

Brussig, Martin et al.

**Research Report**

## Evaluation des Bundesprogramms "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt". Dritter Zwischenbericht

ZEW-Gutachten und Forschungsberichte

**Provided in Cooperation with:**

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

*Suggested Citation:* Brussig, Martin et al. (2019) : Evaluation des Bundesprogramms "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt". Dritter Zwischenbericht, ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/201190>

**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.*



# FORSCHUNGSBERICHT

531

## Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsplatz“

– Dritter Zwischenbericht –



# Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“.

## Dritter Zwischenbericht

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



Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung  
(ZEW)  
L 7,1  
68161 Mannheim



Zoom - Gesellschaft für prospektive  
Entwicklungen  
Theaterstr. 8  
37063 Göttingen



SOKO - Sozialforschung und Kommunikation  
Bielefeld  
Ritterstr. 19  
33602 Bielefeld



Duisburg, 30.09.2018 / 16.11.2018 / 31.01.2019

## **Autorinnen und Autoren**

### **Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen**

Prof. Dr. Martin Brussig (Koordination)

Dr. Patrizia Aurich-Beerheide

Johannes Kirsch

Philipp Langer

### **Zoom - Gesellschaft für Prospektive Entwicklungen**

Dr. Andrea Gabler

Sandra Kotlenga

Barbara Nägele

Nils Pagels

### **Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung**

Boris Ivanov

PD Dr. Friedhelm Pfeiffer

Dr. Laura Pohlan

### **Soko - Sozialforschung und Kommunikation**

Rita Kleinemeier

Dr. Henry Puhe

## **Ansprechpartner**

Prof. Dr. Martin Brussig

Tel.: 0203-379 3931

Fax: 0203-379 1809

[martin.brussig@uni-due.de](mailto:martin.brussig@uni-due.de)

Institut Arbeit und  
Qualifikation (IAQ)

Universität Duisburg-Essen  
47048 Duisburg

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.

## 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. An dem Programm nahmen zur Jahresmitte 2018 ca. 16.000 Personen in 195 Jobcentern teil. Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wird somit in knapp der Hälfte aller Jobcenter bundesweit umgesetzt. Der vorliegende Zwischenbericht stellt den aktuellen Stand aus der programmbegleitenden Evaluation vor. Dabei wird auf die Vielfalt in der Programmumsetzung, die Auswahl der Arbeitgeber und die damit verbundenen Schwierigkeiten eingegangen. Es werden Ergebnisse aus der CATI-Befragung von Teilnehmenden und Kontrollpersonen zur kurzfristigen Wirkung der Teilnahme an dem Programm auf die soziale Teilhabe, der zentralen Ergebnisvariable des Programms, präsentiert. Zudem werden zwei Gestaltungsparameter, die sich als wichtige Wirkungskanäle für die Entwicklung der sozialen Teilhabe erwiesen haben, genauer betrachtet, nämlich die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse.

## Abstract

The Federal Programme "Social Inclusion in the Labour Market" aims to improve the social inclusion of long-term benefit recipients in the SGB II who are far from the labour market and who either live with children in a community of need and/or require special support due to health restrictions. It was launched in 2015 and runs until 31.12.2018. Around 16,000 people in 195 job centres participated in the programme by mid-2018. The Federal Programme "Social Inclusion in the Labour Market" is thus implemented in almost half of all job centres throughout Germany. This interim report presents the current state of the evaluation accompanying the programme. It deals with the diversity in programme implementation, the selection of employers and the associated difficulties. Results from the CATI survey of participants and control persons on the short-term effects of participation in the programme on social inclusion, the central outcome variable of the programme, are presented. In addition, two programme parameters that have proven to be important channels for the development of social inclusion are examined in more detail, namely the employment-accompanying activities and the design of employment relationships.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>8</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>9</b>
<b>2. Datenquellen und Methoden</b>	<b>11</b>
<b>3. Soziale Teilhabe als Ziel der Arbeitsförderung und Evaluationskriterium für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“</b>	<b>13</b>
3.1 Konzeptionelle Überlegungen: ein substanzieller und ein prozessualer Ansatz zur Analyse sozialer Teilhabe	13
3.2 Soziale Teilhabe als Ziel in der Arbeitsförderung	15
3.3 Zur Operationalisierung von sozialer Teilhabe	15
<b>4. Die Entwicklung der Inanspruchnahme des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“</b>	<b>18</b>
4.1 Die Entwicklung der Förderzahlen	18
4.2 Eine steigende Zahl von Abbrüchen in dem Programm	20
4.3 Konstanz in der Umsetzung trotz Fluktuation unter den Teilnehmenden	23
<b>5. Vielfalt in der Umsetzung</b>	<b>25</b>
5.1 Zwei Grundausrichtungen der Programmumsetzung bei den Jobcentern	25
5.2 Die teilnehmenden Arbeitgeber: Erfahrung im Management von Arbeitsmarktprogrammen	27
5.3 Auswahl der geförderten Personen und Zugang in das Programm: Oft schon vorab beim Arbeitgeber bekannt	31
<b>6. Kurzfristige Wirkungen des Bundesprogramms auf Teilnehmende</b>	<b>34</b>
6.1 Ziele und Grenzen der mikroökonomischen Wirkungsanalyse	34
6.2 Forschungsdesign und Datenbasis	35

6.3	Teilnehmendenpotenzial und Teilnehmendenstruktur	39
6.3.1	Teilnehmendenpotenzial	39
6.3.2	Teilnehmendenstruktur	40
6.4	Die Indikatoren sozialer Teilhabe	43
6.4.1	Soziale Teilhabe in der ökonomischen Wirkungsanalyse	43
6.4.2	Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen in 16 Indikatoren der sozialen Teilhabe	44
6.4.3	Das Konzept der Ausprägungen der sozialen Teilhabe	48
6.4.4	Zwischenfazit: Differenzierte Erfassung sozialer Teilhabe	50
6.5	Der Weg zur Abschätzung von Programmwirkungen	51
6.5.1	Gruppenvergleich und Programmwirkung	51
6.5.2	Vorbereitende Analysen zum Verständnis der Selektivität	52
6.6	Kurzfristige Programmwirkungen	56
6.6.1	Durchschnittliche Programmwirkungen	56
6.6.2	Lock-in Effekte	58
6.6.3	Heterogene Programmwirkungen	58
6.6.4	Die individuelle Programmausgestaltung	66
6.6.5	Die soziale Teilhabe im Haushalt lebender Kinder	75
6.7	Soziale Teilhabe nach einem Programmabbruch	79
<b>7.</b>	<b>Zwei Gestaltungsparameter der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“</b>	<b>82</b>
7.1	Einleitung und Fragestellungen	82
7.2	Beschäftigungsbegleitende Aktivitäten	82
7.2.1	Das Angebot an beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten	82
7.2.2	Die Umsetzung begleitender Aktivitäten mit Fokus auf Erwerbsarbeit	84
7.2.3	Die Umsetzung begleitender Aktivitäten mit Fokus auf weitere Teilhabedimensionen	87
7.2.4	Fazit: Schwerpunkt der Begleitaktivitäten liegt auf der Beschäftigung	92
7.3	Gestaltung und Erleben der geförderten Tätigkeit	94
7.3.1	Die Passung von Arbeitsplätzen zu geförderten Personen	94
7.3.2	Lernerfahrungen der Teilnehmenden	100
7.3.3	Was kommt danach? Erwartungen für die Zeit nach dem Bundesprogramm	101
7.3.4	Zusammenfassung	102
7.4	Zusammenfassung zur Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse und begleitenden Aktivitäten im Bundesprogramm	103
<b>8.</b>	<b>Anhang</b>	<b>104</b>
8.1	Anhang zu Kapitel 2	104
8.2	Anhang zu Kapitel 3	105
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>109</b>

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Teilhabledimensionen und ausgewählte Formen sozialer Teilhabe	16
Tabelle 2	Geschlechterverteilung und Altersstruktur der Geförderten, nach Zielgruppen und Auswahlrunden, in Prozent	19
Tabelle 3	Anzahl und Anteil von Programmabbrecher_innen in den Befragungsdaten der Teilnehmenden (Kohorten 1 bis 3), Abbruchgründe und Erwerbsstatus nach dem Abbruch	23
Tabelle 4	Anzahl der Beobachtungen nach Eintrittskohorten	38
Tabelle 5	Teilnehmendenpotenzial zum 12.11.2015	40
Tabelle 6	Soziodemografie, Zielgruppenvorgaben, Arbeitsmarkthistorie und Jobcenterinformationen der Bruttostichprobe an Teilnehmenden nach Eintrittskohorten	42
Tabelle 7	Beschreibung der Teilhabeindikatoren und Mittelwerte in der Analysestichprobe	47
Tabelle 8	Schätzwerte für verschiedene Stichproben	55
Tabelle 9	Geschätzte durchschnittliche Programmwirkungen	57
Tabelle 10	Soziodemografie, Zielgruppenvorgaben, Arbeitsmarkthistorie und Jobcenterinformationen der Analysestichprobe nach Eintrittskohorten	60
Tabelle 11	Programmgestaltung in der Analysestichprobe nach Eintrittskohorten	68
Tabelle 12	Zusammenhang zwischen begleitenden Aktivitäten und den Teilhabeindikatoren	73
Tabelle 13	Zusammenhang zwischen der Beurteilung der Tätigkeit und sechs Indikatoren der sozialen Teilhabe	75
Tabelle 14	Beschreibung der Teilhabeindikatoren der Kinder und Mittelwerte für Kinder von Teilnehmenden und Kontrollpersonen	77
Tabelle 15	Programmeffekte für Kinder in der Bedarfsgemeinschaft mit und ohne Gewichtung mit der geschätzten Befragungswahrscheinlichkeit	79
Tabelle 16	Angebot an begleitenden Aktivitäten und Anteil der Nutzer_innen an allen Programmteilnehmenden am Standort, in Prozent	83
Tabelle 17	Übersicht über beschäftigungsbegleitende Aktivitäten	93
Tabelle 18	Die einbezogenen Fallstudienstandorte	104
Tabelle 19	Die realisierten Interviews	104
Tabelle 20	Die Operationalisierung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung, Teil 1 von 3	105

Tabelle 21	Die Operationalisierung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung, Teil 2 von 3	106
Tabelle 22	Die Operationalisierung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung, Teil 3 von 3	107
Tabelle 23	Operationalisierung institutioneller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung	108
Tabelle 24	Operationalisierung individueller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung	108

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Die Entwicklung der Förderzahlen	18
Abbildung 2	Branchenzugehörigkeit der Arbeitgeber im Bundesprogramm	20
Abbildung 3	Häufigkeit von Abgängen und Anzahl der bewilligten Teilnehmenden auf Ebene der Jobcenter	21
Abbildung 4	Gründe für Abbrüche der Beschäftigung	22
Abbildung 5	Frauenanteil nach Alter über 34 Jahren in der Grundgesamtheit und bei den Teilnehmenden	41
Abbildung 6	Ausprägung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden	50
Abbildung 7	Programmwirkungen nach Eintrittskohorten	63
Abbildung 8	Programmwirkungen: Personen ohne und mit gesundheitlicher Einschränkung	65
Abbildung 9	Unterschiede nach voraussichtlicher Programmdauer (über oder unter dem Mittelwert von 24 Monaten)	70
Abbildung 10	Unterschiede nach Teilnahme an begleitenden Aktivitäten	71
Abbildung 11	Unterschiede für sechs Teilhabeindikatoren nach Abbruch bzw. Verbleib im Programm	81

## Abkürzungsverzeichnis

AGH	Arbeitsgelegenheit
AM	Arbeitsmarkt
BA	Bundesagentur für Arbeit
BG	Bedarfsgemeinschaft
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BVA	Bundesverwaltungsamt
CATI	Computer Assisted Telephone Interviewing
CoSach	computergestützte Sachbearbeitung
DIM	Daten- und IT-Management des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
gE	Gemeinsame Einrichtung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
JC	Jobcenter
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PASS	Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung
PP	Prozentpunkte
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SOKO	Institut für Sozialforschung und Kommunikation
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
zkT	zugelassener kommunaler Träger

# 1. Einleitung

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zielt auf die Verbesserung der sozialen Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden im Sozialgesetzbuch II (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. An dem Programm nahmen zur Jahresmitte 2018 ca. 16.000 Personen in 195 Jobcentern teil. 4.500 Personen, die früher teilgenommen haben, haben das Programm inzwischen verlassen. Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wird somit in knapp der Hälfte aller Jobcenter bundesweit umgesetzt, und bislang wurden über 20.000 Langzeitarbeitslose darin gefördert. Die Förderung besteht im Wesentlichen in einer Übernahme der Lohnkosten (in Höhe des Mindestlohns) für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von höchstens 30h/Woche. Die Arbeitsplätze müssen zusätzlich und wettbewerbsneutral sein und im öffentlichen Interesse liegen. Die Arbeitsverhältnisse können in variablen Stundenkontingenten gestaltet sein (15, 20, 25 und 30h/Woche); ein gleitender Arbeitszeitanstieg bei Aufnahme der Beschäftigung ist möglich. Vorgesehen sind darüber hinaus beschäftigungsbegleitende Aktivitäten, die die Teilnehmenden stabilisieren und in ihren Chancen auf eine Beschäftigung unterstützen sollen. Bei der Auswahl der teilnehmenden Personen, der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und der Gestaltung der begleitenden Aktivitäten haben die Jobcenter Handlungsspielräume. Die Jobcenter haben sich mit einem Konzept beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales darum beworben, das Programm umsetzen zu können und wurden nach einer Prüfung des Konzeptes in zwei Runden 2015 bzw. 2016 zugelassen.

Der vorliegende Zwischenbericht stellt Ergebnisse aus der programmbegleitenden Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vor. Er schreibt die Ergebnisse der früheren Zwischenberichte fort (IAQ et al. 2017, 2018) und stellt neue Befunde vor, die seit dem letzten Zwischenbericht erarbeitet wurden. Die neuen Befunde beruhen insbesondere auf neuen Daten und Analysen zur Wirkung des Bundesprogramms auf die Soziale Teilhabe der geförderten Teilnehmenden, die nun erstmals im Vergleich von Geförderten und Nichtgeförderten untersucht werden konnte. Die qualitativen und quantitativen Analysen weisen auf die hohe Bedeutung der Zielgruppenorientierung und der beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten hin, die ebenfalls Teil des Bundesprogramms sind. Die Analysen verdeutlichen zudem, wie wichtig die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse für den angestrebten Gewinn an sozialer Teilhabe ist. Aus diesen Gründen werden die Ergebnisse zu den beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und zur Gestaltung der Arbeitsverhältnisse auf der Grundlage qualitativer Befunde aus den Fallstudien vertiefend dargestellt. Diese Befunde geben Aufschluss zur Weiterentwicklung der Arbeitsförderung. Trotz dieser neuen Inhalte ist der Zwischenbericht so angelegt, dass er die wesentlichen Ergebnisse der früheren Zwischenberichte zur Umsetzung des Programms enthält.<sup>1</sup>

Im folgenden Kapitel werden die verwendeten Datengrundlagen und Methoden skizziert. Anschließend wird in Kapitel 3 das Konzept von sozialer Teilhabe, das namensgebend für das Programm ist und zu Beginn der Evaluation entwickelt wurde (siehe IAQ et al. 2017, S. 97-106), erläutert. In Kapitel 4 wird auf die Entwicklung der Inanspruchnahme des Bundesprogramms eingegangen. Kapitel 5 beschreibt die Umsetzung und benennt Probleme der Umsetzung aus Sicht der Jobcenter und Arbeitgeber. In Kapitel 6 werden kurzfristige - bis etwa sieben Monate nach Programmeintritt zu verzeichnende - Wirkungen der Programmteilnahme auf Teilnehmende untersucht. Hierbei wird auch der Frage nachgegangen, ob unterschiedliche Wirkungen und Wirkungsmechanismen bei unterschiedlichen Personengruppen festzustellen sind, und ob bestimmte Gestaltungsparameter des Programms die Wirkungen beeinflussen. In Kapitel 7 werden zwei

---

<sup>1</sup> Nicht enthalten sind Ergebnisse aus früheren Berichten, die sich mit der Programmgenese und dem Auswahlprozess der Jobcenter (Teilnahmewettbewerb) befasst haben. Siehe hierzu IAQ et al. 2017.

Gestaltungsparameter mit nachweisbaren Auswirkungen auf die Programmeffekte vertieft untersucht. Es sind die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten (Abschnitt 7.2) und die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse durch die Arbeitgeber (Abschnitt 7.3).

Sowohl in der Implementationsanalyse als auch in der Wirkungsanalyse sind weitere Arbeiten vorgesehen, die aktuell vorbereitet oder schon durchgeführt werden und deren Ergebnisse Bestandteil des Abschlussberichts sein werden.

- Es ist eine zweite Welle an Fallstudien geplant. Sie wird in den 16 Jobcenter-Regionen durchgeführt, die bereits in der ersten Welle untersucht wurden. Themenschwerpunkte sind eine Bilanzierung individueller Teilhabeeffekte bei den Geförderten, Aktivitäten zum Programmende, strukturelle Lerneffekte sowie eine Gesamtbewertung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ aus Sicht der Akteure. In diesem Rahmen werden auch leitfadengestützte Interviews mit Geförderten fortgesetzt, in der die individuellen Wirkungen der Programmteilnahme und Perspektiven nach Programmende im Vordergrund stehen.
- In der Wirkungsanalyse ist geplant, die weiteren Wellen zu ergänzen und vertiefenden Untersuchungen der Entwicklung der Indikatoren der sozialen Teilhabe bei Teilnehmenden und Kontrollen zu verwenden. Zudem ist eine Kosten-Nutzenanalyse vorgesehen, die aufbauend auf den quantitativen Ergebnissen Aussagen zur ökonomischen Effizienz des Bundesprogramms erarbeiten möchte.

Die Ergebnisse werden im Abschlussbericht vorgestellt und in die Arbeitsmarktforschung sowie in die arbeitsmarktpolitische Diskussion eingeordnet. Außerdem ist ein Kurzbericht über Wirkungen des Bundesprogramms vorgesehen, die in einem Zeitraum nach Beendigung des Programms bis Anfang 2020 zu verzeichnen sind.

## 2. Datenquellen und Methoden

Die vorliegende Evaluation und auch dieser Zwischenbericht stützen sich auf unterschiedliche Datenquellen. Die wichtigsten sind:

### Monitoring-Daten

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) erstellt auf der Grundlage von Angaben der teilnehmenden Jobcenter monatliche Berichte zur Inanspruchnahme des Programms. Enthalten sind unter anderem für jedes Jobcenter die Zahl der bewilligten und besetzten Plätze, die Zahl der Abgänge aus dem Programm, die Verteilung der Geförderten auf die beiden Zielgruppen des Programms, Arbeitszeiten sowie Wirtschaftsbereiche.

