsprozess mit den schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen anstreben. Hierfür müssen die Teilnehmenden möglichst motiviert und zuverlässig sein. Die Jobcenter, die in allen Prozessschritten die bisherigen Ansprechpersonen einbezogen haben, werden voraussichtlich eine größere Bandbreite an Teilnehmenden betreuen. Aktivierungsphasen werden von den Standorten mit durchgängig zuständigen bisherigen Ansprechpersonen stärker verbindlich für alle Teilnehmenden durchgeführt, während die spezialisierten Fachkräfte stärker auf den Einzelfall setzen. Umgekehrt arbeiten die spezialisierten Fachkräfte stärker mit einer höheren Kontaktdichte während des Beschäftigungsverlaufs. Diese Befunde illustrieren beispielhaft die unterschiedlichen Ansätze, die von diesen Gruppen von Jobcentern bei der Umsetzung verfolgt werden. Auch sie sollten in der Fallstudienauswahl berücksichtigt werden.

5. Nutzung der Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit

5.1 Einleitung

Grundlage der geplanten mikroökonometrischen Wirkungsanalyse des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind Individualdaten der Teilnehmenden sowie einer geeigneten Kontrollgruppe. Diese setzen sich aus den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit und ergänzenden Befragungsdaten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie den zugehörigen Kontrollpersonen zusammen. Dabei erfüllen die Geschäftsdaten für die Zwecke der Untersuchungen einen doppelten Zweck:

- *Erstens* werden mit Hilfe geeigneter Stichproben aus den Geschäftsdaten der BA die Teilnehmenden ermittelt, zusammen mit einer dazu passenden Gruppe von nichtteilnehmenden Personen, die die Kriterien einer Teilnahme erfüllen. Die Adressdaten dieser Stichproben dienen dem Auftragnehmer als Grundlage der ergänzenden Befragung.
- *Zweitens* dienen die Stichproben aus den Geschäftsdaten der BA als Ausgangspunkt für Analysen zur soziodemografischen Struktur der Gruppe der Teilnehmenden und der Nichteilnehmenden aus der Grundgesamtheit der Personen, die die Kriterien einer Teilnahme erfüllen.

Die Ziehung geeigneter Stichproben aus den Geschäftsdaten erfolgt im Projektverlauf in mehreren Schritten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten, die im Angebot dargelegt sind. Dieses Kapitel behandelt in Abschnitt 5.2 die Ziehung geeigneter Stichproben für die 1. Kohorte an Teilnehmenden, deren Teilnahme bis zum 15.07.2016 in den Geschäftsdaten der BA erfasst wurde, sowie die Ziehung einer dazu passenden Gruppe von nichtteilnehmenden statistischen Zwillingen. In Abschnitt 5.3 werden deskriptive Analysen der Teilnehmenden der 1. Kohorte vorgestellt.

5.2 Übermittlung von geeigneten Stichproben aus den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit

Im Folgenden werden die Zielkriterien des Bundesprogramms sowie die Erfassung der Teilnehmenden und der Nichtteilnehmenden, die die Zugangskriterien erfüllen, erläutert.

Wer kann am Bundesprogramm teilnehmen?

Die Zielgruppe des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist laut Förderrichtlinie charakterisiert durch erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die

(a) gegenwärtig bei einem der teilnehmenden Jobcenter gemeldet sind,
(b) seit mindestens vier Jahren im Leistungsbezug sind und dem Arbeitsmarkt aktuell zur Verfügung stehen,
(c) das 35. Lebensjahr vollendet haben,
(d) in dieser Zeit nicht oder nur kurz selbstständig oder abhängig beschäftigt waren,
(e) noch nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können (dokumentierte (erfolglose) Integrationsbemühungen in der Vergangenheit, vorläufige negative Prognoseentscheidung, mittel- bis langfristig jedoch integrierbar) und

(f) gesundheitliche Einschränkungen haben, die eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren, und/oder in einer Bedarfsgemeinschaft mit minderjährigen Kindern leben.

Die Richtlinie erlaubt es zudem, unter bestimmten Umständen von den oben genannten Merkmalen a) - f) abzuweichen (BMAS 2015, S. 4). Die erste Ausnahme umfasst Personen, die die oben genannten Merkmale bis auf „seit mindestens vier Jahren im Leistungsbezug und in dieser Zeit nicht oder nur kurz beschäftigt waren“ (Merkmal (b) und (d)) erfüllen und ehemalige Teilnehmer_innen des Bundesprogramms „Bürgerarbeit“ sind. Die zweite Ausnahme umfasst Personen, die alle der oben genannten Voraussetzungen bis auf die Altersbeschränkung erfüllen, darüber hinaus aber über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Bei dieser Ausnahmeregelung ist eine Programmteilnahme bereits ab der Vollendung des 25. Lebensjahres möglich.

Basierend auf den Vorgaben der Förderrichtlinie und wissenschaftlichen Überlegungen zum methodischen Vorgehen wurde in Absprache mit IAB-ITM zunächst entschieden, die Ziehung der Kontrollpersonen jeweils in einer Vorselektion für fünf Gruppen von Teilnehmenden durchzuführen, die aus den oben genannten Kriterien gebildet werden:

1. Leistungsberechtigte nach SGB II, die mindestens vier Jahre im Leistungsbezug sind und davon maximal zwölf Monate Einkommen aus selbstständiger oder abhängiger Erwerbstätigkeit bezogen haben, das 35. Lebensjahr vollendet haben, gesundheitliche Einschränkungen haben und/oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben.[18]
2. Leistungsberechtigte nach SGB II, die drei bis vier Jahre im Leistungsbezug sind und davon maximal zwölf Monate Einkommen aus selbstständiger oder abhängiger Erwerbstätigkeit bezogen haben, das 35. Lebensjahr vollendet haben, gesundheitliche Einschränkungen haben und/oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben.
3. Leistungsberechtigte nach SGB II, die mindestens vier Jahre im Leistungsbezug sind und davon maximal zwölf Monate Einkommen aus selbstständiger oder abhängiger Erwerbstätigkeit bezogen haben, zwischen 30 und 35 Jahre alt sind, gesundheitliche Einschränkungen haben und/oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben.
4. Leistungsberechtigte nach SGB II, die an dem Bundesprogramm „Bürgerarbeit“ teilgenommen haben, das 35. Lebensjahr vollendet haben, gesundheitliche Einschränkungen haben und/oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben.
5. Leistungsberechtigte nach SGB II ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die zwischen 26 und 35 Jahre alt sind, gesundheitliche Einschränkungen haben und/oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben.

Diese Vorgehensweise wurde gewählt, um für die Teilnehmenden Kontrollpersonen zu suchen, die den Teilnehmenden hinsichtlich der genannten Kriterien der Teilnahme am Bundesprogramm möglichst ähnlich sind. Beispielsweise sollten nach einer solchen Vorselektion Teilnehmenden im Alter zwischen 25 und 35 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Gruppe 5) auch nur Kontrollpersonen aus dieser Altersgruppe ohne abgeschlossene Berufsausbildung zugeordnet werden.

[18] Das in der Förderrichtlinie genannte Kriterium d) „in dieser Zeit nicht oder nur kurz selbständig oder abhängig beschäftigt“ wurde durch das Kriterium „maximal 12 Monate in den letzten 48 Monaten selbstständig oder abhängig beschäftigt“ operationalisiert. Für das Kriterium e) „noch nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können“ ist eine Operationalisierung anhand der IAB-ITM vorliegenden Datenbasis derzeit nicht möglich.

Programmteilnehmende aus den Geschäftsdaten der BA

Informationen zur Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ werden in CoSach, dem IT-Verfahren der BA zur elektronischen Unterstützung der Sachbearbeitung von Leistungen zur Beschäftigungsförderung, festgehalten. Sie standen aufgrund von üblichen Zeitverzögerungen in der Erfassung ab Mitte Juni 2016 zur Verfügung. Anfang August 2016 wurden Abzüge aus den Geschäftsdaten der BA der bis zum 15. Juli 2016 erfassten Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit systemfreien Identifikatoren von IAB-ITM an das ZEW geliefert. Diese Datei enthielt 7.515 Personen. Diese 7.515 Personen stellen die 1. Kohorte der Teilnehmenden dar.[19]

Die 1. Kohorte von Teilnehmenden umfasst sowohl die im Angebot als „Frühstarter“ bezeichnete Kohorte, bei denen die Förderung durch das Programm bis Ende 2015 beginnt, wie auch Teile der „Spätstarter“ genannten Kohorte, für die die Unterstützung durch das Programm zwischen Januar 2016 und September 2016 beginnt. Die 1. Kohorte umfasst somit mehr Personen, als noch im Angebot vorgesehen. Dies ändert jedoch nichts an den geplanten Wirkungsanalysen. Eine zeitliche Differenzierung der Wirkungsanalysen ist auch weiterhin vorgesehen und durchführbar, da der Programmbeginn genutzt werden kann. Die zeitliche Differenzierung erscheint sinnvoll, um möglichen Veränderungen der Teilnehmerstrukturen und Programmwirksamkeit im Verlauf der Umsetzung des Programms, etwa durch Lerneffekte oder Cream-Skimming-Phänomene (die „besten“ Zielpersonen werden als erste angesprochen), nachgehen zu können. Zudem variiert mit dem Zeitpunkt des Beginns der Förderung auch die maximale Dauer der Förderung: so können Personen, die erst Ende 2016 / Anfang 2017 in die Förderung eintreten, nur noch maximal zwei Jahre gefördert werden, da die Programmperiode 2018 ausläuft.

Die Zuordnung der 7.515 Teilnehmenden zu den oben genannten fünf Gruppen kann von IAB-ITM aufgrund des im Gesamtprojekt vorgesehenen Finanzrahmens nur zu einem einheitlichen Stichtag geleistet werden, nicht jedoch zum Stichtag des Eintrittsdatums eines jeden Teilnehmenden. Als Stichtag wurde der 01.11. 2015 festgelegt.

Tabelle 5.1 enthält die Ergebnisse der Zuordnung durch IAB-ITM zu den fünf Gruppen für die Teilnehmer_innen sowie für eine Ziehung von Personen, die nach CoSach nicht am Programm teilnehmen, aber ansonsten in den beobachteten Kriterien den Teilnehmenden entsprechen. Die Tabelle enthält die Anzahl der Personen in den Gruppen, zusammen mit deren durchschnittlichem Alter sowie der Dauer im Leistungsbezug ALG II. Da sich die Kriterien der Zugehörigkeit zu den fünf Gruppen nicht vollständig ausschließen, kann es zu einer mehrfachen Zuordnung einer Person zu einer Gruppe kommen. Die Gesamtzahl der Teilnehmer_innen liegt wegen dieser nicht eindeutigen Zuordnung über dem Wert von 7.515, bei 8.111.[20]

[19] Das SOKO-Institut erhielt Ende Juli 2016 die Adressdaten der 1. Kohorte an Teilnehmenden mit systemfreien Identifikatoren und hat mit der computergestützten Telefonbefragung der Teilnehmenden begonnen.

[20] In der Summe erfüllen zudem 1.572.099 Nichtteilnehmende die sonstigen Kriterien der Programmteilnahme. Dies ist etwa die Hälfte der 3,1 Millionen Langzeitleistungsbeziehenden des Jahres 2014 (siehe Bruckmeier et al. 2015).

Tabelle 5.1: Teilnehmer_innen und Nichtteilnehmer_innen (in Klammern: mittleres Alter / Jahre im ALG II-Bezug)

Gruppe	Nicht-Teilnehmer_innen	Teilnehmer_innen
Gruppe 1	502.322 (48,5 / 8,8)	3.105 (48,1 / 9,0)
Gruppe 2	59.677 (46,7 / 3,5)	151 (48,2 / 3,6)
Gruppe 3	95.968 (32,1 / 7,9)	116 (32,8 / 8,3)
Gruppe 4	13.865 (48,7 / 6,7)	657 (49,9 / 7,0)
Gruppe 5	149.065 (30,5 / 7,7)	103 (31,5 / 5,7)
Zuordnung nicht möglich	751.202 (43,2 / 8,1)	3.979 (47,6 / 8,5)
Gesamt	1.572.099	8.111

Quelle: Auswertungen von IAB-ITM, eigene Darstellung, Stichtag des Datenabzugs ist der 1.11.2015.