### Jobcenter-Befragung

Der Forschungsverbund hat eine Online-Jobcenter-Befragung in zwei Wellen durchgeführt. Die erste Welle richtete sich an alle Jobcenter (teilnehmende, teilnahmeinteressierte und nicht-teilnahmeinteressierte Jobcenter) und erfragte unter anderem die Gründe für das Interesse, an dem Programm (nicht) teilzunehmen, Gründe für die Vermittlungshemmnisse von Langzeitleistungsbeziehenden und Strategien dagegen. Die teilnehmenden Jobcenter wurden außerdem zur Programmumsetzung befragt. Die zweite Welle richtete sich nur an die teilnehmenden Jobcenter und erfragte unter anderem die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, Abbrüche von Teilnehmenden und Gründe dafür sowie nach einer Bilanzierung des Programms.

### Fallstudien in 16 teilnehmenden Jobcentern

Der Forschungsverbund führt in 16 teilnehmenden Jobcentern Fallstudien durch, um die Programmumsetzung zu rekonstruieren. In die Fallstudien einbezogen sind Programmzuständige in den Jobcentern auf verschiedenen Ebenen (Geschäftsführung, Bereichsleitung/Teamleitung, Integrationsfachkräfte, Sachbearbeitung) und Arbeitgeber. Die Fallstudien finden in zwei Wellen statt (Frühjahr 2017, Herbst 2018), zudem fand im Frühjahr 2018 eine telefonische Zwischenbefragung mit den Programmverantwortlichen in den Jobcentern statt. In der ersten Welle konzentrierten sich die Untersuchungsgegenstände auf die Aufstellung und Umsetzung des Programms, in der zweiten Welle werden Lernerfahrungen bilanziert. Zudem werden im Rahmen der Fallstudien geförderte Teilnehmende nach ihren Erwartungen und Erfahrungen mit dem Programm und ihren berufsbiographischen Erfahrungen befragt. Auch diese Befragung erstreckt sich über mehrere Wellen. Die Interviews in den Fallstudien erfolgen leitfadengestützt, werden transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet (zum Erhebungsprogramm der Fallstudien siehe Tabelle 18 und Tabelle 19 im Anhang (siehe unten, Abschnitt 8.1).

### Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit

Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit werden genutzt, um die Erwerbs-, Maßnahmen- und Leistungsbezugsbiographien von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zu ermitteln und basierend auf dieser Datengrundlage für die Teilnehmenden möglichst ähnliche Kontrollpersonen zu bestimmen. Die Prozessdaten dienen außerdem dazu, die Größe der Zielgruppe (potenzielle Teilnehmende) und ihre soziodemographische Charakteristik zu bestimmen.

### Befragung von Teilnehmenden und Kontrollpersonen

Weil sich auf Grundlage der Prozessdaten weder die Wirkungen des Programms noch mögliche Einflussfaktoren auf die Wirkung (aufgrund von Unterschieden in der Programmumsetzung) hinreichend genau bestimmen lassen, ist eine eigenständige Befragung von Teilnehmenden und Kontrollpersonen erforderlich. Diese Befragung erstreckt sich auf eine Stichprobe von Teilnehmenden, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in das Bundesprogramm eingetreten sind (sowie dazu passenden Kontrollpersonen) und findet - je nach Befragungskohorte - in bis zu vier

Befragungswellen statt. Inhalte der Befragung sind insbesondere die Dimensionen der sozialen Teilhabe und bei den Teilnehmenden Merkmale der Programmgestaltung (z.B. die Art der Tätigkeit).

Genutzt wurden außerdem die Dokumente, mit denen sich die Jobcenter um eine Teilnahme am Programm beworben haben, sowie die Bewertungen dieser Konzepte durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Zu Beginn der Evaluation wurden außerdem explorative Interviews mit Personen geführt, die das Programm gestaltet haben.

### 3. Soziale Teilhabe als Ziel der Arbeitsförderung und Evaluationskriterium für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

#### 3.1 Konzeptionelle Überlegungen: ein substanzieller und ein prozessualer Ansatz zur Analyse 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 auf bestimmte Zielgruppen richtet, deren gesellschaftliche Teilhabe aufgrund ihres lang andauernden Ausschlusses von Erwerbsarbeit gefährdet ist.<sup>2</sup> Es geht also um die soziale Teilhabe von Menschen im Arbeitslosengeld II-Bezug, denen aufgrund bestimmter Hindernisse der Zugang in den Arbeitsmarkt besondere Probleme bereitet (gesundheitliche Einschränkungen und/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 die Förderrichtlinie zum Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ hat nicht präzisiert, was soziale Teilhabe genau bedeutet und wie sie zu erreichen wäre (BMAS 2015<sup>3</sup>). Dies 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 um *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. 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.

Basierend auf der Forschung zu sozialer Exklusion wird 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

<sup>2</sup> Dieses Kapitel ist eine gekürzte Fassung aus Kapitel 7 des ersten Zwischenberichtes, in dem die konzeptionellen Überlegungen zur Erfassung sozialer Teilhabe entwickelt wurden (IAQ et al. 2017, S. 97-106).

<sup>3</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Bekanntmachung Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. In: Bundesanzeiger AT 07.05.2015 B2.

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.

Auf allgemeiner Ebene kann die Förderung von Handlungsfähigkeit 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.<sup>4</sup> 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 1981). Soziale Teilhabe eröffnet somit eher Möglichkeiten als einen finalen sozialen Status.

Teilhabe ist also nicht nur ein substanzielles Konzept und bedeutet nicht nur, dass bestimmte Teilhabeformen gegeben sein müssen. Teilhabe ist ebenso - und hier unterscheidet sich das Konzept der Teilhabe von bisherigen Konzepten der Integration, Inklusion oder Wohlfahrt - ein prozessuales Konzept, d.h. dass das Handeln des Individuums, bzw. dessen Handlungsfähigkeit, im Mittelpunkt steht (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 den Interessen und Zielen der Beteiligten und ihrer Interaktion 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).

Der *Capability*-Ansatz liefert einen analytischen Rahmen, in dem er die Teilhabechance vom Teilhabeergebnis trennt und darüber hinaus das Konzept der Umwandlungsfaktoren einführt, auch wenn er eine konkrete Operationalisierung sozialer Teilhabe schuldig bleibt. Auf diese Weise soll 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

<sup>4</sup> 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).

sogenannten „conversion factors“ sind entscheidende Rahmenbedingungen, die dem Individuum ermöglichen, eine Ressource in den jeweiligen gewünschten Zustand, in diesem Fall soziale Teilhabe, umzuwandeln. 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). Was die institutionellen Umwandlungsfaktoren angeht, bezieht sich Sen insbesondere auf die Gestaltung von Freiheiten und den Zugang zu Ressourcen. Hierzu zählen monetäre Ressourcen, soziale, ökonomische und politische Chancen, sozialer Schutz und ökologische Sicherheit (vgl. Volkert 2005).

### 3.2 Soziale Teilhabe als Ziel in der Arbeitsförderung

Kritisch bezogen auf das Paradigma „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik („Fordern und Fördern“) 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 das Handeln der erwerbsfähigen leistungsberechtigten 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. Letzteres setzt voraus, Ausprägungen von Dimensionen zu bestimmen.

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 Beschäftigung und 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.

### 3.3 Zur Operationalisierung von sozialer Teilhabe

Die Ebenen sozialer Teilhabe lassen sich ausdifferenzieren auf die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche, in denen sie Bedeutung haben. Tabelle 1 fasst die verschiedenen Dimensionen zusammen, die in den oben eingeführten wissenschaftlichen Diskursen genannt werden und die vom Forschungsteam zusammengefasst wurden. Diesen Teilhabedimensionen wurden Teilhabeformen zugeordnet, in denen die Ausprägung sozialer Teilhabe sichtbar werden kann. Diese Dimensionen sind Grundlage für die Operationalisierung, um soziale Teilhabe im Rahmen einer Befragung von Personen zu erfassen.<sup>5</sup> Wo möglich, sollen auch die persönliche Bedeutung bestimmter Zustände erfragt werden, um die individuelle Perspektive auf die vorstrukturierten Dimensionen einfangen zu können. Zum Beispiel wird an verschiedenen Stellen der Teilnehmenden-Befragung danach gefragt,

<sup>5</sup> Zur Operationalisierung der Dimensionen und Umwandlungsfaktoren siehe die Tabelle 20 bis Tabelle 24 im Anhang (Abschnitt 8.2).

welche Bedeutung die Nutzung bestimmter Ressourcen, die Gewährung institutioneller Gelegenheiten oder die Entstehung von Teilhabechancen für die Einzelnen haben.

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). Interdependenz gibt es auch bei den Umwandlungsfaktoren (*conversion factors*): viele der hier genannten Chancen (z.B. die Ressourcen) können auch Ergebnis sozialer Teilhabe sein. Für das Erhebungsdesign selbst ist es von Vorteil, wenn ein und dieselbe Variable unterschiedliche Aspekte von Teilhabe abdeckt.

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 multidimensionalen 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). In der akademischen Diskussion werden zudem politische, wirtschaftliche und soziale Rechte oft als eigenständige Dimensionen sozialer Teilhabe aufgefasst. Sofern es sich um formale Rechte handelt, sind sie für alle SGB II-Leistungsbeziehenden gleich. Faktisch wird die Wahrnehmung dieser Rechte durch die Betreuung im Jobcenter beeinflusst. Die Betreuung durch die Jobcenter wird in der Untersuchung als Umwandlungsfaktor erfragt, aber nicht als Dimension sozialer Teilhabe gefasst.

**Tabelle 1** Teilhabedimensionen und ausgewählte Formen sozialer Teilhabe

Dimension	Ausgewählte Teilhabeform (als Chance oder Ergebnis fassbar)
Lebenszufriedenheit	Lebenszufriedenheit
Ressourcen	Konsum, Aktivität und Mobilität, warme Mahlzeit
Kompetenzen	Fertigkeiten Softskills
Erwerbsarbeit	Arbeitszufriedenheit Arbeitsertüchtlichkeit / Arbeitsbelastungen
Soziale Integration	Kollegialität, Soziales Netzwerk
Bildung / Kultur	Zugang zu kulturellen Angeboten und dem Bildungssystem
Gesundheit	Gesundheitszustand Gesundheitsverhalten
Anerkennung	Gesellschaftliche Anerkennung Vertrauen in Institutionen
Selbstwirksamkeit	Selbstvertrauen Selbstbestimmtheit
Work-Life-Balance	Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf, insbesondere im Hinblick auf Zeitkontingente

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

Erläuterung: Im weiteren Verlauf der Untersuchung können Dimensionen reduziert werden, wenn sie sich als empirisch nicht trennscharf erweisen.

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 in

den Blick. Tabelle 23 und Tabelle 24 fassen diejenigen Umwandlungsfaktoren zusammen, die in der Teilnehmenden-Befragung erhoben werden.

Es ist eine empirisch offene Frage, ob sich die konzeptionell bestimmten und in Tabelle 1 zusammengefassten Dimensionen als trennscharf erweisen. Im weiteren Verlauf der Untersuchung kann es deshalb zu einer Reduktion dieser Dimensionen kommen. Auch die Zuordnung von Teilhabeformen zu Chancen und Ergebnissen kann sich im Laufe der empirischen Untersuchungen weiter klären. Möglich ist aber gerade bei den Umwandlungsfaktoren, dass sie auch im Licht der empirischen Untersuchung tatsächlich sowohl Teilhabechance als auch Teilhabeergebnis sind.

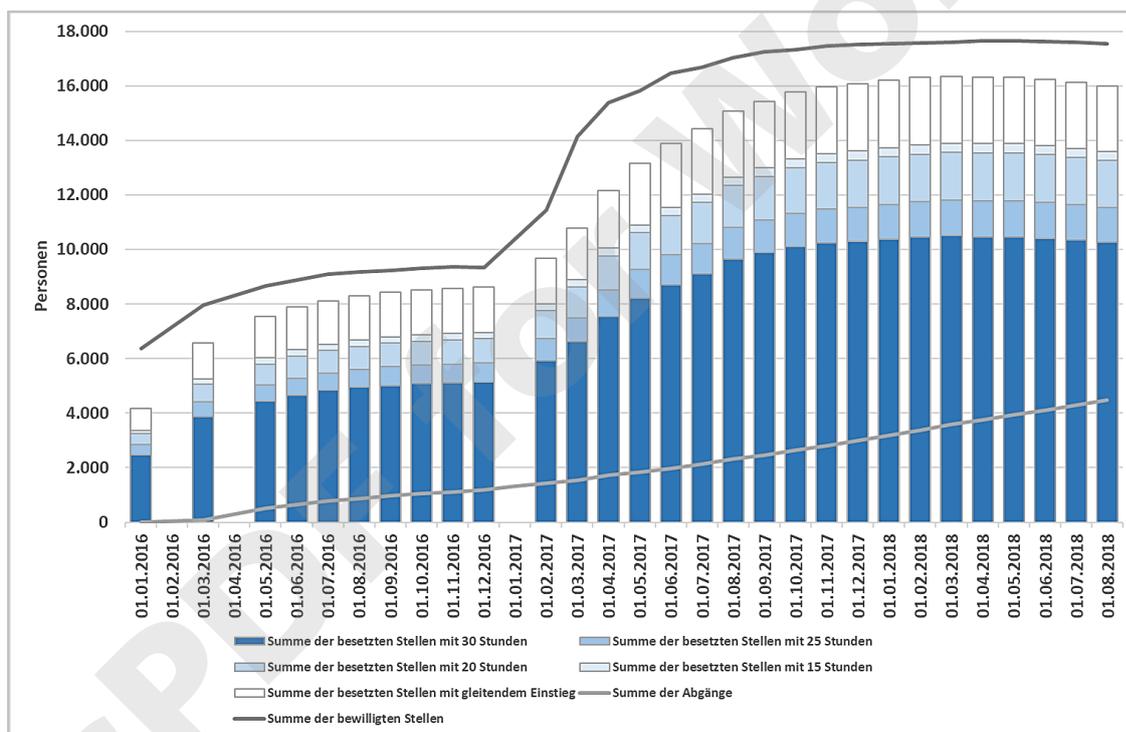
axesPDF for Word Trial

## 4. Die Entwicklung der Inanspruchnahme des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

### 4.1 Die Entwicklung der Förderzahlen

Die Inanspruchnahme der Förderung hat seit dem letzten Berichtstermin (August 2017) noch einmal geringfügig zugenommen, verharrt jedoch im Wesentlichen auf dem seinerzeit erreichten Niveau von gut 16.000 geförderten Arbeitsplätzen bei allen 195 geförderten Jobcentern bundesweit (siehe Abbildung 1). Die Zahl der bewilligten Stellen liegt mit knapp 18.000 etwas höher als die Zahl der besetzten Stellen; die Quote der besetzten zu bewilligten Arbeitsplätze ist mit etwa 92 Prozent ebenfalls gegenüber August 2017 etwas gestiegen (damals: 89 Prozent), aber im Wesentlichen konstant. Offenbar hat die zum Jahresbeginn 2017 vollzogene Ausweitung etwa ein halbes Jahr gebraucht, um in allen Jobcentern umgesetzt zu werden.

Abbildung 1 Die Entwicklung der Förderzahlen



Quelle: Monitoring-Berichte des BVA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Für Februar und April 2016 sowie Januar 2017 stehen keine Werte zur Verfügung. Die Werte für die Summe der Abgänge sowie für die bewilligten Stellen in diesen Monaten wurden als Durchschnitt aus den Nachbarmonaten errechnet.

Die meisten Jobcenter fördern Personen aus beiden Zielgruppen, und nahezu alle Jobcenter fördern zu größeren Anteilen Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen als Personen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft (BG). Über alle Jobcenter hinweg gehören drei Viertel der Geförderten zur Zielgruppe derjenigen mit gesundheitlichen Einschränkungen (77,3 Prozent) und jede\_r Neunte zur Zielgruppe mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft (11,5 Prozent<sup>6</sup>; Monitoring Daten vom 31.07.2018). Die Teilnehmendenstruktur in den Jobcentern der zweiten Auswahlrunde ist nahezu identisch mit der der ersten Auswahlrunde. Auch in den Schwerpunktsetzungen gegenüber den Zielgruppen gibt es kaum Unterschiede zwischen den Jobcentern der ersten und zweiten Auswahlrunde (siehe Tabelle 2).

**Tabelle 2 Geschlechterverteilung und Altersstruktur der Geförderten, nach Zielgruppen und Auswahlrunden, in Prozent**

	Gesundheitliche Einschränkungen					Anteil an allen Geförderten
	Frauen	Männer	25 bis 35 Jahre	36 bis 49 Jahre	50 und älter	
Auswahlrunde 1 (2015)	35,3	64,7	3,6	32,3	64,0	76,0
Auswahlrunde 2 (2016)	33,2	66,8	3,8	31,5	64,7	77,3
	Minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft					Anteil an allen Geförderten
	Frauen	Männer	25 bis 35 Jahre	36 bis 49 Jahre	50 und älter	
Auswahlrunde 1 (2015)	56,8	43,2	13,6	6,2	42,1	20,3
Auswahlrunde 2 (2016)	56,3	43,7	12,6	7,9	40,0	18,8

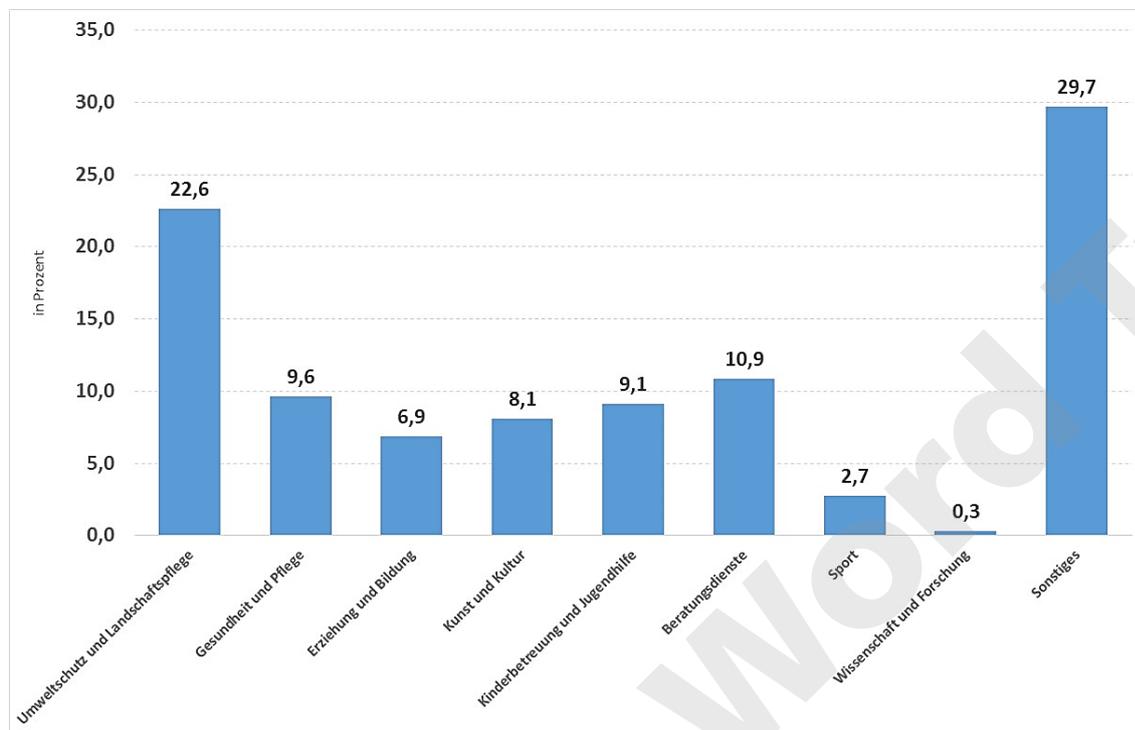
Quelle: Monitoring-Berichte des BVA (Stand: August 2018), eigene Berechnungen und Darstellung.

Etwas größere Unterschiede scheint es bei den Arbeitgebern zu geben. Hier haben in der zweiten Auswahlrunde alle Branchen gegenüber der Sammelkategorie der „sonstigen“ an Gewicht verloren. Da sich aber die Branche der „sonstigen“ schwer einordnen lässt, sind die tatsächlichen Verschiebungen in der Branchenzusammensetzung auf Basis des Monitorings nur schwer abzuschätzen.

Legt man die Angaben der Teilnehmenden über deren Tätigkeiten zugrunde, bestätigt sich, dass anteilig weniger Geförderte mit sozialen Dienstleistungen befasst sind und anteilig mehr mit handwerklichen Tätigkeiten (siehe unten, Abschnitt 6.6.4, Tabelle 11).

<sup>6</sup> Die Differenz zu 100 Prozent sind Personen, die beiden Zielgruppen angehören.

**Abbildung 2** Branchenzugehörigkeit der Arbeitgeber im Bundesprogramm



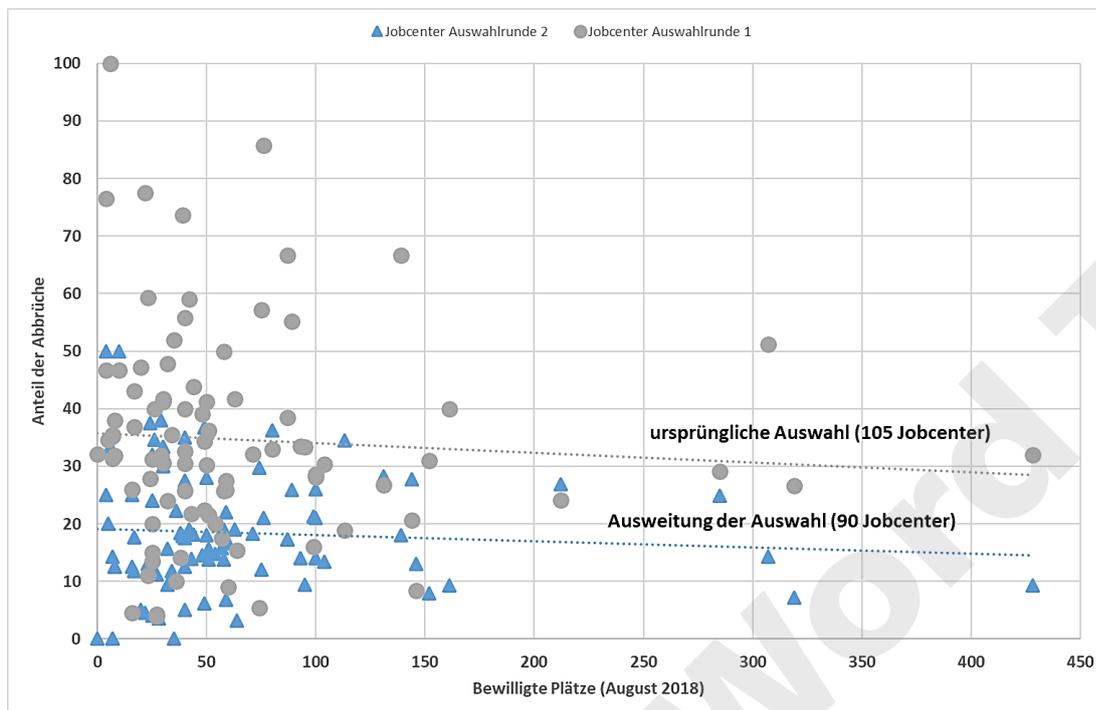
Quelle: Monitoring-Berichte des BVA, eigene Berechnungen und Darstellung.

## 4.2 Eine steigende Zahl von Abbrüchen in dem Programm

Mit zunehmender Dauer des Programms steigt die Zahl der Personen, die aus dem Programm wieder ausgeschieden ist. Die Zahl der Austritte aus dem Programm liegt aktuell bei summiert knapp 4.500 Personen (gegenüber 2.300 im August 2017).

Dass etwa jede/r Fünfte das Programm vorzeitig verlassen hat, stellt den Durchschnittswert für alle Jobcenter dar. Auf der Ebene der Jobcenter variiert der Anteil an vorzeitigen Beendigungen beträchtlich (siehe Abbildung 3). Gerade in Jobcentern mit sehr wenigen Programmplätzen kommen Abbruchraten von 60 Prozent und mehr (in der Spitze über 80 Prozent) zustande. Erkennbar ist in Abbildung 3 außerdem, dass die 105 Jobcenter aus der ersten Auswahlrunde ein höheres Niveau an Fluktuation haben. Sie nehmen schon länger am Programm teil und hatten dadurch mehr Zeit, Abbrüche zu erleben.

**Abbildung 3 Häufigkeit von Abgängen und Anzahl der bewilligten Teilnehmenden auf Ebene der Jobcenter**

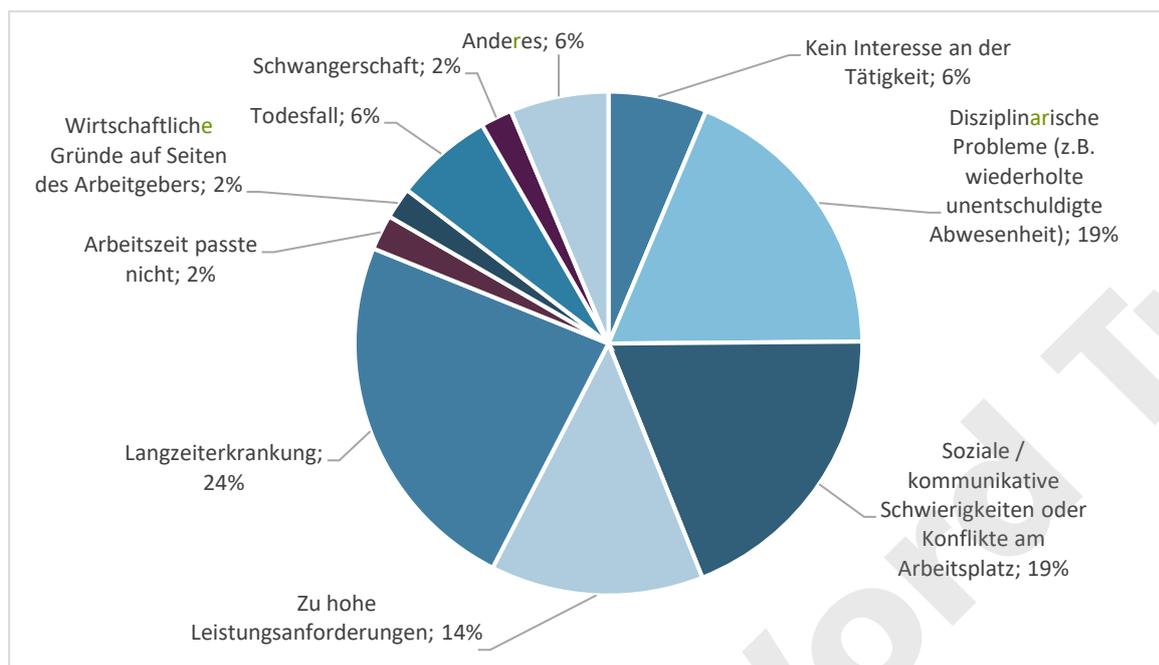


Quelle: Monitoring-Berichte des BVA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Der häufigste Grund, aus dem die Teilnahme eines/einer Geförderten endete, war eine Kündigung durch den Arbeitgeber. Dies macht - angesichts von ca. 1.800 arbeitgeberseitigen Kündigungen bei gut 4.500 Beendigungen – etwa 40 Prozent aller Programmaustritte aus. Dass bei einer so umfassenden Förderung die Arbeitsverhältnisse auch bei Arbeitgebern scheitern, die im Umgang mit Personen aus der Zielgruppe überwiegend erfahren sind (siehe unten, Abschnitt 5.2), unterstreicht, wie schwierig die Integration von Personen aus der Zielgruppe in einen betrieblichen Alltag ist (siehe unten, Abschnitt 7.3). Mit 1.200 Austritten und damit etwa einem Viertel folgen einvernehmliche Kündigungen. Kündigungen durch den Arbeitnehmer betreffen etwas über 800 Fälle, und der Ablauf des Arbeitsvertrages und der Ablauf der Höchstförderdauer nehmen mit gut 500 bzw. ca. 300 Fällen relativ kleine Positionen ein, die voraussichtlich aber gerade zum Programmende in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 zunehmen werden.

In der Jobcenter-Befragung (zweite Welle) wurde genauer auf die Gründe von Programmabbrüchen eingegangen. Demnach sind nach Einschätzung der Jobcenter auf der einen Seite disziplinarische Probleme (19 Prozent) und kommunikative Schwierigkeiten (19 Prozent) sowie auf der anderen Seite Langzeiterkrankungen (24 Prozent) und zu hohe Leistungsanforderungen (14 Prozent) die häufigsten Gründe für den Abbruch der Beschäftigung (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4 Gründe für Abbrüche der Beschäftigung



Quelle: Jobcenter-Befragung 2018, zweite Welle. N=167. Mehrfachnennungen möglich. Eigene Darstellung und Berechnung.

Die Befragung der Teilnehmenden, die ihre Teilnahme vorzeitig beendet haben, bestätigt das Bild im Wesentlichen. Tabelle 3 stellt nähere Informationen zu den Gründen des Abbruchs und zu der nachfolgenden Erwerbssituation in der befragten Stichprobe der Teilnehmenden dar. Spalte (1) beinhaltet jeweils die Anzahl von Beobachtungen, Spalte (2) zeigt den Anteil dieser unter allen befragten Teilnehmenden.

Aus der Perspektive der Teilnehmenden ist der mit großem Abstand am häufigsten genannte Grund eine Überlastung bzw. gesundheitliche Gründe. Konflikte am Arbeitsplatz gaben ein Viertel der Abbrecher\_innen an. Nachgeordnete Gründe waren der Wegfall der Stelle bzw. die Aussicht auf eine andere Stelle außerhalb des Programms.

**Tabelle 3** Anzahl und Anteil von Programmabbrecher\_innen in den Befragungsdaten der Teilnehmenden (Kohorten 1 bis 3), Abbruchgründe und Erwerbsstatus nach dem Abbruch

Variable	(1) Anzahl	(2) Anteil
Programmabbruch	168	6,2%
<i>Davon: Abbruchgründe <sup>a</sup></i>		
Gesundheitliche Gründe / psychische bzw. mentale Überlastung	87	50,9%
Tätigkeit nicht wie vereinbart / Konflikte am Arbeitsplatz	44	25,7%
Kündigung durch Arbeitgeber / Stelle weggefallen	16	9,4%
Neue Stelle außerhalb des Programms	13	7,6%
Sonstige	25	14,6%
<i>Davon: Erwerbsstatus nach Abbruch <sup>a</sup></i>		
Arbeitslos	129	75,4%
Erwerbstätig <sup>b</sup>	31	18,1%
Sonstige	18	10,5%

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: <sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich, <sup>b</sup> Einschließlich Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung, Arbeitsgelegenheiten und unregelmäßiger bzw. gelegentlichmäßiger Erwerbstätigkeit.

Die Teilnehmenden-Befragung zeigt außerdem, dass nur eine Minderheit derjenigen, die die Programmteilnahme abgebrochen haben, bereits einen neuen Arbeitsplatz in Aussicht hatte (ca. 8 Prozent) oder nach Programmabbruch - gegebenenfalls nach einer Überbrückungsphase - erwerbstätig ist (ca. 18 Prozent). Auch aus der Jobcenter-Befragung geht hervor, dass etwa 16 Prozent der Abbrecher\_innen in anderer geförderter Beschäftigung oder ungefordert erwerbstätig sind; die Ergebnisse der beiden Befragungen (Jobcenter-Befragung und Teilnehmenden-Befragung) liegen demnach dicht beieinander.

### 4.3 Konstanz in der Umsetzung trotz Fluktuation unter den Teilnehmenden

Die Förderbedingungen erlauben sowohl eine nahezu vollzeitige als auch eine teilzeitige Beschäftigung, wobei die Wochenarbeitszeiten nicht frei wählbar, sondern mit 15, 20, 25 oder 30 Stunden vorgegeben sind. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit eines gleitenden Arbeitseinstiegs, um Personen allmählich an Tätigkeiten mit steigenden Arbeitsstunden heranzuführen. Von Anfang an dominierten im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ Vollzeittätigkeiten mit etwas über 60 Prozent aller Förderfälle. Die am häufigsten genutzte Teilzeitvariante beträgt 20 Wochenstunden und macht etwa 10 Prozent aller Förderfälle aus. Auch dies war bereits seit Beginn des Programms im Jahr 2016 so; die Verteilung der Wochenarbeitszeiten bleibt mit der Ausweitung des Programms von Anfang 2017 weitgehend konstant. Die größte Veränderung ist bei der Wahl der gleitenden Arbeitszeit zum Arbeitseinstieg zu verzeichnen; der Anteil der Geförderten in dieser Variante ging von knapp 20 Prozent (Januar 2016) auf 15 Prozent (August 2018) zurück. Durch die Implementationsanalyse wurde deutlich, dass der gleitende Arbeitseinstieg einen erhöhten Aufwand für Jobcenter, Arbeitgeber und gegebenenfalls weitere beteiligte Dienstleister, die den Beschäftigungseinstieg unterstützen, bedeutet, so dass davon Abstand genommen wurde. Hinzu kommt, dass eine möglichst vollzeitnahe Beschäftigung ein verbreiteter Wunsch sowohl der Teilnehmenden als auch der Arbeitgeber ist. Der sinkende Anteil der gleitenden Einstiegsoption während der Programmlaufzeit, wie er in den Bestandsdaten des BVA-Monitorings deutlich wird, mag aber auch damit zu tun haben, dass die Teilnehmenden im Förderverlauf die Einstiegsphase verlassen und dann vollzeitig (oder auch dauerhaft teilzeitig) tätig sind.

Trotz des Anteils der Abgänge von Beschäftigten aus der Förderung vor dem Programmende von etwa 20 Prozent, sind die Strukturen der Beschäftigung weitgehend konstant, soweit dies aus dem Monitoring ersichtlich ist. Dies betrifft zunächst die geförderten Zielgruppen der teilnehmenden Jobcenter. Nach wie vor sind ca. 12 Prozent aller Geförderten der Zielgruppe der Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft zuzurechnen; die Streuung der Jobcenter um diesen Durchschnittswert ist nahezu unverändert. Die konstante Streuung zeigt an, dass im Programmverlauf in den Jobcentern keine Polarisierung dergestalt stattfindet, dass sich einige Jobcenter verstärkt auf diese Zielgruppe konzentrieren, während andere Jobcenter davon abkommen. Auch bei der zweiten Zielgruppe, derjenigen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, ist zu erkennen, dass der Durchschnittswert nahezu konstant bei etwa 75 Prozent liegt.<sup>7</sup> Hier ist die Streuung leicht rückläufig, aber im Wesentlichen ebenfalls konstant. Trotz einer nennenswerten Fluktuation ändern die Jobcenter also nicht ihre zu Beginn getroffene Entscheidung, an welche Zielgruppen sie sich in der Programmumsetzung richten. Vielmehr scheint sich aus dieser Perspektive zu bestätigen, dass es genügend teilnahmebereite und förderfähige Langzeitleistungsbeziehende im SGB II gibt, aus denen die Jobcenter Programmteilnehmende rekrutieren können.

Sieht man von den Unterschieden zwischen der ersten und zweiten Auswahlrunde ab, hat sich auch bei den Arbeitgebern wenig geändert, soweit dies aus den Monitoring-Daten erkennbar ist. Hier scheint es so zu sein, dass erforderliche (oder mögliche) Neubesetzungen nach dem Ausscheiden von geförderten Teilnehmenden überwiegend bei Arbeitgebern erfolgen, die bereits am Programm beteiligt sind. In den Fallstudien haben die Jobcenter davon berichtet, dass die Arbeitgeberakquise gegenüber der Teilnehmendenauswahl der größere Engpass war und die Zahl der beantragten Programmplätze begrenzte.

---

<sup>7</sup> Die Differenz aus beiden Zielgruppen zu 100 Prozent machen Personen aus, die beiden Zielgruppen angehören.

## 5. Vielfalt in der Umsetzung

### 5.1 Zwei Grundausrichtungen der Programmumsetzung bei den Jobcentern

Die Vielfalt der Umsetzung des Programms durch die Jobcenter zeigt Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich mehrerer Dimensionen. Dazu zählen die arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen wie die Wirtschaftsstruktur und die Arbeitskräftenachfrage, die Zielsetzung und strategische Grundausrichtung zur Auswahl von Arbeitgebern, Zielgruppen und Teilnehmenden sowie die organisatorische Umsetzung der Betreuung und Begleitung, mit denen die Jobcenter umzugehen hatten, wenn sie die Möglichkeiten des Bundesprogramms nutzen wollten. An dieser Stelle soll kurz auf die festgestellten Unterschiede bei der Zielsetzung, der arbeitsmarktlichen Voraussetzungen, den Zielgruppen und der organisatorischen Umsetzung der Betreuung und Begleitung eingegangen werden.<sup>8</sup>

Zu Beginn der Programmumsetzung bestanden deutliche Unterschiede bei der Einschätzung der Jobcenter zu den Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen in den lokalen Arbeitsmarkt. Entsprechend haben sich die Ziele, mit denen die Jobcenter das Bundesprogramm umgesetzt haben, unterschieden. Während einige Jobcenter mit der Programmumsetzung auch bzw. primär auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt abzielen, betonen andere Jobcenter die Notwendigkeit einer dauerhaften Förderung für den Großteil der Teilnehmenden. Im ersten Fall dient die geförderte Beschäftigung als „Brückenarbeitsmarkt“, im zweiten Fall als „Ersatzarbeitsmarkt“. Es lässt sich eine eher erwerbsintegrative und eine eher sozialintegrative Zielsetzung unterscheiden. Dies sind zwei Umsetzungsvarianten, die auf der Ebene der einzelnen Jobcenter verschiedene Abstufungen und Zwischenformen annehmen können, in der Gesamtbetrachtung aber sich als zwei Grundausrichtungen benennen lassen.

Obwohl ebenfalls sehr deutliche Unterschiede bezüglich der Arbeitsmarktlage und der damit einhergehenden Aufnahmefähigkeit für die Zielgruppen des Bundesprogramms gesehen werden, ist die Entscheidung der Jobcenter für die erwerbsintegrative oder sozialintegrative Zielsetzung nicht ausschließlich hiervon abhängig. Während es einige Standorte gibt, die aufgrund der guten Beschäftigungslage die Chancen auf eine Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt nach Programmende als gut einschätzen, gibt es andere in ebenfalls sehr guter Arbeitsmarktlage, die diese Aussichten als sehr gering einschätzen und deshalb auch nicht die Vermittlung als primäre Zielsetzung nennen.