Basierend auf den Auswertungen von IAB-ITM (Tabelle 5.1) wird zunächst deutlich, dass über die Hälfte der Teilnehmenden, 3.979 Personen, am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nicht eindeutig einer der oben genannten fünf Gruppen zugeordnet werden kann. Es ist unter anderem möglich, dass Teilnehmer_innen die Zielgruppenvorgaben der Förderrichtlinie erst nach dem gewählten Stichtag 1. November 2015 erfüllen. Entscheidend für das Ausmaß der fehlenden Zuordnung ist jedoch, dass die Kriterien gesundheitliche Einschränkungen und / oder Kinder in der Bedarfsgemeinschaft nicht zutreffen.

Geht man davon aus, dass die Angabe zu Kindern valide ist, weil die Leistungsberechnung von der Anzahl der Kinder abhängt, hätten nach der Datenlage viele Teilnehmende keine gesundheitlichen Einschränkungen. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass keine Einschränkungen vorhanden sind. Genauso gut scheint es möglich, dass die Angabe zur Gesundheit in den Geschäftsdaten den Gesundheitszustand hinsichtlich einer Programmteilnahme nicht genau wiedergibt.

Aufgrund dieser Besonderheiten wurde der ursprüngliche Plan der Ziehung der Kontrollpersonen getrennt für die fünf Gruppen nicht umgesetzt. Bevor das alternativ gewählte Vorgehen weiter unten vorgestellt wird, sollen zunächst die übrigen Angaben in Tabelle 5.1 erläutert werden.

Gruppe 1 besteht aus insgesamt 502.322 Personen, die die genannten Kriterien zum Stichtag 01.11.2015 erfüllen und weder zum aktuellen Zeitpunkt noch ehemalige Teilnehmende am Bundesprogramm sind. 3.105 Teilnehmerinnen und Teilnehmer können Gruppe 1 zugeordnet werden. Somit gehört die weit überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden, die einer der fünf Gruppen zugeordnet werden kann, Gruppe 1 an. Auch die Verteilung der übrigen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden auf die Gruppen ist in der Tabelle dokumentiert. Die Teilnehmenden am Bundesprogramm sind im Mittel etwas älter als die Nichtteilnehmenden. Beide weisen in der Mehrzahl eine Dauer zwischen acht und neun Jahren im Leistungsbezug des ALG II auf, wobei die mittlere Dauer bei den Teilnehmenden um bis zu 0,4 Jahren höher ist (dies entspricht etwa 146 Tagen). Eine Ausnahme davon sind die Personen der Gruppe 5. In dieser Gruppe waren die Teilnehmenden 5,7 Jahre im Leistungsbezug, die Nichtteilnehmenden im Vergleich dazu zwei Jahre länger, nämlich 7,7 Jahre.

Jedoch zeigt Tabelle 5.1 auch, dass für mehr als die Hälfte der Teilnehmenden am Bundesprogramm die Zuteilungskriterien gesundheitliche Einschränkungen und/oder minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft nicht erfüllt sind. Aus diesem Grund sind im Rahmen des Projektes ergänzende Umfragen vorgesehen, die weitere Informationen zur Gesundheit enthalten. Unter den Personen, für die diese Kriterien zutreffen, dominiert mit Dreiviertel der teilnehmenden Personen Gruppe 1. Die Teilnehmenden am Bundesprogramm sind im Mittel etwas älter als die Nichtteilnehmenden. Sie sind im Mittel bis zu 146 Ta-

gen länger im Leistungsbezug ALG II. Eine Ausnahme davon sind die Personen der Gruppe 5. In dieser Gruppe sind die Nichtteilnehmenden zwei Jahre länger im Leistungsbezug als die Teilnehmenden.

Auswahl der Stichprobe für die Kontrollpersonen in zwei Stufen

Im Folgenden wird die alternative Vorgehensweise zur Ziehung einer geeigneten Stichprobe von Kontrollpersonen dargelegt, die notwendig wurde, weil die ursprünglich gezogenen Kontrollgruppen nicht überschneidungsfrei waren (siehe oben, S. 109).

Stufe 1

Für die Auswahl geeigneter Kontrollpersonen ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Zunächst zieht in Stufe 1 IAB-ITM aus den Geschäftsdaten eine Stichprobe geeigneter Kontrollen (Pre-Matching). Für jeden Teilnehmenden sollen 20 Kontrollpersonen gezogen werden. Bei derzeitig etwas mehr als 7.500 Teilnehmerinnen und Teilnehmern handelt es sich somit insgesamt um eine Stichprobe von 150.000 Personen (Bruttostichprobe).

Die in die Bruttostichprobe eingehenden Kontrollpersonen werden auf Grundlage der in den Prozessdaten der BA abgelegten Eigenschaften von IAB-ITM ausgewählt. Die Ziehung der etwa 150.000 Kontrollpersonen sollte ursprünglich auch anhand der Zugehörigkeit zu einer der fünf Gruppen von Programmteilnehmenden erfolgen (siehe oben, S. 86). Da dies nicht gut möglich ist, wurde zusammen mit IAB-ITM entschieden, alternativ eine Zufallsziehung von 20 Kontrollpersonen entlang folgender Merkmale zum Stichtag 1. November 2015 vorzunehmen:

(1) Geschlecht (männlich/weiblich)
(2) Alter in fünf Jahresschritten (30 Jahre und jünger, 31 bis unter 36 Jahre, ..., 56 bis unter 61 Jahre, 61 Jahre und älter)
(3) Jahre im Leistungsbezug in Jahresschritten (unter 1 Jahr, 1 bis unter 2, ..., 10 Jahre bis unter 11 Jahre (entspricht Leistungsbezug seit Einführung SGB II))
(4) Monate mit Einkommen in den letzten vier Jahren kategorisiert (0 Monate, 1 Monat, 2 Monate, 3 bis 6 Monate, 7 bis 12 Monate, über 12 Monate)
(5) Minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft (ja/nein)
(6) Vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen und/oder Schwerbehinderung (ja/nein)
(7) Frühere Teilnahme an der Beschäftigungsphase „Bürgerarbeit“ (ja/nein)
(8) Ohne Berufsausbildung (ja/nein).

IAB-ITM hat zudem darauf aufmerksam gemacht, dass für die Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mit früherer Beteiligung an der „Bürgerarbeit“ (Merkmal 7) in der Regel aufgrund zu geringer Fallzahlen in den Merkmalszellen nicht genügend Kontrollpersonen zur Verfügung stehen. Deshalb wurden passende Kontrollpersonen bei ehemaligen Teilnehmerinnen und Teilnehmern am Bundesprogramm „Bürgerarbeit“ ausschließlich nach den Kriterien 1 (Geschlecht) und 2 (Alter) ausgewählt.

Stufe 2

In Stufe 2 hat das ZEW mit statistischen Verfahren vier Personen aus den 20 Kontrollpersonen für jeden Teilnehmenden ausgewählt. Für die Auswahl dieser vier Kontrollpersonen wurde ein Matching-Ansatz entwickelt. Ziel ist es, Kontrollpersonen zu bestimmen, die den Programmteilnehmenden nicht nur in soziodemografischen Eigenschaften wie Alter, Bildung und Geschlecht, sondern auch in ihrer bisherigen Erwerbs- und Maßnahmenhistorie möglichst ähnlich sind.

Diese Nettostichprobe der 1. Kohorte bildet die Grundlage für die vorgesehene telefonische Befragung durch SOKO und soll 30.000 Kontrollpersonen (4 x 7.500) enthalten. Die Datenlieferung der Bruttostichprobe durch IAB-ITM aus Stufe 1 erfolgte Ende August 2016. Das ZEW hat die systemfreien Identifikatoren der ausgewählten Kontrollpersonen in der dritten Septemberwoche an IAB-ITM geschickt. IAB-ITM wird danach SOKO die Adressinformationen und das Geschlechtsmerkmal zu den ausgewählten Kontrollpersonen liefern. Die telefonische Befragung der Kontrollgruppe soll Ende September / Anfang Oktober 2016 beginnen. Die statistischen Ergebnisse der Stufe 2 für die 1. Kohorte sollen im folgenden Zwischenbericht dargelegt werden.

5.3 Deskriptive Auswertung der Teilnehmenden der 1. Kohorte

Die Angaben zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der 1. Kohorte in den Geschäftsdaten der BA wurden einer ersten inhaltlichen und statistischen Analyse unterzogen, deren Ergebnisse hier dargestellt werden sollen. Diese als vorläufig zu bezeichnenden Resultate werden in diesem Abschnitt vorgestellt, um einen Einblick in ausgewählte strukturelle Merkmale der 1. Kohorte zu erhalten. Zusammenfassend zeigt sich, dass die Ergebnisse der Tabelle 5.1 bestätigt werden. Die Teilnehmenden sind im Mittel 48 Jahre alt und bezogen im Mittel 8,6 der letzten zehn Jahre ALG II. Ergänzend wird deutlich, dass die Teilnehmenden im Mittel 1,2 der vergangenen zehn Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. 2.739 Personen (36,4 Prozent) der Teilnehmenden hatten in den vergangenen zehn Jahren keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Aufbau der Geschäftsdaten der BA und Analysepotenziale

Tabelle 5.2 gibt einen Überblick über Variablen, die auf Basis der Datengrundlage der 1. Kohorte am Bundesprogramm gebildet wurden. Diese Variablen bilden die Erwerbshistorie einer Person zu jedem Zeitpunkt und zu jeder Episode ab, für die Angaben in den Daten existieren. Für die Zwecke der Darstellung werden in der Tabelle soziodemografische und arbeitsmarktbezogene Merkmale unterschieden. Die soziodemografischen Merkmale umfassen Alter, Geschlecht, Nationalität, Familienstand sowie Angaben zum Bildungsstand. Ferner stehen Informationen zur Gesundheit sowie zur Anzahl der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft zur Verfügung. Anhand der arbeitsmarktbezogenen Merkmale wurden Informationen zum aktuellen Erwerbsstatus ebenso wie zur Erwerbshistorie gebildet. Sofern sich eine Person in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme befindet, sind zudem Informationen zur Art und Dauer (Beginn, Ende, geplantes Ende) der Maßnahme vorhanden. Befindet sich eine Person in Beschäftigung, bieten die administrativen Daten Informationen zur Berufsgruppe, dem Tagesentgelt und dem Wirtschaftszweig. Auf Betriebsebene sind weitere Informationen vorhanden, darunter die Betriebsgröße sowie der Medianverdienst, basierend auf allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten des Betriebes.

Anhand der tagesgenauen Meldungen zu jeder Kategorie des Erwerbsstatus kann die Historie für beliebig gewählte Episoden oder Ereignisse abgebildet werden. Der Erwerbsstatus wird in folgende Kategorien unterteilt: „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“, „in Ausbildung“, „geringfügig beschäftigt“, „in Maßnahme“, „Praktikant“, „arbeitslos“, „ALG II-Bezug“, „krank während Arbeitslosigkeit“, „ALG II-Bezug und minderjährig“, „arbeitslos und Beschäftigungsverhältnis nicht zumutbar“ und „sonstige Beschäftigung“. Des Weiteren existieren in den Geschäftsdaten der BA Perioden ohne weitere Angaben. Dies können Zeiten der Erwerbslosigkeit oder einer Selbstständigkeit sein. Für jede dieser Kategorien ermöglichen die Daten eine Berechnung der Dauer und der Anzahl der Erwerbs- bzw. Nichterwerbsepisoden. Zum letzten beobachteten Zeitpunkt können die gesamten zurückliegenden Dauern sowie die Anzahl unterschiedlicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse bestimmt werden. Dies ist auch für Teilperioden – etwa die zurückliegenden zehn Jahre – möglich.