In der Frage, welche Schwerpunkte die Jobcenter bei der Auswahl der Zielgruppen (Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und/oder minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft) setzen, sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Jobcenter begrenzt. Ein Grund hierfür sind die programmseitigen Förderbedingungen, namentlich die Bedingung des mindestens vierjährigen Leistungsbezugs.<sup>9</sup> Eine stärkere Berücksichtigung von Personen mit minderjährigen Kindern und damit insbesondere auch Frauen scheiterte oftmals – so die Kritik der befragten Jobcentervertreter\_innen – an dem Teilnahme Kriterium des mindestens vierjährigen Leistungsbezugs. Wohl auch aus diesem Grund sind deutlich mehr Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen im Programm zu finden. Wie diese gesundheitlichen Einschränkungen definiert wurden, war standortabhängig unterschiedlich. Bei der Auswahl der Teilnehmenden war es Aufgabe der

<sup>8</sup> Dieses Kapitel beruht auf den Ergebnissen der Implementationsanalyse, die im zweiten Zwischenbericht vorgestellt wurden und verwendet Abschnitte daraus (siehe IAQ et al. 2018, S. 32-101); und ist ergänzt um Befunde, die auf der telefonischen Zwischenbefragung im Frühjahr 2018 beruhen.

<sup>9</sup> „Die geförderten Arbeitsplätze sind mit Leistungsberechtigten zu besetzen, die seit mindestens vier Jahren im SGB II-Leistungsbezug sind und währenddessen nicht oder nur kurze Zeit selbstständig oder abhängig beschäftigt waren und gesundheitliche Einschränkungen haben oder in einer Bedarfsgemeinschaft mit Kindern leben“ (BMAS 2015, S. 1 [Förderrichtlinie]).

Jobcenter, eine Abwägung zwischen den Anforderungen der Arbeitsplätze und der Belastbarkeit der Teilnehmenden zu finden.

Beim Verfahren zur Auswahl der Teilnehmenden sind die Jobcenter unterschiedlich vorgegangen. Bei der Einschätzung des Stellenbedarfs bzw. des Teilnehmendenpotenzials vor der Antragstellung haben sich manche Jobcenter stark an objektivierbaren Kriterien orientiert (Dauer des Leistungsbezuges und der Beschäftigungslosigkeit, Existenz minderjähriger Kinder in der Bedarfsgemeinschaft, Vorliegen gesundheitlicher Einschränkungen). Andere haben vorab schon im stärkeren Maße Auswahlkriterien wie die erwartete Motivation und Leistungsfähigkeit herangezogen. Im Ergebnis wurden unterschiedlich hohe Anteile des gesamten Kundenbestandes als potenziell Teilnehmende angenommen.

Für die Umsetzung des Programms erwies sich als entscheidende Herausforderung, geeignete Arbeitgeber zu gewinnen, die bereit waren, Personen aus den Zielgruppen des Bundesprogramms zu beschäftigen. Die Förderbedingungen haben faktisch den Kreis potenzieller Arbeitgeber in mehrfacher Weise eingeschränkt. Zum einen gelten auch in diesem Programm die Kriterien der Zusätzlichkeit, der Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesses. Obwohl in der Konzeption nicht intendiert und von der Förderrichtlinie nicht festgelegt, führten diese Bedingungen im Ergebnis dazu, dass privatwirtschaftliche und gewinnorientierte Arbeitgeber von den Jobcentern kaum angesprochen wurden und nur vereinzelt am Programm teilnehmen. Die Feststellung der Programmkonformität von geförderten Arbeitsplätzen erfolgt an manchen Standorten durch lokale Gremien, die meist eingespielt sind, und wird folglich lokal unterschiedlich restriktiv gehandhabt. Zusätzlich prüft das Bundesverwaltungsamt, dem die Programmabwicklung übertragen wurde und das nicht an die Einschätzungen der lokalen Gremien gebunden ist. Dies kann dazu führen, dass an einigen Standorten Personen mit Tätigkeiten gefördert werden, denen an anderen Standorten die Förderfähigkeit verweigert werden würde. Zum anderen ergab sich eine weitere Einschränkung bei der Auswahl potenzieller Arbeitgeber daraus, dass ihr Aufwand, die geförderten Personen zu beschäftigen (Einarbeitung, Anleitung, Aufsicht), nicht vergütet wird, sie aber zugleich keinen Gewinn erwirtschaften dürfen. Aufgrund der Begrenzung auf Langzeitleistungsbeziehende im SGB II mit gesundheitlichen Einschränkungen und/oder minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft müssen die Arbeitgeber mit potenziell erheblichen Leistungseinschränkungen der Geförderten zurechtkommen.

In der Umsetzung des Bundesprogramms sind verschiedene Formen festzustellen, wie die Betreuung und Begleitung der Teilnehmenden während der Beschäftigung von den Jobcentern organisiert wird. An den meisten Standorten wird eine gegenüber dem Regelgeschäft deutlich intensivierte Betreuung und Begleitung durch die Jobcenter oder Externe in Form von Gruppenangeboten und Einzelcoaching angeboten. Diese bezieht sich vor allem auf die Beschäftigung selbst, geht aber durch den intensiveren Kontakt oftmals in ein intensiviertes Fallmanagement über. Erste wesentliche Unterscheidung ist dabei, dass in einigen Jobcentern die Teilnehmenden weiter von der schon vorher zuständigen Integrationsfachkraft betreut werden, während in anderen externe Coaches zuständig sind. Für die Intensität der Betreuung ist aber weniger dieser Unterschied entscheidend, sondern vielmehr die Frage, für wie viele Teilnehmende die Fachkräfte zuständig sind. Insgesamt lassen sich verschiedene Typen der Organisation der Programmteilnehmenden feststellen. Zum einen sind die Fachkräfte in erster Linie rein formale Ansprechpersonen (und auch nur dann, wenn noch ein SGB II-Leistungsbezug vorliegt). Die eigentliche Betreuung wird durch die Arbeitgeber realisiert bzw. wird diese von ihnen erwartet. Zum anderen sind die Fachkräfte des Jobcenters in engem Kontakt zu Arbeitgebern und Teilnehmenden, aber die Begleitung (Einzelcoaching/Gruppenangebote) erfolgt durch externe Kräfte oder beim Arbeitgeber bzw. wird von dieser Seite erwartet. Ein weiterer Typ der Organisation der Betreuung wird durch Fachkräfte dargestellt, die selbst für die mehr oder weniger intensive Betreuung der Teilnehmenden (Einzelcoaching) zuständig sind. Gelegentlich werden von ihnen auch Gruppenangebote übernommen und angeleitet. Es lässt sich nicht erkennen, dass die Wahl der Form der Betreuung und Begleitung der Teilnehmenden durch die zuvor beschriebenen

strategischen Ausrichtungen (stärker erwerbsintegrativ oder sozialintegrativ), den Arbeitsmarktkontext oder die Art der Einsatzstellen beeinflusst werden.

Bei der Organisation des Programms innerhalb der Jobcenter sind keine gravierenden Probleme zu erkennen gewesen. Das bezieht sich auf die interne Aufstellung und die Grundsatzentscheidungen, wer für die Auswahl sowie die Betreuung und Begleitung der Teilnehmenden zuständig ist. Allerdings hat sich für manche Jobcenter ein grundlegendes Problem der Umsetzung gezeigt. Für Personen, die durch ihr Arbeitseinkommen den SGB II-Leistungsbezug verlassen, gibt es keinen formalen Auftrag für eine Betreuung durch das Jobcenter mehr. Dies betrifft auch Einzelcoachings bei externen Trägern, die über einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein finanziert werden, was nach einer Übergangszeit von sechs Monaten (vgl. § 16g Absatz 2 SGB II) jedoch nicht mehr möglich ist.

Daneben kritisieren die Jobcenter den zum Teil erheblichen administrativen Aufwand sowie Unklarheiten in den Auskünften des Bundesverwaltungsamtes (BVA). Grundsätzlich halten alle Standorte die Dokumentationspflichten für zu umfangreich. Wie stark diese Kritik geäußert wird, hängt aber davon ab, ob der Aufwand mit noch aufwändigeren Verfahren verglichen wird, wie z. B. beim ESF-Programm zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen im SGB II. Neben dem Aufwand für Betreuung der Teilnehmenden an ihren Arbeitsplätzen stellt auch das Erfordernis der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität der geförderten Tätigkeiten an manchen Standorten ein größeres Problem dar. Gewinnerorientierte Unternehmen nehmen aus diesem Grund an dem Programm praktisch nicht teil. An einigen Orten schieden aufgrund der Auslegung dieser Kriterien darüber hinaus auch ehrenamtliche Träger aus. Wo es keine eingespielten lokalen Verfahren zur Bestimmung der Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesses gibt, wird dieses Erfordernis als sehr einschränkend aber auch belastend wahrgenommen, weil es einen hohen Arbeitsaufwand bedeutet, die Umsetzung des Programms überhaupt ins Laufen zu bekommen.

Die Jobcenter haben die Erfahrung gemacht, dass die Förderung maximal in Höhe des Mindestlohns einige tarifgebundene Arbeitgeber davon abgehalten hat, sich an dem Programm zu beteiligen, weil sie keine Möglichkeit sahen, die Differenz zwischen dem Förderbetrag (Mindestlohn) und dem höheren Tariflohn aufzubringen. An einigen Standorten bzw. von einigen Arbeitgebern wurden aber Lösungen gefunden, die darauf hinausliefen, entweder doch Mittel zu finden, die einen finanziellen Ausgleich erlauben, oder nach Absprache und mit Einverständnis des Betriebsrates/Personalrates die Geförderten zum Mindestlohn anzustellen und für sie eine separate Betriebsvereinbarung zu treffen. Laut Monitoring des BVA wird immerhin jedes sechste geförderte Arbeitsverhältnis tariflich vergütet (17,0 Prozent, Monitoring zum 31.07.2018). Jedoch haben die genannten Gründe die Beteiligung von Arbeitgebern, die ansonsten interessiert und geeignet wären, verhindert. Es lässt sich aber nicht abschätzen, in welchem Umfang das der Fall war.

## 5.2 Die teilnehmenden Arbeitgeber: Erfahren im Management von Arbeitsmarktprogrammen

### Welche Arbeitgeber nehmen teil?

Bei sämtlichen Arbeitgebern, die im Rahmen der Implementationsanalyse befragt wurden (aber auch bei denjenigen, über die in den Interviews in den Jobcentern und mit den Teilnehmenden berichtet wurde), handelt es sich um nicht gewinnorientierte Organisationen, die zum größten Teil den Status der Gemeinnützigkeit haben. Die Jobcenter haben sich von vornherein weitgehend auf die Ansprache nicht gewinnorientierter Arbeitgeber beschränkt. Versuche, auch privatwirtschaftliche Betriebe anzusprechen, stießen rasch auf Desinteresse; die meisten Jobcenter gingen davon aus, dass das Programm für gewinnorientierte Betriebe - wegen des Fehlens förderfähiger Einsatzmöglichkeiten sowie des besonderen Aufwands für die Anleitung und Begleitung der Teilnehmenden - nicht geeignet sei. Überwiegend wurden sie vom Jobcenter als langjährige Partner direkt angesprochen

oder auf Informationsveranstaltungen des Jobcenters informiert. Teilweise haben sie selbstständig von dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ erfahren und sind auf die Jobcenter zugegangen. Insgesamt sind zur Auswahl und zum Mix der Arbeitgeber nur geringe Unterschiede zwischen den Standorten festzustellen.

Im Ergebnis rekrutieren sich die Betriebe aus den Wirtschaftsbereichen, die für öffentlich geförderte Beschäftigung typisch sind. Umweltschutz und Landschaftspflege und soziale Dienstleistungen (Beratungsdienste, Gesundheit und Pflege, Erziehung und Bildung, Kunst und Kultur sowie Kinderbetreuung und Jugendhilfe) stellen etwa zwei Drittel der geförderten Arbeitsplätze (siehe oben, Abschnitt 4.1).

Wie im zweiten Zwischenbericht bereits dargelegt, unterscheiden sich die in das Programm einbezogenen Arbeitgeber danach, welche Rolle geförderte Beschäftigung im Rahmen des Betriebszwecks bzw. „Geschäftsmodells“ der Organisation einnimmt (siehe IAQ et al. 2018, S. 61ff.):

- Es gibt einerseits Organisationen, deren Existenzgrundlage „Aufträge“ von Seiten der Arbeitsverwaltung (Jobcenter und Arbeitsagentur) sind, die diesen Organisationen Leistungsbeziehende in geförderte Beschäftigung bzw. in Arbeitsgelegenheiten oder in vermittlungsfördernde Maßnahmen (Aktivierung, Bewerbungstrainings, etc) zuweisen oder mit der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für Leistungsbeziehende mit Bildungsgutschein beauftragen. In der einschlägigen Diskussion sind für diese Organisationen - je nach Schwerpunkt ihrer Tätigkeit - die Bezeichnungen Beschäftigungsträger, Arbeitsmarktdienstleister und Bildungsträger anzutreffen. Ihre Arbeitsorganisation ist durch Teamstrukturen gekennzeichnet, in denen - abgesehen vom Anleitungspersonal - ausschließlich geförderte Beschäftigte (meist verschiedener Förderarten) miteinander kooperieren.
- Am Programm sind andererseits Organisationen beteiligt, deren Gemeinsamkeit darin besteht, dass der geförderten Beschäftigung hier eine sekundäre, dem Anspruch nach unterstützende Funktion gegenüber der Erfüllung eines Betriebszwecks zukommt. Im Unterschied zu den Beschäftigungsträgern ist der Betriebszweck ein anderer als die Integration von Arbeitslosen. Diesem Typ zuzuordnen sind etwa klassische Einrichtungen der Wohlfahrtspflege (wie Altenpflegeheime), Zusammenschlüsse von Sportvereinen, soziale Beratungseinrichtungen, Lebensmitteltafeln, Kultur- und Geschichtsvereine oder Begegnungsstätten im Quartier. Die geförderte Beschäftigung hat hier ein sehr unterschiedliches Gewicht: Neben Betrieben, die auch bei einem (ersatzlosen) Wegfall der Beschäftigungsförderung weiter voll funktionsfähig bleiben würden, gibt es andere, die in einem solchen Fall ihre Aktivitäten in der bisherigen Form deutlich reduzieren, wenn nicht gar einstellen müssten. Bei aller Unterschiedlichkeit dieser Organisationen ist ihnen doch gemeinsam, dass geförderte und nicht geförderte Beschäftigte im Arbeitsalltag in der Regel direkt miteinander kooperieren.

Die Arbeitgeber bieten im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ein breites Spektrum an Einsatzbereichen, die aber besonders oft im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen liegen. Die Heterogenität der Arbeitgeber im Bundesprogramm kommt auch in ihrer unterschiedlichen Größe zum Ausdruck. Unter den Arbeitgebern, die im Rahmen der Implementationsanalyse interviewt wurden, finden sich kleinere Vereine mit einem/r Teilnehmenden bis hin zu Organisationen, die fast 100 Personen im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beschäftigen. Diese Bandbreite wird auch durch die Befragung aller teilnehmenden Jobcenter bestätigt. Allerdings zeigt sich hier, dass im Bundesprogramm Arbeitgeber dominieren, die eher wenige Teilnehmende beschäftigen. Demnach machen Organisationen, die zwischen einem und fünf Teilnehmenden beschäftigen, rund 74 Prozent aller Arbeitgeber im Programm aus. Über zehn Teilnehmende sind dagegen nur bei 14 Prozent der Arbeitgeber gleichzeitig angestellt.

Bereits in den Teilnahmeanträgen für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mussten die Jobcenter Angaben zur Art der Arbeitgeber und den vorgesehenen Einsatzstellen machen. Im Verlauf des Programms ist jedoch auch Bewegung bei den Arbeitgebern zu verzeichnen. Hierzu kann eine Reduzierung der zugesagten Plätze zählen, aber ebenso zogen einige Arbeitgeber ihr ursprüngliches Interesse insgesamt zurück, nachdem sie sich genauer mit den Förderbedingungen auseinandergesetzt haben oder die Tätigkeiten sich als unvereinbar mit den Förderkriterien erwiesen. Infolgedessen kam es im Bundesprogramm auch zu Veränderungen bei den Arbeitgebern. Dazu zählt die Ausweitung von neuen Stellen bei bereits beteiligten Arbeitgebern sowie an einigen Standorten die Akquise von neuen Arbeitgebern im Verlauf des Bundesprogramms.

### Warum beteiligen sich Arbeitgeber am Programm?

Angesichts der Förderbedingungen - nicht zulässige Gewinnerzielung und fehlende Kompensation des Aufwands für Einweisung, Anleitung und Verwaltung - stellt sich die Frage, warum einige Arbeitgeber ein Teilnahmeinteresse entwickelten, und zu welcher Struktur von Arbeitgebern dies geführt hat, die Arbeitsplätze im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ anbieten.

Grundsätzlich festzuhalten ist, dass alle interviewten Arbeitgeber in unterschiedlichem Ausmaß das Schaffen von Beschäftigung gerade für Personen aus den Zielgruppen des Programms als eigenständiges Ziel beschrieben haben. In der Teilnahme am Bundesprogramm wird die Möglichkeit gesehen, Menschen nach langandauernder Arbeitslosigkeit eine neue (berufliche) Perspektive zu bieten. Unterschiede bei den Motiven der Arbeitgeber zur Programmteilnahme zeigen sich beim Blick darauf, welche Rolle geförderte Beschäftigung im Rahmen des jeweiligen Betriebszwecks bzw. des Geschäftsmodells einnimmt.

Für die *Beschäftigungsträger* ist die Teilnahme an Beschäftigungsförderprogrammen Teil der Normalität einer etablierten Kooperation mit dem Jobcenter und häufig die Grundlage, mit der die Kernaufgabe der Organisation, die Förderung von Beschäftigung, umgesetzt werden kann. Für diese Arbeitgeber stellen Aufträge von Jobcentern und Arbeitsagenturen häufig die Existenzgrundlage dar.

Demgegenüber stehen die *wohlfahrtsstaatlichen Organisationen* sowie *Verbände* und *Vereine*. Hier hat die geförderte Beschäftigung eine untergeordnete Rolle, da der Betriebszweck nicht in der Arbeit an bzw. mit schwer vermittelbaren Arbeitslosen besteht. Unter diesen Organisationen gibt es unterschiedliche Anliegen, die mit der geförderten Beschäftigung verfolgt werden. Für einen Teil dieser Arbeitgeber dient das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ dazu, das eigene Leistungsspektrum zu erweitern, bestimmte Leistungen umfassender erbringen zu können oder Angebote aufrechtzuerhalten.<sup>10</sup> Vereinzelt nutzen Arbeitgeber geförderte Beschäftigung auch als Chance, projektförmig neue Aktivitäten zu entwickeln und neue Beschäftigte über das Bundesprogramm hinaus zu rekrutieren. Bei einem Wegfall der Beschäftigungsförderung müssten diese Arbeitgeber diese Aktivitäten reduzieren bzw. in einzelnen Fällen sogar einstellen.