Tabelle 5.2: Definition und Wertebereiche der verwendeten Variablen

Merkmal	Definition und Wertebereich
Soziodemografische Merkmale	
Frau	Dummyvariable mit dem Wert 1, wenn die Person weiblich ist
Alter	Numerische Variable, die das Alter der Person in Jahren angibt
Deutsch	Dummyvariable mit dem Wert 1, wenn die Person die deutsche Staatsangehörigkeit hat
Verheiratet	Dummyvariable mit dem Wert 1, wenn die Person verheiratet ist
Schulbildung	Kategoriale Variable von 1 bis 5, die den Schulabschluss angibt, mit 1 „keinen Schulabschluss“, 2 „Hauptschulabschluss“, 3 „Realschulabschluss“, 4 „Fachabitur“ und 5 „Abitur“
Ausbildung	Kategoriale Variable von 1 bis 6, die die Ausbildung angibt, mit 1 „keine Ausbildung“, 2 „Berufsausbildung“, 3 „nur Abitur“, 4 „Abitur und Berufsausbildung“, 5 „Fachhochschulabschluss“ und 6 „Universitätsabschluss“
Gesundheitliche Einschränkung	Dummyvariable mit dem Wert 1, wenn die Person gesundheitliche Einschränkungen und/oder eine körperliche Behinderung hat
Anzahl der Kinder	Anzahl der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft
Arbeitsmarktbezogene Merkmale	
Erwerbsstatus	Kategoriale Variable von 1 bis 11, die den Erwerbsstatus angibt (Mehrfachnennungen sind möglich), mit 1 „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“, 2 „in Ausbildung“, 3 „geringfügig beschäftigt“, 4 „in Maßnahme“, 5 „Praktikant“, 6 „arbeitslos“, 7 „ALG II-Bezug“, 8 „krank während Arbeitslosigkeit“, 9 „ALG II-Bezug und minderjährig“, 10 „arbeitslos und Beschäftigungsverhältnis nicht zumutbar“ und 11 „Sonstige Beschäftigung“
Arbeitsmarktpolitische Maßnahme	Kategoriale Variable von 1 bis 7, die die Art der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme angibt, mit 1 „Arbeitsbeschaffung“, 2 „Berufliche Eingliederung und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“, 3 „Aus- und Weiterbildung“, 4 „Bürgerarbeit“, 5 „Arbeitsgelegenheiten“, 6 „MAG und MAT“ und 7 „sonstige“
Berufsgruppe	Berufe nach 6 Kategorien (ausgeübte Tätigkeit nach ISCO 1988): 1 „Landwirtschaft“, 2 „Produktion/Handwerk“, 3 „höhere Angestellte“, 4 „Vertrieb/Verkauf“, 5 „Bürotätigkeiten“ und 6 „Dienstleister“
Tagesentgelt	Numerische Variable mit dem berechneten mittleren Tagesentgelt einer Beschäftigungsperiode in Euro
Wirtschaftszweig	Kategoriale Variable von 1 bis 17, die den Wirtschaftszweig des Betriebs angibt, mit 1 „Agrar“, 2 „Güterproduktion“, 3 „Metall“, 4 „Fahrzeug“, 5 „Konsumgüter“, 6 „Nahrung“, 7 „Bau“, 8 „Ausbau“, 9 „Großhandel“, 10 „Einzelhandel“, 11 „Verkehr“, 12 „wirtschaftliche Dienstleistung“, 13 „Haushaltsdienstleistung“, 14 „Gesundheit“, 15 „Verbände“, 16 „öffentliche Verwaltung“, 17 „Sonstiger Wirtschaftszweig“
Weitere Betriebsvariablen	Anzahl der Beschäftigten und Medianlohn im Betrieb, jeweils zum Stichtag 30.06.
Generierte Arbeitsmarkthistorien	Basierend auf den Erwerbsstatus- und Maßnahmenkategorien werden Variablen generiert, die die Dauer (tagesgenau) und die Häufigkeit bis zum aktuellen Rand angeben.
Generierte letzte Beschäftigungsinformation	Basierend auf Erwerbsstatusinformationen der Kategorien 1 und 3 und den damit verbundenen Betriebsmerkmalen werden Informationen des letzten Status festgehalten

Quelle: Datenabzug IAB-ITM (2016) zum Stichtag 1. November 2015; eigene Darstellung.

Weiterhin gibt es Variablen zum mittleren Tagesentgelt, zur Berufsgruppe und zum Wirtschaftszweig des Betriebes der letzten Beschäftigung. Während die Validität und die Vollständigkeit der prozessgenerierten

arbeitsmarktbezogenen Daten aus der Sicht des Auftragnehmers als relativ hoch eingestuft werden kann, gibt es einige soziodemografische Merkmale mit fehlenden oder weit zurückliegenden Einträgen. Dies betrifft insbesondere die für die geplanten Analysen wichtigen Angaben zum Gesundheitszustand und zum Bildungsstatus.

Um den Informationsgehalt der Prozessdaten dennoch möglichst gut auszuschöpfen, konnten in vielen Fällen die fehlenden Angaben zur Bildung nach in der Literatur entwickelten Regeln eingefügt („imputiert“) werden (Fitzenberger et al. 2006).[21] Für den Gesundheitszustand und die Anzahl der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft werden die Informationen vom letzten beobachteten Eintrag fortgeschrieben. Für *Gesundheitliche Einschränkung*, die aus den beiden Angaben gesundheitliche Einschränkungen und / oder körperliche Behinderung besteht, erfolgt eine separate Fortschreibung. Die Fortschreibung der Gesundheitsinformation kann zu Fehlern führen. In der Literatur wird diskutiert, dass Perioden der Arbeitslosigkeit zur Verschlechterung der Gesundheit beitragen können (Hollederer und Voigtländer 2016, Paul et al. 2016). Gerade bei älteren Personen kann die Fortschreibung daher fehlerbehaftet sein.

Für die 7.515 Teilnehmerinnen und Teilnehmer der 1. Kohorte zeigen sich bei diesem Verfahren folgende Ergebnisse. Nach Fortschreiben der Angabe gesundheitliche Einschränkungen haben lediglich 0,2 Prozent der Beobachtungen keinen Eintrag. Allerdings liegen bei 7,8 Prozent der Personen die letzten Einträge bereits länger als ein Jahr zurück. Für diese Gruppe von 7,8 Prozent könnte die Fortschreibung somit fehlerhaft sein. Der Status einer Behinderung hat zum letzten möglichen Beobachtungzeitpunkt eine Füllrate von über 99 Prozent. Bei knapp 95 Prozent liegt der letzte beobachtete Zustand weniger als ein Jahr zurück. Nach der Imputation der Schulvariable verbleiben noch 0,3 Prozent, nach derjenigen der Ausbildungsvariable 8 Prozent fehlende Werte.

Nach Rücksprache mit ITM-IAB ist die Variable *Anzahl der Kinder* als relativ valide einzustufen. Grund hierfür ist die Höhe des Leistungsanspruchs nach dem SGB II, deren Berechnung von der Anzahl der Kinder abhängt. Die Variable enthält für 46,4 Prozent der Personen Angaben zur Anzahl der Kinder.

Erste deskriptive Auswertungen der Geschäftsdaten der 1. Kohorte von Teilnehmenden

Die nachfolgenden beiden Tabellen zeigen die Ausprägungen der oben gezeigten Variablen für eine Population von 7.515 Teilnehmerinnen und Teilnehmern der 1. Kohorte, die bis Mitte Juli 2016 in CoSach eingetragen wurden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die soziodemografischen Merkmale und ausgewählte arbeitsmarktbezogene Zielgrößen in zwei separaten Tabellen dargestellt. Beide Tabellen zeigen in der ersten Spalte die relevante Variable und in den nachfolgenden Spalten die Anzahl der verfügbaren Beobachtungen je Variable sowie statistische Kennziffern. Um die Werte insbesondere für die Erwerbshistorien möglichst vergleichbar zu machen, wurde als gemeinsamer Stichtag der 31.12.2014 gewählt. Ansonsten können sich aufgrund der üblichen Erfassungsverzögerungen, die individuell variieren können, Unterschiede in den Erwerbshistorien ergeben, die allein auf Unterschieden in den Zeitpunkten der letzten Erfassung liegen.

Die Angaben zu *Alter*, *Frau* und *Deutsch* sind vollständig vorhanden (Tabelle 5.3). Die 1. Kohorte umfasst 44,0 Prozent Teilnehmerinnen und 56,0 Prozent Teilnehmer, also in der Mehrzahl männliche Personen. Das Durchschnittsalter liegt bei 47,8 Jahren. 90,8 Prozent der Teilnehmenden geben als Staatsangehörigkeit deutsch an. Die Information zum Familienstand ist in aller Regel enthalten (96,3 Prozent). 32,2 Prozent der Teilnehmenden mit vorhandener Angabe sind verheiratet. Über zwei Drittel sind nicht verheiratet, wobei nicht bekannt ist, ob sie ledig, geschieden oder verwitwet sind und ob sie allein oder in einer festen Partnerschaft leben.

[21] Der Algorithmus folgt der Annahme, dass ein einmal erreichter Schul- bzw. Ausbildungsabschluss nicht über die Zeit sinken sollte. Daher wird für die Bildungsvariable der höchste in den Daten dokumentierte Abschluss verwendet.

Tabelle 5.3: Soziodemografie der 1. Kohorte der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Variable	Angabe vorhanden (in Klammern in %)	Mittelwert dazu bzw. %
Frau	7.515	44,0
Alter	7.515	Ø 47,8
Deutsch	7.515	90,8
Verheiratet	7.237 (96,3)	32,2
Schulbildung	7.493 (99,7)	
Kein Schulabschluss		2,0
Hauptschulabschluss		50,5
Realschulabschluss		34,7
Fachabitur		5,5
Abitur		7,2
Ausbildung	6.915 (92,0)	
Kein Ausbildungsabschluss		17,7
Berufsausbildung		73,5
Nur Abitur		1,0
Abitur mit Berufsausbildung		4,1
Fachhochschulabschluss		1,4
Universitätsabschluss		2,2
Gesundheitliche Einschränkung	7.514	30,5
Anzahl der Kinder	3.488 (46,4)	Ø 1,3

Quelle: Datenabzug von IAB-ITM (2016) zum Stichtag 1. November 2015; 1. Kohorte der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“; eigene Berechnung. Die Messung der Mittelwerte bezieht sich auf den einheitlichen Stichtag 31.12.2014 in den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) der Bundesagentur für Arbeit.

2,0 Prozent besitzen keinen Schulabschluss, 50,5 Prozent haben einen Hauptschulabschluss, 34,7 einen Realschulabschluss. 7,2 Prozent der Teilnehmenden der 1. Kohorte haben Abitur, 5,5 Prozent Fachabitur. 17,7 Prozent der Teilnehmenden der 1. Kohorte mit vorhandener Information haben keine Berufsausbildung. Mit 73,5 Prozent stellt die Berufsausbildung den dominanten Ausbildungsstatus dar. Zusätzlich haben 4,1 Prozent Abitur und eine Berufsausbildung. Über einen Fachhochschulabschluss verfügen 1,4, über einen Universitätsabschluss 2,2 Prozent.

Die letzten beiden Variablen der Tabelle 5.3 beinhalten Deskriptionen zum Gesundheitszustand und zur Anzahl der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft. Programmteilnehmende mit Angaben zur Anzahl der Kinder (46,4%) haben im statistischen Mittel 1,3 Kinder. 85 Prozent der Teilnehmer_innen mit Kindern haben weniger als drei Kinder (der Prozentwert steht nicht in der Tabelle). Der Anteil der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen liegt unter den Teilnehmer_innen der 1. Kohorte bei 30,5 Prozent. Beide Werte (Gesundheitszustand und Kinder) scheinen angesichts der Fokussierung des Bundesprogramms vergleichsweise niedrig zu sein. Möglicherweise werden daher in der Praxis der Programmzuweisung andere Kriterien insbesondere zur Bewertung gesundheitlicher Einschränkungen zugrunde gelegt.

Zudem verdeutlicht die Tabelle, dass nur 3,6 Prozent der Teilnehmenden der 1. Kohorte einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss haben. Diese Angaben müssen nicht repräsentativ für die Teilnehmenden insgesamt sein, weil es sich erst um die 1. Kohorte handelt. Trotzdem verdeutlichen sie, dass es sich bei

den Teilnehmenden überwiegend um alleinstehende Nichtakademikerinnen bzw. Nichtakademiker handelt.[22]

Tabelle 5.4 zeigt ausgewählte Informationen zu den individuellen Erwerbs- und Maßnahmenhistorien, darunter insbesondere die mittlere Anzahl und die mittlere Dauer von Erwerbs- oder Maßnahmenepisoden in den letzten zehn Jahren. In der oberen Hälfte sind für die Kategorien der Variable *Erwerbsstatus* Deskriptionen ausgewiesen, in der unteren Hälfte diejenigen der Variablen *Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen*. Die Mittelwerte der Zustände addieren sich nicht zu hundert Prozent, da vielfach parallele Episoden von Beschäftigung und Leistungsbezug existieren.

Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre vor der Programmteilnahme hatten die Teilnehmenden der 1. Kohorte 1,5 sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Spalte „Anzahl“ in Tabelle 5.4), die wiederum im Mittel 1,2 Jahre dauerten (Spalte „Dauer“ in Tabelle 5.4). Der Median der Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen betrug 1 (der Wert steht nicht in der Tabelle). 2.739 Personen (36,4 Prozent der Teilnehmenden) hatten keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zum Stichtag 31.12.2014 waren 6,4 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt (letzte Spalte). Sie waren also noch kurz vor Eintritt in das Bundesprogramm sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Weitere Analysen und die Fallstudien werden zeigen, ob ein Eintritt in die geförderte Beschäftigung auch direkt aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erfolgen konnte bzw. unter welchen Umständen ein direkter oder nur durch kurze Erwerbslosigkeit unterbrochener Übergang vorkam.

Der Zustand ALG II-Bezug dominiert, kaum überraschend, mit 98,1 Prozent. Nicht selbstverständlich erscheint jedoch, dass ALG II-Bezug mit durchschnittlich 8,6 Jahren innerhalb der letzten zehn Jahre das quantitativ bedeutendste Ereignis darstellt. Da die Anzahl der beobachteten Episoden mit 1,7 relativ niedrig erscheint, dauerte jede dieser ALG II-Perioden relativ lang. Das Bundesprogramm wird daher in der Anfangszeit in erster Linie von Personen mit sehr langem Leistungsbezug genutzt, der in der Regel über die Programmanforderung von vier Jahren Leistungsbezug deutlich hinausgeht.

[22] Ein relativ niedriger Bildungsstand wird auch von früheren Untersuchungen, die sich auf das Jahr 2010 beziehen, berichtet (siehe Bruckmeier et al. 2015: 4-9).

Tabelle 5.4: Arbeitsmarktbezogene Merkmale der 1. Kohorte der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Variable	Anzahl (Mittelwert)	Dauer (Mittelwert)	Status 31.12.14 (%)
Erwerbsstatus			
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	1,5	1,2 Jahre	6,4
Geringfügige Beschäftigung	0,9	8,2 Monate	4,8
Arbeitslosigkeit	3,6	8,3 Jahre	93,4
ALG II-Bezug	1,7	8,6 Jahre	98,1
Krank und Arbeitslosigkeit	1,6	1,2 Monate	0,4
Arbeitslos und keine Vermittlung zumutbar	0,9	7,7 Monate	4,9
Episoden ohne Meldung	0,5	9,7 Monate	---
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen			
Arbeitsbeschaffung	0,2	1,6 Monate	0,7
Berufliche Eingliederung und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	0,4	2,8 Monate	0,5
Aus- und Weiterbildung	0,8	2,1 Monate	0,9
Bürgerarbeit	0,2	3,9 Monate	4,0
Arbeitsgelegenheiten	2,2	15,6 Monate	17,4
MAG und MAT	0,8	3,3 Monate	4,0
Sonstige	0,2	0,9 Monate	0,2

Quelle: Datenabzug von IAB-ITM (2016) zum Stichtag 1. November 2015; 1. Kohorte der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“; eigene Berechnung. Die Messung der Mittelwerte bezieht sich auf den einheitlichen Stichtag 31.12.2014 in den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) der Bundesagentur für Arbeit bzw. auf die letzten zehn Jahre vor diesem Stichtag (2005-2014). Für 17 Personen liegen zum Stichtag keine Angaben vor.

Im Mittel enthält die Stichprobe der 1. Kohorte 0,5 Episoden ohne Meldungen, die durchschnittlich 9,7 Monate dauerten. Perioden der geringfügigen Beschäftigung dauerten 8,2 Monate. Perioden der Arbeitslosigkeit, in denen eine Vermittlung nach den Angaben in den Geschäftsdaten der BA nicht zumutbar war – hier vor allem wohl Zeiten mit Kindern unter drei Jahren –, dauerten im Mittel 7,7 Monate. Auch die Angaben zu den übrigen Zuständen sind in der Tabelle ersichtlich.

Zusammenfassend kann man aus dem oberen Teil von Tabelle 5.4 ersehen, dass die Teilnehmenden der 1. Kohorte im zehnjährigen Zeitraum zwischen Beginn 2005 und Ende 2014 im Mittel 8,6 Jahre lang ALG II bezogen und 1,2 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Angesichts dieser Werte handelt es sich bei der 1. Kohorte mit Wahrscheinlichkeit nicht um eine repräsentative Stichprobe von erwerbsfähigen ALG II-Bezieher_innen, sondern um eine Gruppe von Personen mit relativ langem Leistungsbezug, wie sie vom Programm angesprochen werden sollte.

Ergänzend wurden betriebliche Merkmale ermittelt, die nicht in der Tabelle enthalten sind. So betrug das mittlere Tagesentgelt in der letzten gemeldeten Beschäftigung in der 1. Kohorte der Teilnehmenden 35,1 Euro. Der Medianverdienst aller Beschäftigten des Betriebs (in denen im Mittel 238,6 Personen beschäftigt waren) lag bei 56,0 Euro. Somit verdienten die Teilnehmenden der 1. Kohorte im Mittel etwa zwei Drittel von dem Betrag, den 50 Prozent der Beschäftigten im Betrieb erreichten. Dies ist angesichts der relativ niedrigen Schul- und Ausbildungsabschlüsse und eines überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisikos der 1. Kohorte der Teilnehmenden wenig überraschend, auch wenn es wesentlich von Unterschieden in der Arbeitszeit bestimmt sein wird.

Der untere Teil der Tabelle 5.4 enthält die Informationen mit Bezug zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Anzahl der Episoden der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen innerhalb der letzten zehn Jahre ist im Durchschnitt in aller Regel kleiner als 1. Das deutet darauf hin, dass nicht alle Personen in diesem Zeitraum in einer Maßnahme waren.

Zum Stichtag 31.12.2014 befinden sich 27,7 Prozent der 1. Kohorte von Teilnehmenden in einer Maßnahme, darunter 0,7 Prozent in Arbeit beschaffenden Maßnahmen, 0,5 Prozent in beruflicher Eingliederung und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie 0,9 Prozent in Aus- und Weiterbildung. An „Bürgerarbeit“ nahmen 4,0 Prozent teil. Episoden der „Bürgerarbeit“ dauerten im Mittel 3,9 Monate. Den größten Anteil stellen mit 17,4 Prozent die Arbeitsgelegenheiten dar, gefolgt von den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (4,0 Prozent). Die quantitativ bedeutendste Gruppe von Maßnahmen stellen mit 2,2 Episoden die Arbeitsgelegenheiten dar, deren Dauer im Durchschnitt 15,6 Monate betrug.

Zum derzeitigen Zeitpunkt kann nicht abschließend beurteilt werden, wie repräsentativ diese Werte für Personen sind, die Leistungen nach SGB II beziehen und die Kriterien einer Teilnahme am Bundesprogramm erfüllen. Die bisherige Vermutung ist, dass es sich bei der 1. Kohorte um Personen handelt, die bereits überdurchschnittlich lange arbeitslos sind und die bereits häufig an verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen haben, wahrscheinlich aufgrund der langen Dauer des Leistungsbezugs. Es ist geplant, ausgewählte Informationen aus der dokumentierten Erwerbs- und Maßnahmenhistorie bei der Suche nach Kontrollgruppen für die Teilnehmenden zu berücksichtigen. Ziel ist es, für die Wirkungsanalysen Stichproben von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden mit einer ansonsten ähnlichen Erwerbs- und Maßnahmenhistorie zu konstruieren. Die Erwerbs- und Maßnahmenhistorie kann wertvolle Hinweise zu ansonsten nicht leicht zu beobachteten Aspekten der Gesundheit wie auch der Motivation zu einer Erwerbstätigkeit enthalten (u. a. Lechner und Pfeiffer 2001).

6. Instrumente zur Erfassung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung

6.1 Das Konzept von sozialer Teilhabe

Das Ziel der sozialen Teilhabe ist seit längerem Beobachtungsgegenstand und Maßstab für Gesellschaftspolitik (Europäische Kommission 2004, Bundesregierung 2005, 2013, Sachverständigenkommission 2011); im vorliegenden Forschungsvorhaben ist die Verbesserung der sozialen Teilhabe Maßstab für den Erfolg eines Arbeitsmarktprogramms, das sich an bestimmte Zielgruppen richtet, deren gesellschaftliche Teilhabe aufgrund ihres lang andauernden Ausschlusses von Erwerbsarbeit gefährdet ist. Es geht also um die soziale Teilhabe von Menschen im ALG II-Bezug, denen aufgrund bestimmter Hindernisse der Zugang in den Arbeitsmarkt besondere Probleme bereitet (gesundheitliche Probleme oder Betreuung minderjähriger Kinder) und deren soziale Teilhabe mithilfe des Programms im Rahmen einer geförderten Beschäftigung gesteigert werden soll.

Obwohl bereits in mehreren Untersuchungen empirisch umgesetzt, liegt bisher keine Operationalisierung von sozialer Teilhabe vor, an die man direkt anknüpfen könnte und die sich bereits als Standard etabliert hat. Auch das Bundesprogramm macht hierzu keine Vorgabe. Das Fehlen einer allgemein akzeptierten Operationalisierung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich das Konzept sozialer Teilhabe auf zwei unterschiedliche Theoriestränge zurückführen lässt und sich zum Teil auf unterschiedliche Gegenstandsbereiche erstreckt. Hierbei handelt es sich zum einen um den – vor allem aus Frankreich stammenden – Diskurs um Exklusion, zu dem Inklusion und Teilhabe die Gegenbegriffe darstellen (Leisering 2004, Kronauer 2002, 2006), zum anderen um den Diskurs zu *capabilities* bzw. Verwirklichungschancen, der vor allem auf Amartya Sen und Martha Nussbaum zurückgeführt wird (Sen 1992, Nussbaum 2000 sowie Bartelheimer 2007 und Bonvin und Orton 2009).

Für die Entwicklung eines operationalisierbaren Konzepts sozialer Teilhabe scheint es fruchtbringend, diese beiden Forschungsstränge miteinander zu verbinden und ihre jeweiligen Stärken zu nutzen. Denn die beiden Perspektiven fokussieren unterschiedliche Ebenen der Analyse von sozialer Teilhabe: während der erste Forschungsstrang um die Frage von *Inklusion* und *Exklusion* sich auf substanzielle Aspekte des Konzepts konzentriert und die Mehrdimensionalität von sozialer Teilhabe hervorhebt, fokussiert der *capabilities*-Ansatz die Frage, wie soziale Teilhabe *verwirklicht* werden kann. Letzterer ist mithin ein prozessualer Ansatz, der eine Heuristik zur Erfassung der Umsetzung von sozialer Teilhabe und zur Analyse verschiedener Einflussfaktoren liefert, wohingegen der Inklusions-Ansatz eher die Inhalte von Teilhabe selbst fokussiert, ohne die Umsetzung derselben zwingend in den Blick zu nehmen. Im Folgenden werden beide Perspektiven genauer erläutert und hinsichtlich ihres Beitrages für eine mögliche Operationalisierung von sozialer Teilhabe miteinander verglichen.

6.2 Ein substanzieller Ansatz zur Erfassung verschiedener Dimensionen von sozialer Teilhabe: Inklusion, Anerkennung, Well-Being und andere

Parallel zur politischen Idee, mit „Teilhabe“ eine neue Form sozialer Gerechtigkeit zu identifizieren (in Abgrenzung z.B. zur Bedarfs- oder Leistungsgerechtigkeit, siehe Gronbach 2012, Gerdes 2014, Bartelheimer und Kädtler 2012), hat sich eine wissenschaftliche Auseinandersetzung darüber entwickelt, wie Teilhabe konzeptualisiert und operationalisiert werden kann. Grundlegend ist all diesen Beiträgen gemein, dass Teilhabe aus wissenschaftlicher Sicht, ähnlich dem Konzept der Inklusion, als positiver normativer Gegen-

begriff zu den Konzepten Armut und Prekarität verstanden werden kann (Bartelheimer 2007). Der Begriff der Teilhabe geht allerdings insofern über den der Inklusion hinaus, indem er eine individualisierte Perspektive einnimmt (siehe ausführlich Abschnitt 6.3). So kann es beispielsweise individuell unterschiedliche Perspektiven auf die Situation „Armut“ geben (Sen 1992), aus welcher unterschiedliche Handlungsmuster resultieren. Das Konzept der Teilhabe ist somit nicht nur individualisiert, sondern auch prozessual, d.h. Teilhabe bedarf der Herstellung im Rahmen individualisierter Lebensführung und lässt sich nicht verordnen.