Allerdings haben die Programmbedingungen das Interesse der Arbeitgeber, sich zu beteiligen, in positiver und negativer Hinsicht beeinflusst. Positiv hervorgehoben wurden von den interviewten Arbeitgebern die lange Laufzeit des Programms und die damit verbundene hohe Planungssicherheit sowie die Tatsache, dass es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelt. Damit bietet das Bundesprogramm insgesamt verhältnismäßig gute Voraussetzungen für eine positive Entwicklung der Teilnehmenden im Programmverlauf.

---

<sup>10</sup> Die unterschiedlichen Funktionen, die geförderter Beschäftigung in den Betrieben zukommt, wie beispielsweise die Aufrechterhaltung des Angebots, können in Konflikt mit den Förderbedingungen Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität stehen. Inwiefern dies der Fall ist, wird in lokalen Ausschüssen bzw. durch die Jobcenter geprüft. Auffällig ist hierbei, dass die Genehmigungen zwischen den untersuchten Standorten variieren und die Kriterien lokal unterschiedlich angewendet werden.

Kritisch angemerkt werden vor allem zwei Aspekte der Programmbedingungen:

- Die Anforderung der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität an die geförderten Arbeitsplätze:<sup>11</sup> Als konfliktbehaftet stellt sich vor allem das Kriterium der Zusätzlichkeit dar. Mitunter wird davon berichtet, dass geförderten Personen bestimmte Tätigkeiten „abgewöhnt“ werden müssen, damit es nicht zur permanenten Verletzung des Zusätzlichkeitskriteriums kommt. In einer Gemeinde wurden beispielsweise in einem Projekt für Sauberkeit im öffentlichen Raum geförderte Personen ausschließlich dafür eingesetzt, aufgefundenen Müll lediglich der Müllabfuhr zu melden, statt ihn direkt zu beseitigen, weil letzteres in die Arbeit der Stadtreinigung in unzulässiger Weise eingegriffen hätte. In diesen Fällen wird auch kritisiert, dass es durch die starke Abgrenzung erschwert wird, Teilnehmende während der Programmlaufzeit an Tätigkeitsbereiche des Stammpersonals heranzuführen. Auch die Jobcenter nehmen die Vorgabe der Zusätzlichkeit als einschränkend bei der Ansprache von Arbeitgebern wahr. Demnach würde das Kriterium bestimmte Arbeitsbereiche von vornherein komplett ausschließen. Für bestimmte Einsatzorte wird der Aufwand für die Beratung der Arbeitgeber zur Antragsstellung und der Klärungsbedarf mit dem BVA teilweise von vornherein als zu hoch eingeschätzt. Hierunter fallen zum Beispiel Tätigkeiten in ehrenamtlichen Vereinen, die häufig der Erfüllung des Satzungszwecks dienen und dann von einigen Jobcentern als nicht zusätzlich eingestuft werden. Allerdings gibt es hier lokale Unterschiede.
- Beschränkung der Förderleistungen auf die reinen Lohnkosten auf Basis der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns: In unterschiedlicher Intensität kritisieren die Arbeitgeber vor allem, dass der anfallende Anleitungs-, Betreuungs- und Verwaltungsaufwand nicht refinanziert wird. Insbesondere für Beschäftigungsträger sind die in der Regel an geförderte Beschäftigung gekoppelten Aufwandsentschädigungen essentiell und müssen teilweise durch Mittel aus anderen Förderprogrammen ausgeglichen werden.<sup>12</sup> Zudem werde dadurch tarifgebundenen Betrieben die Beteiligung erschwert.<sup>13</sup>

Beide Gründe haben die Beteiligung von Arbeitgebern, die ansonsten interessiert und geeignet wären, verhindert. Es lässt sich nicht abschätzen, in welchem Umfang das der Fall war. Jedoch wurden in den Fallstudien immer wieder Beispiele gefunden, wie trotz dieser Bedingungen eine Beteiligung am Programm möglich war. Die Restriktionen der Zusätzlichkeit, der förderfähigen Gegenstände und der Förderhöhe stellen also keine absoluten Hürden dar, sondern konnten bei eingespielten lokalen Genehmigungsprozeduren, durch Mischkalkulationen und zusätzliche Betriebsvereinbarungen überwunden werden.

Der administrative Aufwand wird unter den Arbeitgebern sehr unterschiedlich bewertet. Insbesondere bei größeren und programm erfahrenen Arbeitgebern haben sich administrative Routinen entwickelt, sodass hier der Aufwand als verhältnismäßig gering eingestuft wird. Wiederum bewerten vor allem kleinere und programm unerfahrenere Arbeitgeber den Aufwand deutlich höher und sind gerade in der Anfangszeit auf Unterstützung durch die Jobcenter angewiesen.

---

<sup>11</sup> Die Mehrheit der Arbeitgeber legt hinsichtlich der Anwendung der Förderkriterien dar, dass sich hierbei örtliche Verfahren etabliert haben und in der Regel eine Routine bei der Umsetzung besteht.

<sup>12</sup> In zwei Kommunen wurde infolge der schwierigen Akquise von Arbeitgebern für das Bundesprogramm, diesen im Programmverlauf aus kommunalen Mitteln bzw. aus Landesmitteln eine Kostenpauschale im niedrigen dreistelligen Euro-Bereich pro Teilnehmendenmonat zur Verfügung gestellt. In einer weiteren Kommune wird den teilnehmenden Arbeitgebern bereits von Programmbeginn an ein zweistelliger Betrag pro Teilnehmendenmonat zur Verfügung gestellt. Dieser dient zur Abdeckung eines Teils des Aufwandes für die sozialpädagogische Begleitung.

<sup>13</sup> Tarifgebundene Arbeitgeber (z.B. aus dem Bereich der Wohlfahrtspflege) müssen im Rahmen des Programms teilweise monatlich mehrere Hundert Euro von den Lohnkosten der Teilnehmenden übernehmen.

Ein weiterer relevanter Punkt sind die Bestimmungen des Programms zum Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit. Dass hierbei die Möglichkeit besteht, entsprechend der Leistungsfähigkeit der Teilnehmenden zwischen 15, 20, 25 und 30 Wochenstunden wählen zu können, wird von den Arbeitgebern durchgehend positiv beurteilt. Einige Arbeitgeber wünschen jedoch eine höhere Flexibilität hinsichtlich eines Wechsels zwischen den Arbeitszeitstufen, um gemäß den Erfahrungen im Arbeitsalltag, die Arbeitsstunden auf die Teilnehmenden anpassen zu können. Allerdings zeigt die Jobcenter-Befragung, dass die Möglichkeit zum gestuften Einstieg seltener zum Einsatz kommt als ursprünglich vorgesehen<sup>14</sup>. Die vorwiegenden Gründe dafür liegen demnach fast gleichermaßen in den Arbeitszeitwünschen der Teilnehmenden (46 Prozent) sowie den Arbeitszeitbedingungen der Arbeitgeber<sup>15</sup> (41 Prozent).

Insgesamt sind an dem Bundesprogramm kaum Arbeitgeber beteiligt, die nicht schon bereits zuvor mit dem Jobcenter kooperiert haben. Wesentlich für eine Teilnahme war das Interesse von Arbeitgebern, die langjährigen Kooperationsbeziehungen zum Jobcenter - auch um den Preis, dass, wie hier, der eigene Aufwand nicht vergütet wird - fortzusetzen. Die beteiligten Arbeitgeber gaben zudem an, gemeinwohlorientierte und den Langzeitleistungsbeziehenden zugewandte Motive zu verfolgen. Insbesondere eine restriktive Bewertung der Zusätzlichkeit und das Fehlen entsprechender Vereinbarungen in tarifgebundenen Betrieben, eine geförderte Beschäftigung zum Mindestlohn zuzulassen, hat es erschwert, weitere Arbeitgeber in das Programm einzubeziehen.

### 5.3 Auswahl der geförderten Personen und Zugang in das Programm: Oft schon vorab beim Arbeitgeber bekannt

#### Lokale Definition des förderfähigen Personenkreises

Die Förderrichtlinie hat Vorgaben zum förderfähigen Personenkreis getroffen,<sup>16</sup> es aber den Jobcentern überlassen, welche Schwerpunkte hinsichtlich des Personenkreises gesetzt werden sollen, und darüber hinaus bei dem wichtigen Kriterium der gesundheitlichen Einschränkungen nicht vorgegeben, wie diese festgestellt werden. Ein lokaler Entscheidungsspielraum bei der Definition des förderfähigen Personenkreises war von vornherein gegeben.

An den meisten der untersuchten 16 Standorte wurden keine besonderen Zielgruppen festgelegt, sondern zunächst beide programmseitig vorgesehenen Zielgruppen in den Blick genommen. Dabei zeigte sich aber eine Schwerpunktsetzung auf das Kriterium der gesundheitlichen Einschränkungen. Das Kriterium der gesundheitlichen Einschränkungen wurde eher weit interpretiert und nicht an das entsprechende Merkmal in den administrativen Daten gebunden. Ärztliche Gutachten wurden als eindeutige Hinweise gewertet, waren jedoch an keinem der untersuchten Fallstudienstandorte eine Voraussetzung.

Teilweise wollten Jobcenter auch die Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern entsprechend ihrem Anteil am Gesamtkundenbestand berücksichtigen. Dies wurde meist nicht in dem geplanten Maße realisiert. Ein wiederholt genannter Grund war, dass die notwendigen vier Jahre Leistungsbezug faktisch Frauen ausschließen würden, die lange Zeit für Kinderbetreuung zuständig und nicht erwerbstätig waren, aber aufgrund einer vormaligen finanziellen Absicherung durch eine Partner\_in keine vier Jahre Leistungsbezug „vorweisen“ können. Weiterhin wurde angeführt, dass

<sup>14</sup> Der Anteil der Teilnehmenden, die das Modell der gleitenden Arbeitszeit zum Arbeitseinstieg nutzten, ging von rund 20 Prozent (Januar 2016) auf 15 Prozent zurück (Mai 2018). Insgesamt überwiegen im Bundesprogramm Vollzeittätigkeiten mit etwas über 60 Prozent der Förderungen. 20 Wochenstunden stellen mit 10 Prozent aller Förderfälle die am häufigsten auftretende Teilzeitvariante dar; siehe oben Abbildung 1.

<sup>15</sup> Schwierigkeiten mit der verwaltungsseitigen Abwicklung waren nur für 7,4 Prozent der Jobcenter der vorwiegende Grund für die seltenere Nutzung des gestuften Einstiegs (Jobcenter-Befragung 2018, zweite Welle).

<sup>16</sup> Mindestens 35 Jahre alt, mindestens vier Jahre im Leistungsbezug, keine oder nur kurzzeitige Beschäftigung in diesem Zeitraum und entweder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft lebend oder gesundheitliche Einschränkungen aufweisend (oder beides).

keine passenden Arbeitsplätze für Frauen insbesondere mit Betreuungspflichten verfügbar seien. An manchen Standorten, insbesondere in ländlichen Gebieten mit einer schlechten Verkehrsanbindung, wurde bereits eine - von Arbeitgebern - geforderte Arbeitszeit von mindestens 25 Wochenstunden in Verbindung mit festgelegten Kindertagesstätten-Zeiten als Hindernis gewertet. Aber auch die Art der Tätigkeiten sei einschränkend, sofern diese überwiegend mit körperlichen Belastungen oder mit als ‚männertypisch‘ gewerteten Tätigkeitsfeldern einhergehen. Inwieweit diese Tätigkeiten auch tatsächlich nicht den Wünschen und Fähigkeiten der Kundinnen entsprachen, wurde aber nicht deutlich. Diese Begründungen zeigen, dass trotz der geschlechterneutralen Zielgruppenformulierung, die ja nicht auf Frauen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft zielte, sondern ebenso auf Väter, die Jobcenter bei dieser Zielgruppe dennoch Frauen im Blick hatten. Die Schwerpunktsetzung auf die Zielgruppe der Personen mit Betreuungspflichten und insbesondere Frauen hatte zumeist keinen Einfluss auf die Arbeitgeberansprache und nur begrenzt auf die Arbeitszeitgestaltung. In einzelnen Fällen jedoch habe der gestufte Einstieg Frauen die Möglichkeit eröffnet, die Beschäftigung aufzunehmen, um dann parallel zum Arbeitseinstieg mögliche Kinderbetreuungsfragen zu klären.

Neben der Definition der Zielgruppen orientierte sich die Auswahl an der Motivation und Leistungsfähigkeit der potenziell Teilnehmenden. Die Motivation der Teilnehmenden ist schon deshalb im hohen Maße für Auswahlprozesse relevant, weil die Teilnahme am Programm freiwillig ist. Die Freiwilligkeit ist den meisten Jobcentern auch ein zentrales Anliegen, um die Umsetzung nicht zu gefährden. An mehreren Standorten berichteten die Integrationsfachkräfte, dass sie ein bestimmtes Maß an Leistungsfähigkeit als Kriterium für eine Vermittlung in eine geförderte Beschäftigung zugrunde gelegt haben. Dabei scheinen die Standortunterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktlage das Kundenpotenzial für das Programm zu beeinflussen. An Standorten mit geringerer Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes scheinen sich in der Tendenz öfter auch leistungsfähigere Personen in der Auswahl der Jobcenter zu befinden, an den anderen häufiger leistungsschwächere Personen.

Die Bedeutung der Leistungsfähigkeit bei den Auswahlprozessen ist zudem abhängig von der Zielsetzung der Jobcenter gegenüber dem Programm. Während an Standorten mit erwerbsintegrativer Ausrichtung rentennahe Personengruppen oder Kund\_innen ohne realistische Beschäftigungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als Teilnehmende ausgeschlossen werden, zielt an Standorten mit sozialintegrativer Ausrichtung das Programm eher auf Personen, die für den Arbeitsmarkt zu krank, für eine Erwerbsminderung zu gesund und für die Rente aktuell zu jung sind. Der Stellenwert, welcher der Leistungsfähigkeit für die Aufnahme in das Programm beigemessen wird, ist zudem Ergebnis der Aushandlungsprozesse mit Arbeitgebern bzw. der Arbeitgeberauswahl. Er wird vor allem dort als relevant erachtet, wo die Akquise der Arbeitgeber besonderen Schwierigkeiten unterliegt und die Fachkräfte wegen der Skepsis der Arbeitgeber keine Enttäuschungen riskieren wollen.

### **Auswahl und Ansprache**

In den Jobcentern wurden teilweise schon vor Antragstellung Listen mit potenziell Teilnehmenden zusammengestellt. Der Kundenstamm der Fachkräfte wurde hinsichtlich der Formalkriterien durchsucht. Weitere Kriterien wie Motivation und in unterschiedlichem Ausmaß auch Leistungsfähigkeit und Alter haben die Liste weiter eingeschränkt, die dann den zuständigen Projektbetreuer\_innen zur Verfügung gestellt wurde. Anschließend wurden entweder alle potenziellen Kandidat\_innen zu einer Gruppenveranstaltung eingeladen, in deren Anschluss sich Interessierte bei der Projektfachkraft vormerken lassen konnten, oder sie wurden von den spezialisierten Fachkräften zu einem Einzelgespräch eingeladen. Die Projektbetreuer\_innen haben dann auf die verbleibenden Interessent\_innen zurückgegriffen, um passende Personen für die angebotenen Stellen vorzuschlagen. Zu einem erheblichen Teil bestanden bereits Kontakte zwischen künftigem/r Teilnehmer\_in, Arbeitgeber (und Jobcenter) aufgrund einer früheren oder noch laufenden Förderung.

An Standorten, an denen Integrationsfachkräfte ohne spezialisierte Zuständigkeit für das Programm mit der Vermittlung der Teilnehmenden betraut waren (also aus dem Regelgeschäft heraus), griffen diese wiederum auf einen Pool von akquirierten Stellen zurück, um ihre Kund\_innen dorthin zu vermitteln. Mitunter wurden mehrere Kund\_innen für eine Stelle vorgeschlagen, so dass es zu einem Auswahlverfahren beim Arbeitgeber auf der Basis von Bewerbungen kam. Auch auf diesem Weg zahlten sich bereits bestehende Kontakte aus. Auf Grundlage der leitfadengestützten Interviews mit Geförderten zeigt sich, dass etwa die Hälfte der Teilnehmenden bereits vor der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ Arbeitserfahrungen bei dem Arbeitgeber hatten, bei dem sie im Rahmen des Programms gefördert wurden.

Insgesamt haben sich die Jobcenter, aber auch die Arbeitgeber (siehe unten, Abschnitt 7.3) um eine gute Passung von der teilnahmefähigen Person und dem geförderten Arbeitsplatz bemüht. Dies geschah aus Eigeninteresse an einer reibungslosen Abwicklung, aber auch in dem Bewusstsein, dass das Programmziel anders nicht erreicht werden kann. Sie haben deshalb die Motivation und Leistungsfähigkeit, aber auch Vorerfahrungen und Kompetenzen beim Arbeitgeber berücksichtigt.

Vorgeschaltete Maßnahmen kamen nur an drei von 16 untersuchten Standorten zum Tragen, jedoch auch dort nur für einen Teil der potenziellen Teilnehmenden. Auch die Jobcenter-Befragung bestätigt, dass vorgeschaltete Aktivierungsmaßnahmen weder flächendeckend sind, noch an den einzelnen Standorten alle Personen umfassen. So gab in der Jobcenter-Befragung ein Viertel der teilnehmenden Jobcenter an, keine Vorschaltmaßnahmen durchzuführen, und in einem weiteren Fünftel waren höchstens 25 Prozent der Betroffenen einbezogen. Lediglich in jedem 20. Jobcenter wurden Vorschaltmaßnahmen für alle Betroffenen durchgeführt; in jedem sechsten war dies für mindestens die Hälfte der Fall (IAQ et al. 2017, S. 93). Von den Fachkräften wurde dies damit begründet, dass sie ihre Kund\_innen sowieso hinreichend kennen und eine solche Vorschaltmaßnahme keine neuen Erkenntnisse bringen würde.

## 6. Kurzfristige Wirkungen des Bundesprogramms auf Teilnehmende

### 6.1 Ziele und Grenzen der mikroökonomischen Wirkungsanalyse

Dieses Kapitel untersucht mit quantitativen Methoden Wirkungen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden und beschreibt Unterschiede in der sozialen Teilhabe zwischen den Teilnehmenden und Kontrollpersonen. Die ökonomisch erzielten Ergebnisse werden im Licht der Ergebnisse der qualitativen Forschung aus den Implementationsstudien interpretiert und diskutiert. Die besonderen methodischen Herausforderungen für diese quantitative Evaluation bestehen zum einen darin, das Zielkriterium der sozialen Teilhabe so zu operationalisieren, dass Programmeffekte quantitativ abgeschätzt werden können (siehe oben, Kapitel 3). Eine weitere methodische Herausforderung für die Schätzung kausaler Programmwirkungen folgt aus der Tatsache, dass die Teilnahme am Programm freiwillig ist. Darüber hinaus hing die Möglichkeit zur Teilnahme am Bundesprogramm auch von den zuständigen Fachkräften der Jobcenter ab, welche oftmals eine gute Passung der Geförderten zu den verfügbaren Tätigkeiten voraussetzten. Vorhandene Kompetenzen und Vorerfahrungen wurden hierfür berücksichtigt. Es nahmen nicht alle Jobcenter am Programm teil, sondern nur diejenigen, die den Konzeptwettbewerb erfolgreich durchliefen bzw. zu einem späteren Zeitpunkt noch teilnahmeinteressiert waren. Bei den Programmteilnehmenden handelt es sich folglich um keine Zufallsauswahl aus der Zielgruppe des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Vielmehr kann nicht ausgeschlossen werden, dass Langzeitarbeitslose, die am Programm teilnehmen, in einigen Indikatoren der sozialen Teilhabe bereits vor Aufnahme in das Programm höhere Werte aufwiesen. Hinzu kommt, dass auch die Teilnahme an der Befragung, die als Datengrundlage für die Untersuchung dient, freiwillig ist und die Teilnehmenden an den Befragungen keine Zufallsstichprobe aller Programmteilnehmenden ist.

Angesichts einer fehlenden Nullmessung der Teilhabeindikatoren vor Eintritt in das Programm ist es das Ziel dieses Kapitels, mit Hilfe mikroökonomischer Methoden die Programmwirkungen mit Daten der ersten Befragungswelle unter Beachtung dieser Selektivitätsprozesse abzuschätzen. Der Fokus liegt auf den durchschnittlichen Programmwirkungen in der Gruppe aller Teilnehmenden und ergänzend auf der Analyse heterogener Wirkungen in Teilgruppen.

Die Abschätzungen basieren auf einem Vergleich der sozialen Teilhabe von Teilnehmenden mit einer Auswahl von Kontrollpersonen, die aufbauend auf den verfügbaren Informationen in den administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit den Teilnehmenden möglichst ähnlich sind. Es ist jedoch zu beachten, dass die administrativen Daten nicht alle Informationen enthalten, die für die soziale Teilhabe einer Person relevant sein können. Die aus den qualitativen Interviews mit Programmzuständigen im Jobcenter und Arbeitgebern gewonnenen Ergebnisse geben Anlass, im Hinblick auf Kausalität konservativ zu argumentieren. Denn die qualitativen Ergebnisse deuten darauf hin, dass bei der Auswahl der Teilnehmenden eine Positivselektion im Hinblick auf einige Teilhabeindikatoren nicht ausgeschlossen werden kann. Auf Grundlage der Hinweise aus den qualitativen Interviews, des Vergleichs der Schätzergebnisse unter Berücksichtigung von Kontrollpersonen mit und ohne Teilnahmechance (also Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern und aus nicht-teilnehmenden Jobcentern) und einem Mangel an Variation bei einigen Indikatoren wurde entschieden, für welche Indikatoren eine Interpretation als Wirkung angebracht erscheint und für welche eher nicht.

Die Grenzen der Wirkungsanalysen liegen zum einen darin begründet, dass für diesen Zwischenbericht als Datengrundlage die erste Welle (von maximal drei zusätzlichen Befragungswellen) zur Verfügung steht. Die Daten der zweiten Welle stehen zwar seit Anfang Juli zur

Verfügung. Jedoch ist die geplante Analyse mit den Daten der Wiederholungsbefragung erst für den Endbericht vorgesehen. Mit der ersten Welle können nun vor allem kurzfristige Programmwirkungen erforscht werden. Zum anderen werden, um das vielschichtige Konzept der sozialen Teilhabe für die Untersuchungen greifbar zu machen, die Informationen aus der Befragung zu wenigen prägnanten Teilhabeindikatoren verdichtet. Dies kann jedoch zu einem gewissen Verlust an Informationen führen, welcher sich als Messfehler in den Wirkungsanalysen niederschlagen kann. Alle Ergebnisse sind aus diesen Gründen mit statistischen Unsicherheiten behaftet. Falls angebracht, werden daher immer auch Ober- und Untergrenzen ermittelt, innerhalb derer die Wirkungen mit hoher Wahrscheinlichkeit liegen. Damit sind einerseits Konfidenzintervalle gemeint, zwischen denen die tatsächliche Wirkung mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent liegt.<sup>17</sup> Zudem können die Verwendung verschiedener Schätzansätze und der Vergleich der dabei erzielten Ergebnisse Hinweise auf solche Grenzen geben.

Das Kapitel 6 ist wie folgt aufgebaut. Zunächst werden das Forschungsdesign und die Datenbasis, auf deren Grundlage die Programmwirkungen analysiert werden, beschrieben (siehe hierzu auch IAQ et al. 2018, Abschnitt 10.2). Neben der Auswahl der Stichprobe (Abschnitt 6.2) werden die sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe vorgestellt (Abschnitt 6.4). Die Analyse der Programmwirkungen gliedert sich in drei Schritte. In Abschnitt 6.5 werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe in der Gruppe der Teilnehmenden und der zugehörigen Kontrollpersonen untersucht. Es wird zudem erörtert, warum die Differenzen der Indikatorwerte von Teilnehmenden und Kontrollen nur für sechs Teilhabeindikatoren einigermaßen gesichert als kausale Wirkungen interpretiert werden können. Anschließend werden die durchschnittlichen Wirkungen der Programmteilnahme auf diese sechs Indikatoren der sozialen Teilhabe dargelegt; auch die statistischen Grundlagen der Analysen werden skizziert, ebenso wie das Ausmaß von Lock-in Effekten. Der dritte Teil der Analyse befasst sich mit den Programmeffekten für unterschiedliche Gruppen innerhalb der Teilnehmenden. Insbesondere werden ausgewählte Kriterien für die Zielgruppen (Abschnitt 6.6.3) und die individuelle Ausgestaltung des Programms (Abschnitt 6.6.4) untersucht. Zudem werden erstmals Wirkungen auf die soziale Teilhabe der im Haushalt lebenden Kinder untersucht (Abschnitt 6.6.5). Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf den Teilhabewirkungen des Bundesprogramms für Personen, die das Programm vorzeitig abbrechen (Abschnitt 6.7).

## 6.2 Forschungsdesign und Datenbasis

### **Abschätzung von Programmwirkungen durch den Ansatz der kontrafaktischen Ergebnisse**

Für die Abschätzung der durchschnittlichen Wirkung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden (average treatment effect on the treated - ATT) wird der Ansatz der kontrafaktischen Ergebnisse verwendet (Rubin 1974; Holland 1986; Lechner und Pfeiffer 2001). Nach diesem Ansatz existieren für jede Beobachtungseinheit zwei denkbare Zustände: die Teilnahme und die Nichtteilnahme am Programm. Die kausale Wirkung der Programmteilnahme ergibt sich als die erwartete Differenz der Zielgröße zwischen diesen beiden Zuständen. Beantwortet werden soll, wie die Qualität der sozialen Teilhabe der durch das Programm geförderten Langzeitarbeitslosen gewesen wäre, falls sie nicht an dem Programm teilgenommen hätten. Dies ist eine kontrafaktische Frage, denn bei denjenigen Personen, die am Programm teilgenommen haben, kann offensichtlich nicht beobachtet werden, was passiert wäre, wenn sie nicht teilgenommen hätten. Deswegen ist die gesuchte Programmwirkung nicht direkt beobachtbar. Sie lässt sich aber unter bestimmten Voraussetzungen schätzen, indem das nicht beobachtbare Ergebnis

<sup>17</sup> Das 95%-Konfidenzintervall gibt einen Bereich an, der die wahre Programmwirkung mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent enthält. Dahinter steht folgende Idee: Könnte man unendlich viele Zufallsexperimente zur Untersuchung des Programmeffektes durchführen, so läge die festgestellte Programmwirkung in 95 Prozent der Fälle innerhalb der Grenzen dieses Konfidenzintervalls. Es stellt somit einen Indikator für die Genauigkeit der Schätzung dar – je enger es ist, desto stärker kann man den Wert der tatsächlichen Programmwirkung mit großer Wahrscheinlichkeit eingrenzen.

einer teilnehmenden Person für den hypothetischen Fall der Nichtteilnahme durch das beobachtbare Ergebnis einer nichtteilnehmenden Vergleichsperson ersetzt wird. Diese Vorgehensweise führt aber nur dann zu einem konsistenten Schätzwert der Programmwirkung, wenn die zum Vergleich herangezogenen Nichtteilnehmenden den betrachteten Teilnehmenden so ähnlich sind, dass der einzige für das realisierte Ergebnis relevante Unterschied zwischen beiden Gruppen die Teilnahme am Programm selbst darstellt. Die Teilnahme sollte also im Idealfall ein zufälliges Ereignis sein, weshalb auch von einer Pseudo-Randomisierung oder einer quasiexperimentellen Kontrollgruppenbildung gesprochen wird.

Dieser Ansatz verlangt die Nutzung mikroökonomischer Verfahren, um für jeden Teilnehmenden eine Kontrollperson zu bestimmen, die angesichts beobachtbarer Merkmale die gleiche Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweist, wenngleich sie nicht am Programm teilnimmt. Unterscheiden sich solche Matching-Paare oder statistischen Zwillinge nicht mehr auf signifikante Weise hinsichtlich der verwendeten erklärenden Faktoren für die Selektion in das Programm und die soziale Teilhabe, wird angenommen, dass die Programmteilnahme ausreichend randomisiert ist, um kausale Programmwirkungen abschätzen zu können.

### Datenerfordernisse

Um dieses Matching von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden durchführen zu können und die Wirkungen des Bundesprogramms zu untersuchen, sind umfangreiche Individualdaten von Teilnehmenden und geeigneten Nichtteilnehmenden erforderlich. Dafür stand keine fertig strukturierte Datenbasis zur Verfügung. Sie musste erst im Zuge der Evaluation geschaffen werden. Die in der Evaluation verwendete Datenbasis setzt sich aus zwei Bausteinen zusammen: den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) und ergänzenden Befragungsdaten.

Die *Geschäftsdaten* der BA erfüllen für die Evaluation zwei wesentliche Funktionen: erstens werden die Programmteilnehmenden zusammen mit einer dazu passenden Kontrollgruppe von nichtteilnehmenden Personen ermittelt. Zweitens dienen die Geschäftsdaten der BA als Ausgangspunkt für Analysen zur soziodemografischen Struktur und der ausführlich dokumentierten Erwerbs- und Maßnahmenhistorie der teilnehmenden und der nichtteilnehmenden Personen. Auf Grundlage dieser Informationen wurde schließlich das statistische Matching von Teilnehmenden und Kontrollpersonen durchgeführt. Die *Befragungsdaten* der Programmteilnehmenden und der dazugehörigen Kontrollpersonen ergänzen die Geschäftsdaten der BA um Informationen über die individuelle Ausgestaltung der Teilnahme am Bundesprogramm und die Bewertung aus der Sicht der Teilnehmenden, sowie um ausführliche Informationen zu den Dimensionen der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden und Kontrollpersonen.

Insgesamt sind im Projektverlauf - abhängig vom Zeitpunkt des Programmeintritts der Teilnehmenden - drei bzw. vier Befragungswellen vorgesehen, um die Entwicklung der sozialen Teilhabe abschätzen zu können. Der im Rahmen der Evaluation erhobene Forschungsdatensatz heißt „**Forschungsdatensatz Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“**“ bzw. in Kurzform **FD\_BPSTAA**. Angaben zur verwendeten Welle der Befragung werden durch den Zusatz W1, W2, W3 oder W4 markiert. Als Datengrundlage für diesen Zwischenbericht dient die erste Welle der Befragung für alle drei Eintrittskohorten (siehe unten). Die Befragungen der ersten Welle fanden ca. sieben Monate nach dem individuellen Eintritt der Teilnehmenden in das Programm statt. Angesichts einer Gesamtdauer der Teilnahme von bis zu drei Jahren werden die mit der ersten Welle gemessenen Programmwirkungen als kurzfristige Wirkungen bezeichnet.

### Datenbasis: Hinweise zum aktuellen Stand

Grundlage der Datenbasis sind Bruttostichproben aus den Geschäftsdaten der BA. Die Ziehung aus den Geschäftsdaten erfolgte für drei verschiedene Kohorten von Eintretenden, die zwischen zwei Stichtagen mit dem Bundesprogramm begonnen haben und in CoSach dem IT-Verfahren der BA zur elektronischen Unterstützung der Sachbearbeitung von Leistungen zur Beschäftigungsförderung,

zum Endzeitpunkt erfasst sind. Die erste Kohorte umfasst Personen, die zwischen November 2015 und Juni 2016 als Teilnehmende erfasst wurden. Die zweite Kohorte setzt sich aus Personen zusammen, die von Juli bis Ende 2016 in das Programm eingetreten sind (bzw. aus Personen, die bereits vor Juli 2016 mit dem Programm begonnen haben, aber in CoSach erstmals zum zweiten Erhebungszeitpunkt enthalten sind). Bei der dritten Kohorte handelt es sich um Personen, die erst im Rahmen der Programmweiterung zwischen Januar und Juli 2017 mit der Teilnahme begonnen haben.

Zu jeder teilnehmenden Person werden mit Hilfe eines Propensity Score Matchings (siehe Heckman et al. 1997) aus den Bruttostichproben der Kontrollpersonen vier hinsichtlich soziodemografischer Eigenschaften und regionaler Merkmale des Jobcenters sowie der Erwerbs- und Maßnahmenhistorie ähnliche Kontrollpersonen ausgewählt. Diese Methode wird verwendet, weil aufgrund der großen Anzahl von Variablen ein direktes Matching zu den Teilnehmenden nicht möglich ist.

Bei diesem Ansatz wird zunächst für alle Teilnehmenden und Kontrollpersonen die individuelle Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme am Bundesprogramm geschätzt (siehe IAQ et al. 2018, S. 117ff.). Dabei zeigte sich, dass die Teilnehmenden der Kohorten 1 und 2 hinsichtlich der Maßnahmenhistorie keine zufällig ausgewählte Gruppe der teilnahmeberechtigten Langzeitarbeitslosen sind. Beispielsweise wurden vermehrt Personen ausgewählt, die sich vor Eintritt in das Programm bereits häufiger und länger in Arbeitsgelegenheiten (AGH) befanden. Diese systematischen Unterschiede werden durch den Vergleich von Teilnehmenden und Kontrollpersonen mit einer ähnlich hohen Teilnahmewahrscheinlichkeit ausgeglichen.

Ziel der ersten Welle der Befragung ist es, für jeden Programmteilnehmer bzw. jede Programmteilnehmerin eine der vier ähnlichsten Kontrollpersonen zu befragen. Dies ist nicht für alle befragten Teilnehmenden gelungen. Tabelle 4 zeigt die Anzahl an Beobachtungen, die in den folgenden Analysen berücksichtigt werden können. Insgesamt (Zeile 2) konnten in den Geschäftsdaten der BA bisher 12.412 Programmteilnehmende identifiziert werden, davon 7.515 Teilnehmende (Kohorte 1), die zwischen November 2015 und Mitte 2016 eingetreten sind, 1.401 Teilnehmende, die bis Ende 2016 zusätzlich eingetreten sind (Kohorte 2), und 3.496 Teilnehmende, die zwischen Januar und Juli 2017 eingetreten sind (Kohorte 3).<sup>18</sup> Die darunter liegende Zeile 3 zeigt die realisierten Interviews in der Gruppe der Teilnehmenden. Die Rücklaufquote beträgt insgesamt 32,2 Prozent und es gibt kaum Unterschiede zwischen den Kohorten. Nach der Auswahl passender Kontrollen und der Beschränkung auf Beobachtungen, die den Fragebogen beantwortet haben und für die die relevanten Informationen vorhanden sind, verbleiben insgesamt 2.697 Teilnehmende. Diese stellen zusammen mit den dazugehörigen Kontrollpersonen die Analytestichprobe dar (Zeile 4). Das sind 21,7 Prozent der Teilnehmenden im Bundesprogramm und damit eine ausreichende Anzahl von Beobachtungen für die angestrebte Untersuchung. Diese Quote ist bei der dritten Kohorte mit 19,9 Prozent etwas geringer als bei der ersten Kohorte mit 22,8 Prozent.

Es ist ein Anliegen des Forschungsprojektes, eventuelle Unterschiede auch in der kurzfristigen Programmwirkung je nach Eintrittsdatum aufzuzeigen. Dies wird anhand der drei Kohorten analysiert, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit dem Programm begonnen haben. Die Unterschiede im Eintrittszeitpunkt wirken sich insbesondere auf die maximale Programmdauer aus. Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ endet zum 31.12.2018. Somit haben Teilnehmer\_innen der ersten Kohorte eine maximale Programmdauer von 3 Jahren, der zweiten Kohorte von 2 Jahren und 6 Monaten und der dritten Kohorte von 2 Jahren. Außerdem unterscheiden sich die drei Kohorten nach ihrer Zugehörigkeit zu Jobcentern. Für die Teilnehmenden aus Kohorte 1 und 2 sind nur Jobcenter zuständig, die in der ersten Runde für die Förderung ausgewählt wurden.

<sup>18</sup> Bei den Kohorten 1 und 2 handelt es sich um die Grundgesamtheit aller Teilnehmenden, die in den Geschäftsdaten der BA identifiziert werden konnten. Bei den 3.496 Teilnehmenden der Kohorte 3 handelt es sich dagegen um eine Teilstichprobe der Teilnehmenden, die nach der Erweiterung des Programms um 10.000 Plätze ab dem 01.01.2017 in das Bundesprogramm eingetreten sind.

Von der Programmerweiterung im Jahr 2017 waren zum Teil auch diese Jobcenter betroffen. 35 Prozent der Teilnehmenden der Kohorte 3 stammen aus diesen Jobcentern. Die übrigen 65 Prozent stammen aus Jobcentern, die erst durch die Programmerweiterung geförderte Plätze bewilligt bekamen.

Im Unterschied zu den Auswertungen im vergangenen Zwischenbericht, die auf getrennten Analysen für die Gruppe der befragten Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden basierten, sind in dieser Analysestichprobe nur Teilnehmende mit ihren individuellen „statistischen Zwillingen“ aus der Kontrollgruppe enthalten. Enthalten sind neben Teilnehmenden der ersten, zweiten und dritten Kohorte auch Teilnehmende, die das Programm zum Befragungszeitpunkt bereits wieder abgebrochen hatten.

**Tabelle 4** Anzahl der Beobachtungen nach Eintrittskohorten

	Kohorte 1 bis 13.06.2016	Kohorte 2 bis 31.12.2016	Kohorte 3 Bis 13.06.2017	Gesamt
Teilnehmende am Bundesprogramm	7.515	1.401	3.496	12.412
Befragte Teilnehmende	2.393 (31,8%)	457 (32,6%)	1.144 (32,7%)	3.994 (32,2%)
Befragte Teilnehmende mit befragter Kontrollperson	1.713 (22,8%)	287 (20,5%)	697 (19,9%)	2.697 (21,7%)

Quelle: Datenabzug von IAB-DIM (2016); eigene Darstellung.