Basierend auf der Forschung zu sozialer Exklusion wird dabei die Mehrdimensionalität von sozialen Risiken betont, die neue Modi sozialstaatlicher Intervention notwendig werden lässt (Gronbach 2012, S. 48). Kaufmann unterscheidet beispielsweise die ökonomische, die rechtliche, die ökologische und die pädagogische Interventionsform (Kaufmann, 2002, S. 90), welche die Teilhabe an der Gesellschaft beeinflussen können: während zunächst der Rechtsstatus zur Nutzung der Möglichkeiten grundsätzlich gegeben sein muss (rechtliche Intervention), so kann im Folgenden über Ressourcen (ökonomische Intervention), Gelegenheiten (infrastrukturelle Intervention) und Dienstleistungen zur Unterstützung individueller Handlungsfähigkeit (pädagogische Intervention) soziale Teilhabe erreicht werden. Lässt man die rechtliche und die ökonomische Intervention zunächst einmal außer Acht, weil dies die klassischen Interventionsformen westlicher Wohlfahrtsstaaten sind, dann wird deutlich, dass es also darum geht, die sozialstaatlichen Leistungen, die dem Individuum zuteilwerden, über monetäre Leistungen hinaus auf solche auszuweiten, die Handlungsfähigkeit steigern und Gelegenheiten schaffen, diese Handlungsfähigkeit einzusetzen. Die Zugehörigkeit drückt sich dann in sozialem Handeln aus, also in der Fähigkeit, an den verschiedenen Formen des gesellschaftlichen Lebens aktiv teilhaben zu können: durch die Handlung wird das Individuum ein „Teil“ des Ganzen.

Was aber bedeutet Handlungsfähigkeit konkret? Wie kann die Förderung von Handlungsfähigkeit konkret die soziale Teilhabe verbessern? Auf allgemeiner Ebene kann dies alle Aktivitäten umfassen, die dazu dienen, sich, über Bedarfsdeckung und Konsum hinaus, „die gesellschaftlichen Möglichkeiten individueller Lebensführung anzueignen“ (Bartelheimer und Kädtler 2012, S. 51). Kronauer (2010, S. 25ff.) unterscheidet zwei Ebenen sozialer Teilhabe: die Beziehungsebene und die materielle Ebene. Die Beziehungsebene (auch Interdependenz genannt) umfasst die Teilhabe eines Individuums als Mitglied einer arbeitsteiligen Gesellschaft oder als Teilnehmer_in in sozialen Nahbeziehungen. Die materielle Ebene hingegen (auch Partizipation genannt) meint die Teilhabe an Kultur und politischen Prozessen.[23] Es geht also um Aktivität des Individuums im Rahmen seines direkten Umfelds einerseits, als Freund_in, Partner_in oder Kolleg_in / Mitarbeiter_in, und um Aktivität im Rahmen größerer sozialer Prozesse, nämlich als Konsument_in oder Wähler_in, andererseits. Diese „Einbindung“ in gesellschaftliche Lebensformen produziert bestimmte Lebensmuster, welche Auswirkungen auf Faktoren wie z.B. das Einkommen, die Wohnsituation, die Gesundheit und andere Lebensbedingungen haben (*„functionings“* nach Sen). Soziale Teilhabe eröffnet somit eher Möglichkeiten als einen finalen sozialen Status.

Diese Ebenen sozialer Teilhabe lassen sich weiter herunterbrechen auf die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche, in denen sie Bedeutung haben. Bartelheimer (2007) unterscheidet die Bereiche Erwerbsarbeit, soziale und politische Rechte, Nahbeziehungen und Bildung / Kultur. Die OECD zieht für ihren Well-Being-Ansatz verschiedene materielle und qualitative Bedingungen zur Bestimmung individuellen Wohlergehens heran (OECD 2015, S. 23). Während zu Ersterem der Bezug eines Einkommens, der Besitz eines Arbeitsplatzes und die Verfügbarkeit über eine Wohnung gehören, zählen zu den qualitativen Faktoren Gesundheit, Bildung, soziale Nahbeziehungen, politische Partizipation, Work-Life-Balance, Umweltqualität und persönliche Sicherheit. Dabei geht es um die Zustände, die für die empfundene Zugehörigkeit zur

[23] Dieser Punkt wird oft auch alleinstehend als Teilhabe definiert. In der internationalen Forschung ist dann von „voice“ die Rede (Hirschman 1970; Newman und Clarke 2009).

gesellschaftlichen Normalität als zentral angesehen werden. Bezogen auf das Beispiel der Arbeitswelt hieße das beispielsweise, eine Übereinstimmung mit dem „Idealbild einer an Erwerbsarbeit orientierten Lebensführung“ zu ermöglichen (siehe z.B. explizit Bauer et al. 2011, S. 37; klassisch: Jahoda et al. 1933). Dazu gehören die Aufrechterhaltung einer Tagesstruktur bzw. eines Arbeitsalltags, die Perspektive einer selbstständigen Einkommenserzielung – auch in einer geförderten Beschäftigung – sowie der Einsatz der eigenen beruflichen Fähigkeiten. Christoph und Hohmeyer (2012) sowie Lenhart und Wagner (2010) benennen zudem das Sinnerleben (in) der Arbeit und damit verbundene Erfolgserlebnisse als wichtige Teilhabedimension. Obermeier et al. (2013) betonen Gesundheit und soziale Kontakte als von der Erwerbstätigkeit beeinflusste Teilhabedimensionen. Hirseland et al. (2012) haben Selbstbestimmung und Selbstwertgefühl als Aspekte sozialer Teilhabe in ihrer Studie zum Beschäftigungszuschuss hervorgehoben. All diese Aspekte können schließlich dazu führen, dass Individuen sich auch außerhalb der Arbeitswelt stärker zugehörig fühlen: ein Mensch mit hohem Selbstwert wird leichter soziale Kontakte knüpfen, der Erwerb eines Einkommens ermöglicht gegebenenfalls den Besuch kultureller Veranstaltungen usw. Die in diesen Studien genannten Punkte haben Bezüge zu verschiedensten in der OECD-Studie aufgeführten allgemeinen Dimensionen. Dies zeigt, dass auch im Feld der Forschung zur Förderung von Teilhabe durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen keine einheitliche Perspektive auf soziale Teilhabe existiert. Für die Operationalisierung der Förderung sozialer Teilhabe durch das Bundesprogramm werden diejenigen aufgeführten OECD-Dimensionen herangezogen, die einen (zumindest impliziten) Bezug zur Arbeitswelt haben (ausgenommen sind somit die Punkte „Umweltqualität“ und „persönliche Sicherheit“, da diese nicht Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind bzw. bislang nicht waren). Auf diese Weise wird ein möglichst breites Spektrum von Teilhabe-Dimensionen abgedeckt, ohne dass diese rein individuell aufgefasst werden würden (was eine weitere Teilnehmenden-Befragung erfordern würde).

Darüber hinaus wird für die Teilnehmenden-Befragung zusätzlich die Dimension der „Anerkennung“ aufgenommen, weil sie auf die objektiven Hintergründe sozialer Benachteiligung aufmerksam macht. Die Interpretation gesellschaftlicher Auseinandersetzungen als „Kampf um Anerkennung“ (Honneth 2003) (bzw. um die Überwindung von sozialer Demütigung und Missachtung) verweist auf objektive strukturelle Zusammenhänge, die hinter der empfundenen Zugehörigkeit zur Gesellschaft, der Selbst-Positionierung darin und dem individuellen Selbstwertgefühl stehen können. Wer von Erwerbsarbeit ausgeschlossen und gezwungen ist, ein „Leben in der Grundsicherung“ zu führen, befindet sich notgedrungen im Widerspruch zum dominanten Wertesystem der Arbeitsgesellschaft. Da die meisten Betroffenen dieses Wertesystem verinnerlicht haben und die Redeweisen und öffentlichen Diskurse registrieren, über die es reproduziert wird, befinden sie sich in einer Situation gesellschaftlicher „Nicht-Anerkennung“, und zwar unabhängig von konkreten Erfahrungen der Missachtung und Geringschätzung in Interaktionen mit Familienangehörigen, Freunden, Nachbarn und Personal der Jobcenter, die im Einzelfall verschärfend hinzukommen können. Insofern bedeutet die Simulation gesellschaftlicher Normalität durch Erwerbstätigkeit auf einem durch öffentliche Förderung geschaffenen Arbeitsplatz einen vorübergehenden Ausweg aus der Position der „Nicht-Anerkennung“. Wenn zusätzlich der Leistungsbezug verlassen werden kann – was allerdings bei dem hier zu evaluierenden Programm eher selten der Fall sein wird –, verstärkt dieses die Erfahrung von Normalität. Schließlich kann die Tätigkeit selbst, d.h. das Gelingen bei der Erfüllung von Aufgaben und die Kontakte zu Klient_innen, Kund_innen, Kolleg_innen und Vorgesetzten, Erfahrungen der Selbstwirksamkeit, Bestätigung und Anerkennung vermitteln. Während die objektiven gesellschaftlichen Anerkennungsstrukturen mit den im Projekt verwendeten Methoden nicht erfasst werden können, werden mehrere Items der Teilnehmenden-Befragung subjektive Wahrnehmungen thematisieren, die als Resultate des Positionswechsels aus der Sphäre gesellschaftlicher Nicht-Anerkennung in die Sphäre der Anerkennung interpretiert werden können.

Tabelle 6.1 fasst die verschiedenen Dimensionen zusammen und ordnet ihnen Ausprägungen von Teilhabe zu. Wo möglich, soll auch die persönliche Bedeutung bestimmter Zustände erfragt werden, um die individuelle Perspektive auf die von uns vorstrukturierten Dimensionen einfangen zu können. Zum Beispiel

wird an verschiedenen Stellen der Teilnehmenden-Befragung danach gefragt, welche Bedeutung die Nutzung bestimmter Ressourcen, die Gewährung institutioneller Gelegenheiten oder die Entstehung von Teilhabechancen für die Einzelnen haben.

Tabelle 6.1: Teilhabedimensionen und Ausprägungen sozialer Teilhabe

Dimension	Teilhabeform (als Chance oder Ergebnis fassbar)
Ressourcen	Einkommen, Mobilität, Wohnen
Kompetenzen	Schulbildung, berufliche Erfahrungen, Basiskompetenzen, Sekundärtugenden
Erwerbsarbeit	Erwerbsbeteiligung (Umfang und Sicherheit), Arbeitsinhalte und -aufgaben
Soziale Integration	Netzwerke, Hilfestrukturen, Nahbeziehungen, Freizeit
Bürgerliche und politische Rechte	Möglichkeiten zur Partizipation
Soziale Rechte	Transfereinkommen, soziale Dienstleistungen
Bildung / Kultur	Zugang zu kulturellen Angeboten und dem Bildungssystem
Gesundheit	Physische, psychische und psychosoziale Unversehrtheit
Anerkennung	Selbstpositionierung, Fremdzuschreibungen und Diskriminierung
Selbstwirksamkeit	Sinnerleben, Selbstvertrauen, Erfolgserlebnisse
Work-Life-Balance	Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf, insbesondere im Hinblick auf Zeitkontingente

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf OECD 2015, Bartelheimer 2007, Volkert 2005.

Die genannten Dimensionen sind nicht immer leicht analytisch zu trennen: so können z.B. Anerkennung oder Selbstwirksamkeit mit verschiedenen anderen Dimensionen einhergehen oder gar von ihnen abhängig sein (wie Erwerbsarbeit, Bildung, Kultur oder auch Einkommen). Darüber hinaus sind Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Dimensionen anzunehmen (z.B. zwischen Gesundheit und Erwerbsarbeit). Diese Probleme bei der Konzeptualisierung sind insofern unbedenklich, als dass die Zusammenhänge im individuellen Einzelfall variieren können und es von daher keine allgemeingültige Rangordnung unter den Dimensionen geben kann. Es war gerade ein Argument für die Einnahme einer multi-dimensionalen Perspektive im Exklusions-Diskurs, dass die verschiedenen Dimensionen von Exklusion einander verstärken *können*, sodass eine möglichst breite Sichtweise darauf notwendig ist (Whelan und Whelan 1995).

6.3 Eine Heuristik zur Messung der Umsetzung von sozialer Teilhabe

Die oben eingeführte Begrifflichkeit der sozialen Teilhabe unterscheidet sich von den bisherigen Konzepten der Integration, Inklusion oder Wohlfahrt in der Hinsicht, dass sie das Handeln des Individuums, bzw. dessen Handlungsfähigkeit, in den Mittelpunkt stellt (siehe auch Bartelheimer 2007). Teilhabe stellt sich erst durch die Aktivität des Individuums her und lässt sich nicht, wie z.B. eine Sozialleistung, die auf das Konto einer Person überwiesen wird, einfach zuweisen. Damit sich jemand der Gesellschaft zugehörig fühlt und an gesellschaftlichen Aktivitäten teilnimmt, müssen verschiedene Faktoren zusammenkommen: So kann beispielsweise im Rahmen einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme die Möglichkeit entstehen, soziale Kontakte, z.B. zu Kolleg_innen zu knüpfen. Ob daraus gelungene soziale Kontakte entstehen, die für das Individuum eine Art von Zugehörigkeitsempfinden schaffen, ist abhängig von der Interaktion der

Beteiligten in der konkreten Situation. Ein Beispiel, das Amartya Sen als Hauptvertreter des Capability-Ansatzes anführt, ist das des Fastens: es ist wichtig zu unterscheiden, ob eine Person keine Chance hat, ihren Hunger zu stillen, oder ob sie sich bewusst dagegen entscheidet (Sen 1981, S. 27). Es geht also auch darum, ein Leben gemäß den eigenen persönlichen Zielen führen zu können (vgl. Bonvin 2006, S. 65).

Diese im Konzept der Teilhabe angelegte Kontingenz öffnet das Konzept über seine inhaltlichen Aspekte hinaus: Teilhabe wird zu einer Heuristik, die im Rahmen einer methodisch offenen, empirischen Analyse mit Inhalten zu füllen wäre. Ein bekanntes Beispiel für solch ein Vorgehen ist die Forschung zum Thema Well-Being,[24] wo die Lebenszufriedenheit ein zentrales Kriterium der Lebensqualität und des Wohlergehens darstellt. Erst so lässt sich zeigen, ob soziale Teilhabe auch erreicht worden ist (also ob sich jemand wirklich zugehörig fühlt) oder ob nur die Chance darauf bestanden hat. Ein Instrument zur Strukturierung einer solchen Analyse stellt der *capability*-Ansatz dar, der an sich ein sehr offenes Konzept ist. Capability meint dabei die Fähigkeit, einen irgendwie gearteten Status („*functioning*“) zu erreichen, den man sich vorstellt (z.B. Hunger mithilfe eines auf Basis von gekauften Zutaten gekochten Gerichts vermeiden zu *können*). Welcher Status, also welche Ausprägung sozialer Teilhabe im Sinne der oben genannten Dimensionen, dabei angezielt wird, wird offen gelassen. In einem fast schon idealistischen Sinne geht der Capability-Ansatz davon aus, dass es möglich ist, in einem demokratischen Prozess eine Einigung über bestimmte Grundbedürfnisse zu erzielen, die dann grundlegend für die Bewertung des jeweiligen Lebensstandards werden könnte.[25]

Auch wenn der *capability*-Ansatz eine konkrete Operationalisierung sozialer Teilhabe schuldig bleibt, so liefert er doch einen analytischen Rahmen, in dem er die Teilhabechance vom Teilhabeergebnis trennt und darüber hinaus das Konzept der Umwandlungsfaktoren einführt. Auf diese Weise könnte es gelingen, die „black box“ zwischen Input (Maßnahmen und Dienstleistungen) und Outcome (soziale Teilhabe) zu öffnen sowie die Einflussfaktoren zu identifizieren, die zwischen beidem vermitteln. Die sogenannten „conversion factors“ sind entscheidende Rahmenbedingungen, die dem Individuum ermöglichen, eine Ressource in den jeweiligen gewünschten Zustand, in diesem Fall soziale Teilhabe, umzuwandeln. Um bei dem Beispiel der Nahrungsaufnahme zu bleiben: jemand, der seinen täglichen Hunger befriedigen möchte, muss in der Lage sein, Lebensmittel zu kaufen und gegebenenfalls zuzubereiten. In der heutigen Gesellschaft heißt dies, mit Geld umgehen und einen Einkauf tätigen zu können sowie gegebenenfalls die Speisen zubereiten zu können. Möglicherweise ist auch eine gewisse Distanz zurückzulegen, um zu dem Ort der Einkaufsstätte zu gelangen. Hierfür wären die Verfügbarkeit eines geeigneten Fahrzeugs sowie die Kompetenz, dieses führen zu können, Voraussetzung. Sen unterscheidet institutionelle von individuellen Umwandlungsfaktoren: Individuelle Umwandlungsfaktoren sind die konkreten Handlungsmöglichkeiten von Individuen (z.B. die Fähigkeit, ein Auto zu fahren oder zu kochen), wohingegen institutionelle Umwandlungsfaktoren die Nutzung dieser Handlungsmöglichkeiten gestalten (z.B. durch Verkehrsregeln etc.). Was die institutionellen Umwandlungsfaktoren angeht, bezieht sich Sen insbesondere auf die Gestaltung von Freiheiten und den Zugang zu Ressourcen. Dazu zählen (vgl. Volkert 2005):

- Monetäre Ressourcen: Einkommen und andere Güter (z.B. ein Auto, um zur Arbeit zu gelangen),
- Soziale Chancen: Zugang zum Gesundheits- und Bildungssystem,
- Ökonomische Chancen: Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Führungspositionen, zu Selbstständigkeit,

[24] Die OECD setzt übrigens neuerdings stark auf den Begriff des „Well-Being“ und geht damit über bisherige Konzepte von Social Inclusion hinaus (OECD 2015).

[25] Martha Nussbaum hat versucht, solch eine Liste auf Basis der Literatur und eigener Plausibilitätsüberlegungen zu entwerfen: (1) Life; (2) Bodily health; (3) Bodily integrity; (4) Senses, imagination and thought; (5) Emotions; (6) Practical reason; (7) Affiliation; (8) Other species; (9) Play; and (10) Political and material control over one's environment (Nussbaum 2000, S. 72-5). Diese unterscheiden sich von den oben genannten Dimensionen in der Hinsicht, dass sie eher auf das individuelle Wohlergehen als auf die gesellschaftliche Zugehörigkeit abstellen.

- Sozialer Schutz: Zugang zu sozialen Sicherungssystemen, die dabei helfen, soziale Risiken zu überwinden; Schutz vor Gewalt und Kriminalität,
- Ökologische Sicherheit: Schutz vor Umweltverschmutzung,

  Politische Chancen: Möglichkeiten zur Beteiligung am politischen Prozess, insbesondere die Beteiligung von Betroffenen an der Gestaltung von sozialen Sicherungssystemen (siehe auch Kunstreich 2011).

Hier zeigt sich wieder die Problematik der Interdependenz: viele der hier genannten Chancen (z.B. die Ressourcen) können auch Ergebnis sozialer Teilhabe sein (siehe oben, Abschnitt 6.2). Bei der Operationalisierung ist dies entsprechend zu berücksichtigen. Für das Erhebungsdesign selbst ist es allerdings natürlich von Vorteil, wenn ein und dieselbe Variable unterschiedliche Aspekte von Teilhabe abdeckt.

Kritisch bezogen auf das Paradigma „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik („Fördern und Fordern“) und das Konzept der „Beschäftigungsfähigkeit“ ergibt sich aus dem *capabilities*-Ansatz, dass es bei der Erweiterung von sozialer Teilhabe nicht nur um in der Person liegende bzw. zu entwickelnde Fähigkeiten, Orientierungen und Verhaltensweisen geht, sondern auch um Freiheiten, Rechte, objektive Möglichkeiten und individuelle Gelegenheiten. Zu verändern ist also nicht nur die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person („Aktivierung“), sondern auch ihr soziales Umfeld. Dies kann auch durch die Eingliederung der Person in ein anderes soziales Umfeld geschehen. Durch die Maßgabe der Freiwilligkeit ist gewährleistet, dass die Teilnahme am Bundesprogramm den persönlichen Lebenszielen der Geförderten zumindest nicht offensichtlich widerspricht. Es bleibt mit Blick auf dieses Arbeitsmarktprogramm allerdings zu bestimmen, wie sich soziale Teilhabe herstellt (Funktionsweise), worin sich soziale Teilhabe ausdrückt (Dimensionen), und wie ihre Veränderung bestimmt werden kann (Reifegrade).

Der „Mehrwert“ des *capabilities*-Ansatzes besteht im Kontext der Arbeitsförderung somit vor allem darin, den Blick auf die *„Gelegenheiten“* zu richten, die eine Umwandlung der Ressource „Beschäftigung“ in soziale Teilhabe ermöglichen. Das Bundesprogramm eröffnet den Teilnehmern und Teilnehmerinnen zunächst einmal die Gelegenheit, eine geförderte Beschäftigung aufzunehmen, aber daraus allein stellt sich soziale Teilhabe nicht her. Die Gelegenheitsstrukturen werden durch umfassendere unterstützende Dienstleistungen, gegebenenfalls auch durch Kooperation mit Dritten, erweitert. Daraus kann sich Weiteres für die potenziellen Programmteilnehmer_innen ergeben: Zunächst ist eine bessere Unterstützung durch eine Fallbearbeitung zu erwarten, die Aspekte von Beratung, Vermittlung, Beschäftigung, Begleitung und Hilfe in Bezug auf verschiedene Teilhabedimensionen (Beschäftigung, Soziale Teilhabe) integriert. Weiter können soziale Netzwerke erweitert werden, insbesondere auch für eine eventuelle Anschlussbeschäftigung nach dem Ende der Förderung; und schließlich sind positive Rückwirkungen auf das „Können“ (Arbeits- und Teamerfahrung) sowie das „Wollen“ (Zunahme von Motivation und Selbstvertrauen durch Erfolgserlebnisse in der Arbeit) denkbar.

6.4 Operationalisierung sozialer Teilhabe für den Teilnehmenden-Fragebogen

Um die Entwicklung der sozialen Teilhabe („Reifegrade“) zu erfassen, kann zunächst unmittelbar an diesen Dimensionen angesetzt werden, indem Veränderungen in den Teilhabeerfahrungen in jeder Dimension untersucht werden. Man kann die Dimensionen als „Qualität“ sozialer Teilhabe bezeichnen und die individuelle Teilhabe in einer Dimension als „Intensität“ der individuellen Teilhabe auffassen. Die Entwicklung der sozialen Teilhabe lässt sich also für jede Dimension als Veränderung der – auf diese Dimension bezogenen – Intensität der Teilhabe messen.

Bei der Fragebogenentwicklung wurden die in Tabelle 6.1 aufgeführten Dimensionen zugrunde gelegt. Diese umfassen das breite Spektrum an sozialer Teilhabe, wie sie bisher operationalisiert worden ist. Die

Item-Formulierung orientierte sich an gängigen Formulierungen und etablierten Skalen. Tabelle 6.2 zeigt die Zuordnung der Items zu den einzelnen Kategorien sowie, wenn möglich, die Quellen zur Erstellung der Items. Darüber hinaus ist die in Abschnitt 6.2 entwickelte Vorstellung eingeflossen, dass soziale Teilhabe ein dynamisches Konzept ist, dessen Ergebnis von individuellen Voraussetzungen und institutionellen Rahmenbedingungen abhängt. Es wird deshalb bei den möglichen Ausprägungen von sozialer Teilhabe zwischen Teilhabe-Chance und Teilhabe-Ergebnis unterschieden, wobei jede Chance auf Teilhabe in späteren Wellen durchaus zu einem Teilhabe-Ergebnis werden kann. Darüber hinaus wird auch eine subjektive Perspektive auf soziale Teilhabe einbezogen, weil diese nicht nur Aufschluss gibt über objektiv nicht gut zu erfassende Daten, sondern weil die subjektive Bewertung ein zentraler Bestandteil des theoretischen Teilhabekonzepts darstellt. Sowohl der *capability*-Ansatz als auch die Inklusions-Literatur stellen auf die Bedeutung des Individuums ab: einmal bei der Bewertung von Teilhabe („objectives we have reason to value", Sen 1992, S. 5) und einmal als zentraler Faktor für die Herstellung von Teilhabe („Teilhabe wird im Rahmen selbstbestimmter Lebensführung individuell erreicht", Bartelheimer und Kädtler 2012, S. 52).