Erläuterung: Bei den Fallzahlen der ersten Kohorte handelt es sich um Teilnehmende, die bis zum 13.06.2016 in den Geschäftsdaten der BA erfasst wurden, und ihren statistischen Zwillingen. Bei den Fallzahlen der zweiten Kohorte handelt es sich um Teilnehmende, die im Zeitraum 13.06.2016 bis zum 31.12.2016 in den Geschäftsdaten der BA erfasst wurden, und ihren statistischen Zwillingen. Nachmeldungen aus den Monaten Mai und Juni 2016 werden zu der zweiten Kohorte gezählt. Bei den Fallzahlen der dritten Kohorte handelt es sich um Teilnehmende, die im Zeitraum 01.01.2017 bis zum 17.07.2017 in den Geschäftsdaten der BA erfasst wurden, und ihren statistischen Zwillingen. Bei den 3.496 Teilnehmenden der Kohorte 3 handelt es sich um eine Teilstichprobe aller Teilnehmenden, die nach der Erweiterung des Programms zum 01.01.2017 um bis zu 10.000 Plätze mit dem Programm begonnen haben.

### Fazit: Selektivität als Herausforderung der Evaluation

Die Teilnahme am Bundesprogramm ist nicht zufällig über Personen verteilt, die die Zulassungskriterien erfüllen. Aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme und der von den Jobcentern angestrebten guten Passung zur Tätigkeit werden vielfach eher motivierte arbeitslose Langzeitleistungsbeziehende mit entsprechenden Kompetenzen oder Vorerfahrungen gefördert. Diese Faktoren hängen mit einigen Dimensionen der sozialen Teilhabe zusammen. Bei denjenigen Teilhabedimensionen, die für die Auswahl ins Programm vermutlich hilfreich sind, kann ein einfacher Kontrollgruppenvergleich zu einer Überschätzung der Programmwirkung führen. Die beobachteten Unterschiede beim Kontrollgruppenvergleich (oder Teile davon) sind dann eher das Resultat der Selektion bestimmter Personen ins Programm.

Ein weiterer Selektionsprozess betrifft die Auswahl der Jobcenter. Das Programm kann durch seine Anlage nur Personen erreichen, die im Einzugsgebiet eines Jobcenters wohnen, das am Programm teilnimmt. Die Rahmenbedingungen, die für die Wirksamkeit des Programms bedeutsam sind, können in den Jobcentern, die das Programm umsetzen, systematisch andere sein als in den übrigen Jobcentern. Um diese Selektion auf der Jobcenterebene abzubilden, wird im Matching-Verfahren von Teilnehmenden und Kontrollpersonen die Klassifikation der Jobcenter in 15 SGB II-Vergleichstypen berücksichtigt. Dadurch werden regionale Unterschiede in den Vermittlungsaussichten für Langzeitarbeitslose abgebildet, die sowohl für die Programmteilnahme als auch für die soziale Teilhabe von Bedeutung sein könnten.

Ein dritter Selektionsprozess betrifft die (freiwillige) Teilnahme an der telefonischen Befragung (siehe oben, Tabelle 4). Um zu untersuchen, welche Merkmale zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit beitragen, an der telefonischen Befragung teilzunehmen, wurden auf der Grundlage der Geschäftsdaten der BA ergänzende Probitmodelle geschätzt. Es zeigte sich, dass sich Personen mit höherem Bildungsstand, Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft und Frauen mit Kindern, sowie Personen mit einer längeren früheren Erwerbstätigkeit und ehemalige Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (vor allem Arbeitsgelegenheiten) häufiger an der Befragung beteiligten. Um die Konsequenzen dieser Selektion für die Schätzwerte der Programmwirkungen zu untersuchen, werden die Schätzungen mit und ohne Berücksichtigung der Teilnahme-wahrscheinlichkeit an den Befragungen durchgeführt und ausgewertet.

## 6.3 Teilnehmendenpotenzial und Teilnehmendenstruktur

### 6.3.1 Teilnehmendenpotenzial

Um die Bedeutung der Selektivität mit Bezug auf die Teilnahme am Bundesprogramm einordnen zu können, ist eine Abschätzung des Teilnehmendenpotenzials notwendig. Bei dem Teilnehmendenpotenzial handelt es sich um Personen, die grundsätzlich die Zielgruppenvorgaben laut Förderrichtlinie erfüllen. Die Zielgruppe umfasst Leistungsberechtigte nach SGB II, die mindestens vier Jahre im Leistungsbezug sind und davon nur kurz Einkommen aus selbstständiger oder abhängiger Erwerbstätigkeit bezogen haben, das 35. Lebensjahr vollendet haben, noch nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten, gesundheitliche Einschränkungen haben und/oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben. Hinzu kommen zwei Ausnahmeregeln der Förderrichtlinie. Dabei handelt es sich um ehemalige Teilnehmer\_innen am Programm Bürgerarbeit (Ausnahme 1) und um 26- bis 34-Jährige ohne Berufsausbildung (Ausnahme 2). Die Zahl aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II belief sich im Jahresdurchschnitt 2015 auf 4,4 Millionen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2016). Im Jahresdurchschnitt 2015 gab es laut der gleichen Quelle 1.039.000 langzeitarbeitslose (Personen, die länger als 12 Monate arbeitslos waren). Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist deutlich geringer als die Zahl der erwerbsfähigen Langzeitleistungsbeziehenden, da letztere auch Personen umfassen, die aufgrund von Kindererziehung, Ausbildung, ungeförderter oder geförderter Erwerbstätigkeit oder Krankmeldung nicht arbeitslos gemeldet sind.

Eine spezifischere Abschätzung des Teilnehmendenpotenzials durch den Geschäftsbereich Daten- und IT-Management (DIM) des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) liegt zum Stichtag 12.11.2015 vor. Demnach bezogen zu diesem Stichtag etwa 1,5 Millionen Personen seit mindestens 4 Jahren Leistungen nach dem SGB II und waren mindestens 35 Jahre alt. Laut Geschäftsdaten der BA hatte etwa ein Drittel von diesen 1,5 Millionen Personen gesundheitliche Einschränkungen und etwa ein Drittel minderjährige Kinder. Für 6 Prozent treffen beide Merkmale zu. Tabelle 5 gibt einen Überblick über die mit dieser Datengrundlage geschätzte Größe des Teilnehmendenpotenzials. Die Gruppe der Anspruchsberechtigten (ohne die Ausnahmen) umfasst demnach mehr als 505 Tsd. Personen. Hinzu kommen die beiden Ausnahmen. Bei der ersten Gruppe (Ausnahme 1) handelt es sich um ein Potenzial von etwa 15.000 Personen und bei der zweiten Gruppe (Ausnahme 2) um etwa 150.000 Personen.

Auf den ersten Blick scheint das so geschätzte Teilnehmendenpotenzial hoch zu sein und die Anzahl der bisher im Bundesprogramm geförderten Personen mit insgesamt ca. 20.000 im Vergleich dazu begrenzt. Bei der Abschätzung des Teilnehmendenpotenzials ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Zulassungskriterien nicht vollständig durch die Geschäftsdaten der BA abgebildet werden können. Zum einen wurde das in der Förderrichtlinie genannte Kriterium „in dieser Zeit nicht oder nur kurz selbstständig oder abhängig beschäftigt“ durch das Kriterium „maximal 12 Monate in den letzten 48 Monaten selbstständig oder abhängig beschäftigt“ operationalisiert. Ein weiteres Kriterium („konnte

noch nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden“) kann anhand der vorliegenden Datenbasis nicht operationalisiert werden. Zudem beziehen sich die Zahlen nicht ausschließlich auf am Bundesprogramm teilnehmende Jobcenter. Nimmt man die Zahl von etwa 670.000 Personen als Abschätzung des Teilnehmendenpotenzials, dann erreichte das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bei 20.000 Geförderten etwa 3 Prozent der Zielgruppe.

Tabelle 5 enthält ausgewählte Informationen zu der soziodemografischen Zusammensetzung des geschätzten Teilnehmendenpotenzials. Laut Spalte (1) ist die Gruppe der Anspruchsberechtigten im Schnitt 48,5 Jahre alt, seit 8,8 Jahren im Leistungsbezug und der Frauenanteil liegt bei 55,7 Prozent. Die ehemaligen Teilnehmenden am Programm Bürgerarbeit (Ausnahme 1, Spalte (2)) sind im Vergleich dazu etwas häufiger männlich und knapp zwei Jahre kürzer im Leistungsbezug. Ferner zeigt sich, dass drei Viertel der 26- bis 34-Jährigen ohne Berufsausbildung weiblich sind und sich seit 7,7 Jahren im Leistungsbezug befinden (Ausnahme 2, Spalte (3)).

**Tabelle 5** Teilnehmendenpotenzial zum 12.11.2015

	(1) Zielgruppe	(2) Ausnahme 1	(3) Ausnahme 2	Gesamt
Anzahl an Beobachtungen	505.427	14.522	149.168	669.117
Frau (Anteil in %)	55,7	48,4	75,3	59,9
Alter in Jahren Ø	48,5	48,8	30,5	44,5
Jahre im Leistungsbezug (SGB II) Ø	8,8	6,9	7,7	8,5

Quelle: Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 12.11.2015; eigene Darstellung.

Erläuterung: Bei der Zielgruppe handelt es sich um 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. Bei der Ausnahme 1 handelt es sich 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. Bei der Ausnahme 2 handelt es sich um 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.

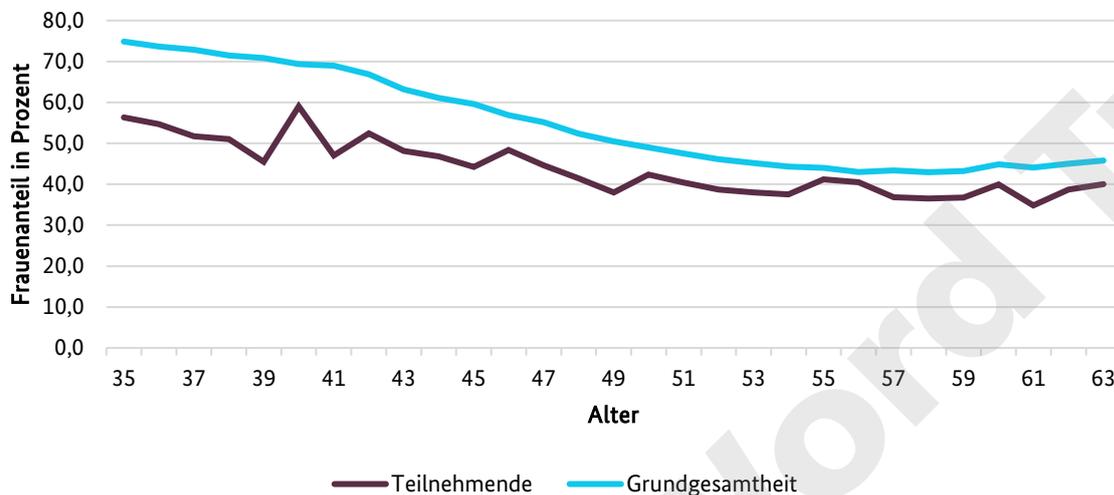
### 6.3.2 Teilnehmendenstruktur

Dieser Abschnitt erörtert die Struktur der Teilnehmenden. In Tabelle 6 werden Informationen zur Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben des Bundesprogramms, zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie, sowie Jobcenterinformationen getrennt für die drei Eintrittskohorten und für alle Teilnehmenden am Bundesprogramm zusammen vorgestellt. Hier zeigt sich, dass das Alter in der Bruttostichprobe der Teilnehmenden mit einem Durchschnitt von 48,4 Jahren dem Durchschnittsalter in der Grundgesamtheit der Anspruchsberechtigten entspricht.

Die mittlere Leistungsbezugsdauer ist mit 7,5 Jahren bei den Programmteilnehmenden etwa ein Jahr kürzer als bei dem Teilnehmendenpotenzial. Der Frauenanteil liegt im Mittel über alle drei Kohorten bei 43,4 Prozent. Verglichen mit der (geschätzten) Grundgesamtheit deutet dies darauf hin, dass Frauen im Bundesprogramm unterrepräsentiert sind, da in der Gruppe der Anspruchsberechtigten der Frauenanteil bei 60 Prozent liegt. Eine Untersuchung des Frauenanteils nach dem Alter zeigt, dass unter den Teilnehmenden Frauen im Alter zwischen 35 und 50 Jahren unterrepräsentiert sind (siehe Abbildung 5). Ein möglicher Grund für diesen Befund könnte sein, dass Frauen mit Betreuungspflichten für minderjährige Kinder aufgrund fehlender Möglichkeiten der Betreuung seltener eine geeignete

Stelle gefunden haben. Ergebnisse aus den qualitativen Interviews führen dies darauf zurück, dass es für Arbeitgeber nicht immer leicht ist bzw. sie nicht immer bereit sind, die mit der Kinderbetreuung oft einhergehende Teilzeitarbeit zu organisieren.

**Abbildung 5 Frauenanteil nach Alter über 34 Jahren in der Grundgesamtheit und bei den Teilnehmenden**



Quelle: Datenabzug von IAB-DIM (2016); eigene Berechnung und Darstellung.

Erläuterung: Bei der Grundgesamtheit handelt es sich um Personen, die die Zielgruppenvorgaben erfüllen (siehe Erläuterung Tabelle 5), jedoch ohne Personen unter 35 Jahren. Die Daten liegen zum Stichtag 12.11.2015 vor. Bei den Teilnehmenden handelt es sich um die 12.412 Personen, die zwischen November 2015 und Juli 2017 mit der Teilnahme am Bundesprogramm begonnen haben (siehe oben, Tabelle 4).

### Charakterisierung der Bruttostichprobe der drei Kohorten der Teilnehmenden

Im Folgenden wird die Teilnehmendenstruktur der drei Eintrittskohorten analysiert, um mögliche Änderungen im Zeitverlauf aufzuzeigen.

Tabelle 6 zeigt die Mittelwerte bzw. Anteile der Variablen getrennt für die drei Eintrittskohorten und für alle Teilnehmenden zusammen. Zusätzlich wird bei ausgewählten stetig gemessenen Variablen der Median dargestellt. Der Median teilt einen Datensatz in zwei gleich große Hälften, sodass die Werte in der einen Hälfte kleiner oder gleich dem Medianwert sind, und in der anderen größer oder gleich.

Der Frauenanteil liegt bei den Kohorten 1 und 2 an Programtteilnehmenden bei etwa 44 Prozent. Bei Kohorte 3 ist er mit 42 Prozent etwas niedriger. Die Teilnehmenden der Kohorte 2 sind im Schnitt etwa ein halbes Jahr jünger als die Teilnehmenden der Kohorten 1 und 3. Der Median liegt bei allen drei Kohorten zwischen 49 und 50 Jahren. Der Anteil an deutschen Programtteilnehmenden in der ersten und dritten Kohorte ist etwas höher als in der zweiten Kohorte (90,8 bzw. 91,0 Prozent gegenüber 88,3 Prozent). Im Hinblick auf den Familienstand zeigt sich, dass der Anteil an verheirateten Teilnehmenden in der ersten Kohorte höher ist als in der zweiten und dritten Kohorte (29,4 Prozent für Kohorte 1 und 24,7 Prozent bzw. 25,2 Prozent für die Kohorten 2 bzw. 3).

Beim Ausbildungsstand zeigt sich, dass der Anteil der Personen ohne Ausbildungsabschluss über die Kohorten von 18,7 Prozent bei Kohorte 1 über 22,4 Prozent bei Kohorte 2 auf 23,5 Prozent bei Kohorte 3 steigt, während der Anteil an Akademiker\_innen bei Kohorte 2 etwas höher ist als bei Kohorte 1 und 3. Mit Blick auf die Zielgruppenvorgaben ergibt sich folgendes Bild: Die durchschnittliche Dauer im Leistungsbezug ist in der ersten Kohorte geringer (7,2 Jahre in der ersten Kohorte gegenüber 7,6 Jahre in der zweiten Kohorte und 8,1 Jahre in der dritten Kohorte), der Median liegt bei allen Kohorten bei 9 Jahren. In Bezug auf das Merkmal minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen den Kohorten, der Anteil

liegt bei knapp über 26 Prozent. Der Anteil an Teilnehmenden mit gesundheitlichen Einschränkungen ist in Kohorte 3 mit 48,5 Prozent etwas höher als in Kohorte 1 und 2 (46,6 bzw. 46,8 Prozent).

Damit unterscheiden sich die Teilnehmenden der Bruttostichprobe vom Durchschnitt aller ALG-II-Beziehenden (siehe Beste et al. 2014). Der Anteil von Frauen ist niedriger als in der Gesamtheit der Leistungsbeziehenden, wo das Geschlechterverhältnis ausgeglichen ist. Das Durchschnittsalter der Bruttostichprobe ist aufgrund der Altersbeschränkung des Programms etwa 10 Jahre höher. Auch bezüglich der beruflichen Qualifikation gibt es Unterschiede. Sowohl der Anteil von Personen ohne Ausbildungsabschluss als auch von Akademiker\_innen ist unter den Teilnehmenden nur etwa halb so groß wie unter allen ALG-II-Beziehenden. Korrespondierend dazu liegt der Anteil von Personen mit einer Ausbildung oder Lehre deutlich über dem entsprechenden Anteil in der Gesamtheit aller Leistungsbeziehenden.

**Tabelle 6** Soziodemografie, Zielgruppenvorgaben, Arbeitsmarkthistorie und Jobcenterinformationen der Bruttostichprobe an Teilnehmenden nach Eintrittskohorten

Variable	Median, Mittelwert bzw. Prozent			
	Kohorte 1	Kohorte 2	Kohorte 3	Gesamt
Frau <sup>b</sup>	44,0%	43,9%	41,8%	43,4%
Alter <sup>b</sup>	49,0 ; Ø 48,5	49,0 ; Ø 47,9	50,0 ; Ø 48,4	49,0 ; Ø 48,4
Deutsch	90,8%	88,3%	91,0%	90,6%
Verheiratet <sup>b</sup>	29,4%	24,7%	25,2%	27,5%
<i>Berufliche Bildung<sup>b</sup></i>				
Kein Ausbildungsabschluss	18,7%	22,4%	23,5%	20,5%
Lehre/Ausbildung	77,6%	73,4%	73,3%	75,9%
Akademischer Abschluss	3,7%	4,2%	3,2%	3,6%
<i>Zielgruppenvorgaben</i>				
Jahre im Leistungsbezug (SGB II) <sup>a</sup>	9,0 ; Ø 7,2	9,0 ; Ø 7,6	9,0 ; Ø 8,1	9,0 ; Ø 7,5
Minderjährige Kinder <sup>a</sup>	26,4%	26,8%	26,3%	26,4%
Gesundheitliche Einschränkung <sup>a</sup>	46,6%	46,8%	48,5%	47,2%
<i>Arbeitsmarktbezogene Merkmale<sup>b</sup></i>				
Jahre in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	4,4 ; Ø 6,1	4,1 ; Ø 6,1	4,0 ; Ø 6,0	4,3 ; Ø 6,1
Monate in geringfügiger Beschäftigung	1,6 ; Ø 12,3	2,4 ; Ø 14,3	2,4 ; Ø 13,5	2,0 ; Ø 12,9
Anzahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	11,0 ; Ø 11,0	11,0 ; Ø 11,0	10,0 ; Ø 10,3	10,0 ; Ø 10,8
Teilnahme an AGH	71,6%	72,8%	67,6%	70,6%
Teilnahme an Bürgerarbeit	14,4%	8,0%	6,0%	11,3%
<i>Jobcenterinformationen<sup>c</sup></i>				
Arbeitslosenquote	8,6%	8,7%	8,9%	8,7%
Arbeitslosenquote nach SGB II	6,6%	6,7%	6,9%	6,7%
SGB II-Vergleichstyp I	4,1%	7,9%	4,9%	4,7%
SGB II-Vergleichstyp II	20,3%	22,3%	20,8%	20,7%
SGB II-Vergleichstyp III	75,6%	69,8%	74,3%	74,6%
Beobachtungszahlen	7.515	1.401	3.496	12.412

Quelle: Datenabzug von IAB-DIM (2016); eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: <sup>a</sup> zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 12.11.2015 (Kohorte 1), 13.06.2016 (Kohorte 2) bzw. 17.01.17 (Kohorte 3). <sup>b</sup> zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 31.12.2014 (Kohorte 1) bzw. 31.12.2015 (Kohorte 2 und 3). <sup>c</sup> zugespielt aus den Statistiken der BA

(2016). Arbeitslosen- und SGB II-Quote im Juni 2015. Für eine Beschreibung der SGB II-Vergleichstypen siehe IAQ et al. 2017, S. 29.