Tabelle 6.2: Die Operationalisierung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung

Dimension		Teilhabe-Chance*	Teilhabe-Ergebnis
Ressourcen	Objektiv	Besitzen eines Fahrzeugs (2.3.9) Verfügbarkeit eines Fahrzeugs (2.3.10) Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel (2.3.11)	
	Subjektiv		Erfüllte Konsumwünsche (Kino, neue Kleidung, warme Mahlzeiten, Ausgehen oder Freunde einladen können; 2.3.12)
Kompetenzen	Objektiv	Wissen und Können kann weiterentwickelt werden (2.2.15)	Fähigkeit zu/zum/zur Pünktlichkeit, Genauigkeit, Spaß an neuen Aufgaben, Verantwortlichkeit, Zielstrebigkeit, Arbeitserfahrungen und Kooperation mit anderen (2.3.1)
	Subjektiv	Berücksichtigung individueller Kompetenzen (2.2.4)	
Erwerbsarbeit	Objektiv	Art des Zugangs in das Programm (eigeninitiativ oder ausgewählt; 2.2.2)	Arbeitszeit (2.2.11; 2.2.13; 2.2.14)
	Subjektiv	Berücksichtigung individueller Wünsche hinsichtlich Arbeitszeit, beruflichen Interessen o.ä. (2.2.4) Passung der Beschäftigung (Über-/Unterforderung, anstrengend, stressig, befriedigend, passend zu beruflichen Erfahrungen; 2.2.15)	Zufriedenheit mit der Arbeit (SOEP 11er Skala, 2.1.1)
Soziale Integration	Objektiv	Betriebsklima (2.2.16) Eigenverantwortung (2.2.16)	Besuch von kulturellen Veranstaltungen oder Sportevents (2.3.12)
	Subjektiv	Unterstützung durch Kolleg_innen (2.2.16; DGB-Index) Menschen im Umfeld, auf die man sich verlassen kann und / oder die bei der Jobsuche behilflich sind (2.3.1)	Bedeutung des eigenständigen Geldverdienens (2.3.1) Mit Nachbarn plaudern (2.3.12) Gemeinsame Aktivitäten mit Anderen (Sport, Musik, Politik, Kunst, Tierpflege, Soziales; 2.3.12)
Bürgerliche und politische Rechte	Objektiv	Anzahl Beratungsgespräche im JC (2.2.20)	
	Subjektiv	Möglichkeit, bei Stellenwahl mitzuentscheiden (§ 6c/50+/Impuls; 2.2.5)	

Soziale Rechte	Objektiv	Aktivitäten und Hilfestellungen durch das JC (2.1.24)	
	Subjektiv	Berücksichtigung individueller Problemlagen und Angebote zur Überwindung derselben während der Programmteilnahme (2.2.4; 2.2.21; 2.2.22; 2.2.23 => SOEP, Welle 32) Vertrauen zum Ansprechpartner (2.2.21)	Bewertung der Aktivitäten und Hilfestellungen durch das JC (2.1.24)
Bildung und Kultur	Objektiv		
	Subjektiv		Aktivität in Online-Netzwerken (2.3.12)
Gesundheit	Objektiv	Psychische Probleme in den vergangenen 4 Wochen (2.3.4) Tage krankgeschrieben (2.3.5) Dauerhafte Beeinträchtigungen oder chronische Erkrankungen (2.3.7)	
	Subjektiv	Gesundheitsverhalten (2.3.6)Auswirkung der Tätigkeit auf Wohlbefinden (2.2.15) Belastbarkeit (Stunden Arbeit am Tag, 2.3.3)	
Anerkennung	Objektiv	----------	----------
	Subjektiv	Diskriminierung in den letzten 6 Monaten (2.3.14) Vertrauen in Institutionen (2.3.18)	Anerkennung durch Vorgesetzte (2.2.16) Sich der Gesellschaft zugehörig fühlen (2.5.28) Sich oben oder unten im Gesellschaftsgefüge verorten (2.5.29)
Selbstwirksamkeit	Objektiv	Tätigkeit entspricht beruflichen Erfahrungen (2.2.15)	
	Subjektiv	Tätigkeit befriedigend (2.2.15) Tätigkeit sinnvoll (2.2.15) Selbstbestimmt leben können (2.3.19)	Vertrauen in Bewältigbarkeit von schwierigen Situationen oder Problemen (2.3.1) Vertrauen darin, auch komplizierte Aufgaben lösen zu können (2.3.1) Wissen darum, gebraucht zu werden (2.3.1)
Work-Life-Balance**	Objektiv	----------	----------
	Subjektiv		Arbeitszeit entsprechend den individuellen Wünschen (2.2.12) Kann Arbeit und Privatleben gut miteinander vereinbaren (2.2.15)
Lebenszufriedenheit**	Objektiv	----------	----------
	Subjektiv		Zufriedenheit mit dem eigenen Leben (SOEP 11er Skala, 2.1.2)

*Jede Chance kann letztlich zu einem Teilhabeergebnis werden, sobald Veränderungen in der jeweiligen Dimension festgestellt werden können.

** Diese Dimensionen sind inhärent subjektiv und können insofern keine objektiven Ausprägungen aufweisen.

Quelle: Fragebogen Teilnehmenden-Befragung (in Klammern die Fragebogen-Nr. sowie, wo zutreffend, Bezug zu einem etablierten Item bzw. einer etablierten Skala).

Über die Messung der einzelnen Items hinaus soll aber auch versucht werden, einzelne Itemskalen, die zur Messung der Dimensionen sozialer Teilhabe verwendet werden, zu Indikatorwerten zu verdichten. Die gewählten Indikatoren sollten diejenigen Einzelaspekte sozialer Teilhabe zusammenfassen, die empirisch hoch miteinander korrelieren, aber von den anderen gewählten Indikatoren möglichst weit unabhängig

sind. Welche Dimensionen in diesem Sinn ausreichend voneinander unabhängig sind und daher nicht aufeinander reduziert werden können, lässt sich mittels einer Faktoranalyse empirisch bestimmen (grundsätzlich zu dieser Methode siehe Dunteman 1989). Im Ergebnis liefert diese eine Anzahl von empirisch trennscharfen Dimensionen bzw. Faktoren sozialer Teilhabe. Für jede Beobachtungseinheit lässt sich für jede dieser Dimensionen ein individueller Faktor-Score schätzen. Auf dieser Basis lässt sich ein Maß für den Reifegrad sozialer Teilhabe gewinnen, indem man auf individueller Ebene die Anzahl der Faktoren zählt, bei denen der zugehörige Faktor-Score einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Eine programmbedingte Zunahme des Reifegrades zeigt sich dann an der Zunahme der Summe über die so gewonnenen Indexwerte für jede Dimension bzw. jeden Faktor sozialer Teilhabe. Da dieses Aggregationsverfahren diskretionäre Entscheidungen – hinsichtlich der Auswahl der Faktoren und der Schwellenwerte bei den Faktor-Scores – verlangt, sind ausreichende Sensitivitätsanalysen erforderlich, um die Robustheit der Ergebnisse zu prüfen.[26]

Im Rahmen des hier verfolgten Panel-Ansatzes lässt sich außerdem untersuchen, ob es Zusammenhänge in der Veränderung individueller Faktor-Scores gibt. Damit lässt sich die Entwicklung des Reifegrades sozialer Teilhabe differenziert erfassen. Beispielsweise kann geprüft werden, ob eine Zunahme bei der Selbstwirksamkeit auf die Beschäftigungsintegration folgt (oder umgekehrt) und ob bestimmte Dimensionen von sozialer Teilhabe sensitiver auf Veränderungen im sozialen Umfeld reagieren als andere. Beispielsweise könnte nach Auslaufen der geförderten Beschäftigung und einem Rückfall in Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug die Selbstwirksamkeit schneller zurückgehen als die gesellschaftliche Zugehörigkeit. – Diese Ad-hoc-Hypothesen sollen das Analysepotenzial demonstrieren; es bleibt abzuwarten, ob sich die hier theoretisch entwickelten Dimensionen sozialer Teilhabe empirisch bestätigen.

Für die Evaluierung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist neben der Messung der Veränderung von sozialer Teilhabe auch von Interesse, welche Faktoren die soziale Teilhabe beeinflussen können. Hierbei wird der Heuristik des *capability*-Ansatzes gefolgt, die eine strukturierte Erfassung von institutionellen und individuellen Determinanten (so genannten „Umwandlungsfaktoren“) ermöglicht. In Ergänzung zu den „klassischen“ Inputs eines Arbeitsmarktprogramms kommen so auch individuelle und institutionelle Aspekte der Umsetzung des Programms in den Blick. Tabelle 6.3 und Tabelle 6.4 fassen diejenigen Umwandlungsfaktoren zusammen, die in der Teilnehmenden-Befragung erhoben werden.

[26] Christoph und Hohmeyer (2012) haben dieses Verfahren genutzt, um subjektive Bewertungen von Ein-Euro-Jobs zu untersuchen, und dabei beispielsweise Unterschiede in der Bewertung von Arbeitsgelegenheiten in Abhängigkeit von Alter und Geschlecht nachgewiesen. Dieses Verfahren lässt sich auch – wie hier vorgesehen – nutzen, um Unterschiede zwischen zwei verschiedenen Erhebungszeitpunkten bei identischen Personen (und damit Veränderungen in der sozialen Teilhabe) zu untersuchen. Das hier vorgeschlagene Verfahren ist ähnlich dem Vorgehen zur Messung von Beschäftigungsfähigkeit im Rahmen der 6c-Evaluation. Dort wurde im Rahmen einer Vorstudie die Validität der Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit bestimmt und im Rahmen der Hauptuntersuchung die Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit und deren Bestimmungsgründe untersucht (BMAS 2008, Apel und Fertig 2009 sowie Brussig und Knuth 2009).

Tabelle 6.3: Operationalisierung institutioneller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung

Dimension	Ausprägung
Beschäftigungsverhältnis	Art des Arbeitgebers (öffentlich, privat, gemeinnützig, 2.2.8) Art der Tätigkeit (2.2.7, 2.2.15) Umfang der Tätigkeit (2.2.11 -2.2.14) Unterstützung und Anerkennung am Arbeitsplatz (2.2.16)
Betreuung während der Programmteilnahme	JC Fachstelle im JC Andere beauftragte Stelle (2.2.19)
Beratungsqualität	Anzahl der Beratungsgespräche (2.2.20) Einschätzung der Qualität der Beratung (2.2.21)
Individualisierungsgrad	Art der Berücksichtigung individueller Wünsche und individueller Hindernisse zur Programmteilnahme (2.2.2 – 2.2.5)

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 6.4: Operationalisierung individueller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung

Dimension	Ausprägung
Konzessionsbereitschaft	In Bezug auf Arbeitsweg, Einkommen, Arbeitszeit, fachliches Profil, Belastungen am Arbeitsplatz, schlechtes Image des Arbeitgebers (2.2.26)
Bildungsgrad	Schulabschluss (2.5.5) Berufsbildender Abschluss (2.5.7 und 2.5.8)
Migrationshintergrund	Geburtsort, Geburtsort Eltern (2.5.10 – 2.5.13) Sprache im Haushalt (2.5.14)
Haushalt	Partnerschaft (mit oder ohne zusätzliches Einkommen; 2.5.16 – 2.5.19) Anzahl der Personen im Haushalt (inklusive minderjährige Kinder und deren Betreuungsformen; 2.5.20 – 2.5.26)
Einkommen	Monatliches Nettohaushaltseinkommen aller Haushaltsmitglieder (2.5.27)

Quelle: Eigene Darstellung.

7. Die nächsten Arbeitsschritte

7.1 Implementationsanalysen

Die Fallstudien für die Implementationsanalysen werden den größten Teil der Arbeit der kommenden zwölf Monate bis zum nächsten Zwischenbericht ausmachen. Wir rechnen damit, dass wir ca. sechs Monate mit den Erhebungen befasst sein werden. Transkriptionen erfolgen laufend, sodass mit den Auswertungen begonnen werden kann, unmittelbar nachdem die Erhebungen abgeschlossen sind bzw. – auf Basis noch nicht vollständigen Materials – bereits zuvor.

Wie im Angebot dargelegt, wird der zweite Zwischenbericht über die erste Welle der Fallstudien berichten (dies umfasst die Umsetzung des Programms vor Ort, die Einschätzungen der Einsatzstellen und ggf. weiterer Sozialdienstleister) und – gestützt auf die narrativen Interviews der Teilnehmenden – die Erfahrungen von Teilnehmenden mit dem Programm und seiner Umsetzung.

Die Fallstudien für die Implementationsanalysen stehen aufgrund der Ausweitung des Bundesprogramms vor der zusätzlichen Herausforderung, zusätzliche Fallstudien im ursprünglich geplanten Bearbeitungszeitraum zu erheben und auszuwerten.

Ergebnisse bzw. Ergebnistendenzen werden auf einem gemeinsamen Projekttreffen mit den Partnern vom ZEW diskutiert, um beide Projektteile aufeinander zu beziehen.

7.2 Wirkungsanalysen

Der weitere Arbeits- und Zeitplan im Teilprojekt Wirkungsanalysen sieht die Vorbereitungen zur Datenbasis aus den Geschäftsdaten der BA sowie empirische Analysen der Befragungsdaten aus der 1. und 2. Welle vor.

Vorbereitungen zur Datenbasis der Welle 1 aus den Geschäftsdaten der BA

Nach den Untersuchungen zur 1. Kohorte der Teilnehmenden und der Auswahl der Nettostichprobe der Personen der Kontrollgruppe, die bis Ende September 2016 abgeschlossen werden soll, sollen die Erfahrungen mit der Ziehung der Kontrollgruppe am ZEW bis Ende 2016 in Berichtsform dargelegt werden. Dazu zählen deskriptive und vergleichende, den vorliegenden Zwischenbericht ergänzende, Analysen der Teilnehmenden und Nichteilnehmenden der 1. Kohorte. Zudem werden die ausgewählten Kontrollpersonen IAB-ITM mitgeteilt, von wo die Adressdaten an SOKO weitergeleitet werden.

Die 2. Kohorte dient der Untersuchung der Spätstarter_innen, die nach dem spätesten in der ersten Kohorte abgebildeten Neueintritt bis Ende Dezember 2016 in das Programm eintreten. Auch die Daten der 2. Kohorte der Teilnehmenden sowie der erforderlichen Kontrollpersonen sollen im Januar 2017 mit Unterstützung von IAB-ITM beschafft, am ZEW untersucht und dann an SOKO übermittelt werden. Da auch die Erweiterung des Bundesprogramms untersucht werden soll, sollte bis Mitte 2017 eine 3. Kohorte von Teilnehmenden und Nichteilnehmenden ab 2017 untersucht werden. Für die 3. Kohorte der Teilnehmer_innen soll zusammen mit IAB-ITM ab dem Frühjahr 2017 ein geeigneter Stichtag der Datenziehung bestimmt werden. Die Datenerhebung der 3. Kohorte der Teilnehmenden sowie der erforderlichen Kontrollpersonen soll Mitte 2017 in bewährter Kooperation mit IAB-ITM erfolgen.

Die Analysen der drei Kohorten aus den Geschäftsdaten der BA sollen in Berichtsform zusammengefasst werden. Diese Teilberichte sind als Bestandteile des 2. Zwischenberichtes 2017 vorgesehen.

Erste empirische Analysen der Befragungsdaten aus der 1. Welle

Gemäß dem bisherigen Plan stehen vermutlich ab Herbst 2016 erste Ergebnisse der Befragungen der Teilnehmenden und ab Frühjahr 2017 erste Ergebnisse der Befragungen der Nichtteilnehmenden für weitere Auswertungen und vertiefende Analysen zur Verfügung. Es ist vorgesehen, dass diese deskriptiven und vergleichenden Studien der 1. Welle zusammen mit den ersten verfügbaren Ergebnissen zur Entwicklung der Sozialen Teilhabe bis zur 2. Welle Bestandteil des 2. Zwischenberichtes werden.

7.3 Zusammenfassung

Die beiden zentralen Schritte der kommenden zwölf Monate, die Implementationsanalyse und die Wirkungsanalyse, wurden oben beschrieben. Die zweite Welle der Jobcenter-Befragung ist erst 2018 vorgesehen und wird im anstehenden Berichtszeitraum nicht relevant.

Literaturverzeichnis

Apel, Helmut; Fertig, Michael (2009): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“. Ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 42 (1), S. 5–28.

Barbour, Rosaline (2009): Doing focus groups. Reprinted. Los Angeles, Calif.: SAGE.

Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. Hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Bartelheimer, Peter; Kädtler, Jürgen (2012): Produktion und Teilhabe – Konzepte und Profil sozioökonomischer Berichterstattung. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland: Teilhabe im Umbruch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bauer, Frank; Jung, Manuel; Franzmann, Matthias; Fuchs, Phillipp (2011): Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen II. Die Erfahrungen der Geförderten. IAB-Regional Nordrhein-Westfalen 7/2011.

Beatty, Christina; Fothergill, Steven (2013): Disability Benefits in the UK: An Issue of Health or Jobs? In: Lindsay, Colin;Houston, Donald (Hrsg.): Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, S. 15–32.

Berg-Schlosser, Dirk; De Meur, Gisèle (2009): Comparative Research Design: Case and Variable Selection. In: Rihoux, Benoît; Ragin, Charles C. (Hrsg.): Configurational Comparative Methods. Thousand Oaks, London: SAGE Publications, S. 19-32.

Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Kaufmann, Klara; Moritz, Michael; Vosseler, Alexander (2011): Typisierung von SGB-II-Trägern. Vorgehensweise und Ergebnisse der Aktualisierung 2011 (IAB-Stellungnahme, 8/2011).

Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Kaufmann, Klara; Moritz, Michael; Vosseler, Alexander (2011): Typisierung von SGB-II-Trägern. Vorgehensweise und Ergebnisse der Aktualisierung 2011 (IAB-Stellungnahme, 8/2011).

Bonvin, Jean-Michel; Orton, Michael (2009): Activation policies and organisational innovation: the added value of the capability approach. In: International Journal of Sociology and Social Policy 29 (11/12), S. 565-574.

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II – Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB Kurzbericht 20/2015.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: WSI-Mitteilungen 62 (6), S. 287–294.

Bude, Heinz; Lantermann, Ernst-Dieter (2006): Soziale Exklusion und Exklusionsempfinden. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 58 (2), S. 233–252.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Bekanntmachung Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. In: Bundesanzeiger AT 07.05.2015 B2.

Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bundesregierung. Berlin.

Bundesregierung (2013): Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.

Christoph, Bernhard; Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen: Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. In: Sozialer Fortschritt 61 (6), S. 118–126.

Dauth, Wolfgang; Dorner, Matthias; Blien, Uwe (2013): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 11/2013).

Dunteman, George H. (1989): Principal Component Analysis. Newbury Park (Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 69).

Eisenhardt, Kathleen M. (1989): “Building Theories from Case Study Research”. In: Academy of Management Review 14(4), S. 532–550.

Europäische Kommission (2004): Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung. Soziale Sicherheit und soziale Integration. Europäische Kommission. Luxemburg.

Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert (2006): Imputation Rules to Improve the Education Variable in the IAB Employment Subsample, Schmollers Jahrbuch (Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften / Journal of the Applied Social Sciences) 126 (3), S. 405-436.

Gerdes, Jürgen (2014):Von sozialer Gerechtigkeit zu Teilhabe- und Chancengerechtigkeit. Neoliberale Diskursstrategien und deren postdemokratische Konsequenzen. In: Bauer, Ullrich; Bolder, Axel; Bremer, Helmut; Dobischat, Rolf; Kutscha, Günter (Hrsg.): Expansive Bildungspolitik – Expansive Bildung? Wiesbaden: Springer VS, S. 61–88.

Gronbach, Sigrid (2012):Soziale Gerechtigkeitsleitbilder in der Arbeitsmarktpolitik – von der Verteilung zur Teilhabe. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: Springer VS, S.. 43–56.

Hirseland, Andreas; Lobato, Philip Ramos; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen 65 (2), S. 94-102.

Hollederer, Alfons; Voigtländer, Sven (2016): Gesundheit und Gesundheitsverhalten von Arbeitslosen. In: WSI-Mitteilungen 69 (5), S. 381–385.

Holtgrewe, Ursula (2009): Narratives Interview. In: Kühl, Stefan; Strodtholz, Petra; Taffertshofer, Andreas (Hrsg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 57–77.

Honneth, Axel (2003): Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte. 30. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.

Hopf, Christel (2007): Qualitative Interviews – Ein Überblick. In: Flick, Uwe; von Kardorff, Ernst; Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (Rororo Rowohlts Enzyklopädie, 55628), S. 349–360.

IAQ; ZEW; ZOOM; SOKO (2016): Sachstandsbericht zur Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt (Zb1-04812-2/31). Duisburg. Überarbeitete Fassung vom 10.06.2016.

Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans (2003): Die Arbeitslosen von Marienthal: ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Sozialpolitik und Sozialstaat. Opladen: Leske + Budrich.

Kronauer, Martin (2010): Exklusion: Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.

Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.

Kronauer, Martin (2006): Teilhabekonzept, Ausgrenzung, gesellschaftliche Zugehörigkeit. In: Bartelheimer, Peter (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands – Zweiter Bericht. Zwischenbericht, Teil 1. Göttingen, S. 59–63.

Kunstreich, Timm (2011): "Keine Leistung ohne Gegenleistung" oder "Recht auf Teilhabe". Sozialpolitik und Politik des Sozialen im Neoliberalismus. In: Sozialpolitik und Jugendhilfe, S. 27–39.

Lamnek, Siegfried (2005): Gruppendiskussion. Theorie und Praxis. 2., überarb. und erw. Aufl. Weinheim: Beltz.

Lechner, Michael; Pfeiffer, Friedhelm (2001): Econometric Evaluation of Labour Market Policies. Heidelberg: Physica.

Leisering, Lutz (2004): Desillusionierungen des modernen Fortschrittsglaubens. "Soziale Exklusion" als gesellschaftliche Selbstbeschreibung und soziologisches Konzept. In: Schwinn, Thomas (Hrsg.): Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung. Frankfurt: Campus Verlag, S. 238–268.

Lenhart, Karin; Wagner, Alexandra (2010): Abschließender Bericht der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin. Berlin.

Liebig, Brigitte; Nentwig-Gesemann, Iris (2009): Gruppendiskussion. In: Kühl, Stefan; Strodtholz, Petra; Taffertshofer, Andreas (Hrsg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 102–123.

Nussbaum, Martha (2000): Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press.

Obermeier, Tim; Schultheis, Kathrin; Sell, Stefan (2013): Endstation Arbeitsgelegenheit!? Teilhabeperspektiven in „Ein-Euro-Jobs“ - Die Sicht der Betroffenen. Institut für Bildungs- und Sozialpolitik. Koblenz.

OECD (2015): How’s Life? 2015: Measuring Well-Being, OECD Publishing, Paris.

Paul, Karsten; Zechmann, Andrea; Moser, Klaus (2016): Psychische Folgen von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen 69 (5), S. 373–380.

Przeworski, Adam; Teune, Henry (1970): The Logic of Comparative Social Inquiry. New York: Wiley-Interscience.

Sachverständigenkommission (2011): Neue Wege - gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Gutachten der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung. Berlin.

Sen, Amartya (1981): Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press.

Sen, Amartya (1992): Inequality Re-examined. Cambridge: Harvard University Press.

Stein, Petra; Vollnhals, Sven (2011): Grundlagen clusteranalytischer Verfahren. Universität Duisburg-Essen. Duisburg.

Volkert, Jürgen (2005): Das Capability-Konzept als Basis der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Volkert, Jürgen (Hrsg.): Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen: Amartya Sens Cap-

ability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 119–148.

Whelan, Brendan J.; Whelan, Christopher T. (1995): In what sense is poverty multidimensional? In: Room, Graham (Hrsg.): Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion. Bristol: Policy Press, S. 29–48.

Wiedenbeck, Michael; Züll, Cornelia (2010): Clusteranalyse. In: Wolf, Christof; Best, Henning (Hrsg.): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 525-552.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses. Berlin, Bonn.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.