Mit Blick auf die Arbeitsmarkthistorie zeigt sich, dass die Programmteilnehmenden der drei Kohorten vor Programmbeginn im Schnitt 6,1 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Teilnehmende der Kohorte 2 waren vor Programmbeginn etwas länger geringfügig beschäftigt. Der Medianwert der Dauer in sozialversicherungspflichtiger bzw. geringfügiger Beschäftigung liegt bei allen drei Kohorten deutlich unter dem Mittelwert und zeigt damit, dass einige Personen deutlich länger beschäftigt waren als andere. Die durchschnittliche Anzahl der Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen vor Beginn der Teilnahme am Bundesprogramm ist für alle Kohorten ähnlich und liegt bei 10 bis 11 Maßnahmen. Der Anteil an Personen, die in der Vergangenheit mindestens einmal in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt waren, beträgt bei der ersten Kohorte 71,6 Prozent. Dieser Anteil ist bei der zweiten Kohorte mit 72,8 Prozent etwas höher und bei der dritten Kohorte mit 67,6 Prozent etwas niedriger. Der Anteil an ehemaligen AGH-Teilnehmenden scheint unter den Programmteilnehmenden besonders hoch zu sein, da der Anteil in der Grundgesamtheit der Zugangsberechtigten an Arbeitsgelegenheiten bei etwa 30 Prozent liegt (Tisch und Wolff 2015). Der Anteil an Teilnehmenden mit einer vorherigen Teilnahme an dem Programm Bürgerarbeit nimmt im Zeitverlauf ab (von 14,4 Prozent bei Kohorte 1 über 8,0 Prozent in Kohorte 2 zu 6,0 Prozent bei Kohorte 3).

Tabelle 6 verdeutlicht, dass die Teilnehmer\_innen der Kohorte 3 aus Regionen mit einer höheren allgemeinen Arbeitslosenquote und auch aus einer höheren SGB II-Arbeitslosenquote stammen als Personen der ersten und zweiten Kohorte. Dies zeigt sich auch in der Zugehörigkeit zu Jobcenter-Regionen. Teilnehmende der zweiten Kohorte stammen etwas häufiger aus Regionen des SGB II-Vergleichstyps I und II, während Teilnehmende der ersten und dritten Kohorte etwas häufiger in Regionen des SGB II-Vergleichstyps III leben. Jobcenter des SGB II-Vergleichstyps III sind durch Regionen mit relativ schlechten Vermittlungsaussichten in reguläre Beschäftigung gekennzeichnet (vgl. zur Typisierung IAQ et al. 2017, S. 23).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Teilnehmenden mit Bezug auf das Durchschnittsalter nicht vom Teilnehmendenpotenzial unterscheiden. Jedoch sind Frauen und Langzeitarbeitslose mit sehr langem Leistungsbezug eher unterrepräsentiert. Des Weiteren zeichnen sich die Teilnehmenden am Bundesprogramm durch einen besonders hohen Anteil an ehemaligen Teilnehmenden an Arbeitsgelegenheiten aus. Die Deskriptionen in Tabelle 6 deuten ferner darauf hin, dass sich die Teilnehmenden in den drei Eintrittskohorten nur wenig voneinander unterscheiden.

## 6.4 Die Indikatoren sozialer Teilhabe

### 6.4.1 Soziale Teilhabe in der ökonometrischen Wirkungsanalyse

Eine der zentralen Herausforderungen der Evaluation besteht darin, das Zielkriterium der sozialen Teilhabe so zu operationalisieren, dass die Programmeffekte empirisch überprüft werden können. Obwohl das Konzept der sozialen Teilhabe bereits in mehreren Studien empirisch umgesetzt wurde, lag dem Forschungsteam keine geeignete Operationalisierung von sozialer Teilhabe vor, die direkt verwendet werden konnte. Insofern leistet die Evaluation über die Bewertung des Bundesprogramms hinaus einen originären wissenschaftlichen Beitrag in der Arbeitsmarktforschung. Wie in Kapitel 3 dargelegt, wurde basierend auf theoretischen und empirischen Grundlagen ein mehrdimensionales Konzept der individuellen sozialen Teilhabe entwickelt. Zur Operationalisierung dieses Konzeptes wurden für jede Teilhabedimension verschiedene Indikatoren gebildet.

Der Forschungsdatensatz Bundesprogramm ‚Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt‘ beinhaltet über 100 Einzelfragen zur sozialen Teilhabe. Um der Komplexität des Konstruktes „Soziale Teilhabe“ gerecht zu werden und zugleich in der Darstellung der Ergebnisse verständlich zu bleiben, wurden aus der Fülle der Fragen die wesentlichen Inhalte destilliert mit dem Ziel sich auf möglichst wenige

aussagekräftige Indikatoren der sozialen Teilhabe zu konzentrieren. Da die Zusammenfassung von Fragen zu einer Verringerung des „Detailgrades“ führt, wurde eine Vorgehensweise gewählt, die gewährleistet, dass der resultierende Informationsverlust bei der Indikatorbildung möglichst minimiert wird.

Das Konstrukt der sozialen Teilhabe wurde zunächst in acht Dimensionen unterteilt: Lebenszufriedenheit, Ressourcen, Selbstwirksamkeit, Kompetenzen, Erwerbstätigkeit, Soziale Integration, Gesundheit sowie Anerkennung und Vertrauen. Diese Reduktion von ursprünglich 12 Dimensionen ist darin begründet, dass zwei Dimensionen als Teil der Programmheterogenität und damit als Umwandlungsfaktor bewertet wurden (politische und wirtschaftliche Rechte sowie soziale Rechte) und zwei Dimensionen sich als empirisch nicht trennscharf erwiesen (Bildung/Kultur und Work-Life-Balance). Mittels Hauptkomponentenanalyse wurde aus den Items der verbleibenden acht Dimensionen eine optimale Anzahl von Indikatoren ermittelt (siehe auch Handl und Kuhlenkasper, 2017). Auf diese Weise konnten sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe identifiziert werden, die den acht Dimensionen zugeordnet werden können. Eine Übersicht über alle sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe mit einer Kurzbeschreibung enthält Tabelle 1 in diesem Zwischenbericht (siehe hierzu auch IAQ et al. 2018).

#### 6.4.2 Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen in 16 Indikatoren der sozialen Teilhabe

Tabelle 7 zeigt die sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe mit einer Kurzbeschreibung, deren Mittelwerte separat für Teilnehmende und Kontrollpersonen, sowie die Differenz der Mittelwerte in der Analysestichprobe. Im Folgenden werden die acht Dimensionen der sozialen Teilhabe und die sechzehn daraus entwickelten Indikatoren zusammengefasst vorgestellt.

##### Lebenszufriedenheit

Die allgemeine **Lebenszufriedenheit** stellt eine umfassende Beurteilung der persönlichen Lebenssituation zu einem gegebenen Zeitpunkt dar und gilt vielfach als ein eigenständiger und persistenter Aspekt des subjektiven Wohlergehens bzw. des Glücksgefühls eines Menschen (z. B. Krueger und Schkade 2008). Alle befragten Personen konnten ihre allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben auf einer Skala zwischen 0 und 10 ausdrücken. Tabelle 7 zeigt, dass die allgemeine Lebenszufriedenheit unter den Programmteilnehmenden durchschnittlich bei 7,2 Punkten liegt, während sie bei Nichtteilnehmenden im Mittel bei 5,7 Punkten liegt. Die Differenz von 1,5 Punkten ist zum 1-Prozentsniveau signifikant von Null verschieden.

Um die Höhe dieser Mittelwerte einordnen zu können, bieten sich Vergleiche mit Ergebnissen aus anderen Studien an. Es zeigt sich, dass die mittlere Zufriedenheit der befragten Programmteilnehmenden ebenso hoch ist wie die im Durchschnitt der Bevölkerung im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) im Jahr 2014 (zum SOEP siehe z. B. Wagner et al. 2007). Eigene Berechnungen auf Basis des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (kurz: PASS, für eine Datensatzbeschreibung siehe z. B. Trappmann et al. 2013) zeigen, dass die durchschnittliche Lebenszufriedenheit der Kontrollpersonen ähnlich dem Mittelwert von 5,4 Punkten ist, der für eine Gruppe, die die Zielgruppenvorgaben des Bundesprogramms erfüllt, berechnet wurde. Diese Auswertung basiert auf Angaben von ca. 2.700 Personen, die mindestens 35 Jahre alt sind, mindestens vier Jahre arbeitslos gemeldet sind und entweder gesundheitliche Einschränkungen oder minderjährige Kinder haben. Dies deutet darauf hin, dass die Gruppe an Kontrollpersonen in der hier verwendeten Stichprobe einer zufällig ausgewählten Gruppe an Personen, die die Zielgruppenvorgaben erfüllen, ähnelt und keine negative Selektion hinsichtlich der Lebenszufriedenheit aufweist (was zu einer Überschätzung der Programmwirkungen führen würde).

## Ressourcen

Die Verfügbarkeit von materiellen Ressourcen in Form von Einkommen oder einem eigenen Fahrzeug erleichtert es Menschen, an Aktivitäten teilzunehmen und Konsumwünsche zu verwirklichen (z.B. Hirsland et al. 2012). Um materielle Ressourcen zu erfassen, werden drei Teildimensionen betrachtet: **Konsum, Aktivität und Mobilität** sowie **warme Mahlzeit**. Der Indikator Konsum gibt an, inwiefern Veranstaltungsbesuche, Kauf von Kleidung und Ausgehen mit Freunden/Bekannten ohne finanzielle Einschränkungen möglich sind. Tabelle 7 zeigt, dass Teilnehmende einen Mittelwert von 2,2 auf einer Skala von 1 bis 3 erreichen, während Kontrollpersonen einen Wert von 2,0 erreichen. Der Unterschied ist signifikant. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei dem Indikator Aktivität und Mobilität, der die Häufigkeit von Veranstaltungsbesuchen, Kauf von Kleidung und Ausgehen mit Freunden/Bekannten, betrachtet. Außerdem fließen in diesen Indikator Informationen zur Mobilität ein, erfasst durch die Verfügbarkeit eines Kfz oder einer guten ÖPNV-Anbindung. Hier zeigt sich, dass Teilnehmende etwas aktiver und mobiler sind (signifikante Differenz von 0,2). Einen Unterschied von 0,1 zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden weist der dritte Indikator warme Mahlzeit auf. Auch dieser Unterschied ist signifikant. Bei diesem Indikator geben ca. 96 Prozent der Antwortenden den Maximalwert an.

## Selbstwirksamkeit

Selbstwirksamkeit bzw. Selbstwirksamkeitserwartung beschreibt als psychologisches Konzept das Ausmaß des Empfindens oder auch Zutrauens, mit eigenen Handlungen angestrebte oder erwünschte Ergebnisse erzielen zu können (Bandura 1997). Eine Erwerbstätigkeit kann beispielsweise helfen, eine Zeitstruktur zu schaffen, Ziele systemischer zu verfolgen und Gelegenheiten zur Anwendung von Fertigkeiten zu schaffen, deren Ausübung das Selbstvertrauen stärken kann (siehe z.B. Jahoda 1981). Dies kann auch durch das Arbeiten an einem gemeinsamen Ziel und damit verbundenen Erfolgserlebnissen sowie dem Feedback von Kolleg\_innen und Vorgesetzten gestärkt werden.

Die Dimension Selbstwirksamkeit wird mit den beiden Indikatoren **Selbstvertrauen** und **Selbstbestimmtheit** abgebildet. Tabelle 7 zeigt, dass das Selbstvertrauen der Teilnehmenden mit 4,2 Punkten auf einer Skala von 1 bis 5 relativ hoch ist. Die Differenz zu den Nichtteilnehmenden beträgt 0,3 Punkte und ist zum 1-Prozentsniveau signifikant von Null verschieden. Der Indikator Selbstbestimmtheit erfasst die Fähigkeit, die eigene Zukunft selbst zu bestimmen. Hier beträgt der Mittelwert 3,0 Punkte auf einer Skala von 1 bis 4 für die Teilnehmenden und 2,8 Punkte für die Nichtteilnehmenden. Auch hier ist die Differenz von 0,2 Punkten zum 1-Prozentsniveau signifikant von Null verschieden.

## Kompetenzen

Kompetenzen ermöglichen Individuen auf unterschiedliche Art und Weise, sowohl im Alltag wie auch im Beruf, soziale Teilhabe zu leben. Kompetenzen spielen im Arbeitsleben eine wichtige Rolle und erfahren in aller Regel eine differentielle Entlohnung. Dabei sind sowohl kognitive als auch nicht kognitive Kompetenzen (Softskills) wichtig (z. B. Heckman und Kautz 2012). In der Befragung wurden die Teilnehmenden um Selbsteinschätzungen ihrer **Softskills** und **Fertigkeiten** gebeten.

Zu den Softskills gehören Pünktlichkeit, Genauigkeit, Kooperationsbereitschaft, Verantwortungsbewusstsein sowie Eigenständigkeit und Zielstrebigkeit. Sie werden im Schnitt von den Teilnehmenden mit 4,4 aus 5 möglichen Punkten eingeschätzt. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Bewertung eigener Fertigkeiten, darunter das Schreiben von Briefen oder E-Mails auf Deutsch oder das Lösen einfacher mathematischer Aufgaben. In beiden Teildimensionen gibt es einen zum 1-Prozentsniveau signifikanten Unterschied von 0,1 Punkten zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen.

## Erwerbstätigkeit

Erwerbstätigkeit stellt eine wichtige Dimension der sozialen Teilhabe dar. Die Teilhabe am Arbeitsleben kann jedoch sowohl positive als auch negative Erfahrungen und Begleiterscheinungen mit sich bringen. Wie zufrieden eine Person mit ihrer Beschäftigung ist, mag auch davon abhängen, inwieweit die Tätigkeit mit den eigenen Fähigkeiten, Neigungen und dem Privatleben vereinbar ist und ob sie als sinnvoll erachtet wird (z. B. Stiglitz et al. 2009). Die Dimension Erwerbstätigkeit wird in zwei Indikatoren unterteilt: **Arbeitszufriedenheit** und **Arbeitsertüchtigkeit**. Die beiden Indikatoren können nur für Programmteilnehmende und erwerbstätige Nichtteilnehmende erfasst werden. Dies reduziert die Beobachtungszahl in der Analysestichprobe mit den statistischen Zwillingen um etwa 80 Prozent (siehe unten, Tabelle 7).

Diese Indikatoren erreichen für beschäftigte Nichtteilnehmende und Programmteilnehmende vergleichbare Werte. Dies bedeutet, dass beschäftigte Kontrollpersonen ihre Erwerbstätigkeit ähnlich bewerten wie die Teilnehmenden am Bundesprogramm. Der statistische Zusammenhang zwischen der Beurteilung der Tätigkeit im Rahmen des Programms und anderen sozialen Teilhabeindikatoren wird weiter unten noch einmal näher beleuchtet.

Tabelle 7 zeigt, dass die durchschnittliche Arbeitszufriedenheit der Teilnehmenden bei 3,2 Punkten auf einer Skala von 1 bis 4 liegt, was auf eine relativ positive Bewertung der Arbeit schließen lässt. Unter den erwerbstätigen Nichtteilnehmenden fällt die mittlere Arbeitszufriedenheit ebenso hoch aus. In diesem Indikator enthalten sind die Fragen zur Zufriedenheit mit der Beschäftigung, zur Work-Life-Balance, zur Passung der Tätigkeit, zur Erfüllung durch die Tätigkeit sowie zur beruflichen Anerkennung durch die Vorgesetzten. Zusätzlich wird die subjektive Beurteilung der „Wichtigkeit, eigenes Geld zu verdienen“ mit einberechnet.

Der Indikator Arbeitsertüchtigkeit fasst Fragen zur Überforderung durch die Tätigkeit, zum Stressniveau und zur körperlichen Anstrengung zusammen. Je höher die Arbeitsertüchtigkeit ist, desto weniger gestresst, überfordert und körperlich angestrengt fühlen sich die Befragten durch ihre Erwerbstätigkeit. Die Arbeitsertüchtigkeit erreicht unter den Teilnehmenden mit einem Mittelwert von 3,2 Punkten auf einer Skala von 1 bis 4 einen relativ hohen Wert. Unter den erwerbstätigen Nichtteilnehmenden fällt der Mittelwert mit 3,1 Punkten ein wenig niedriger aus.

## Soziale Integration

Neben der Einbettung in das direkte soziale Umfeld von Familie, Freund\_innen und Nachbar\_innen (Nahbeziehungen) können Beschäftigung und Integration am Arbeitsplatz für das Erleben von Teilhabe bedeutsam sein und durch die Programmteilnahme beeinflusst werden. Beispielsweise kann sich die Kontakthäufigkeit mit und die Unterstützung durch andere/n Menschen im Zuge der Zusammenarbeit mit Kolleg\_innen erhöhen, und es können auch neue private Beziehungen entstehen.

Die Dimension soziale Integration unterteilt sich in die beiden Indikatoren **soziales Netzwerk** und **Kollegialität**. Die Qualität der Interaktion mit Kolleginnen und Kollegen an der Arbeitsstelle kann nur für Erwerbstätige, also Programmteilnehmende und erwerbstätige Kontrollpersonen, gemessen werden. Der Indikator Kollegialität ist bei Teilnehmenden mit 3,4 Punkten auf einer Skala von 1 bis 4 etwas höher als der Wert der erwerbstätigen Nichtteilnehmenden (3,1 Punkte). Das soziale Netzwerk fasst die Qualität der Nahbeziehungen außerhalb der Beschäftigung zusammen. Die Teilnehmenden erreichen hier einen durchschnittlichen Indikatorwert von 3,3 Punkten auf einer Skala von 1 bis 5, der etwas über dem Wert bei den Kontrollen (3,1) liegt.

Tabelle 7 Beschreibung der Teilhabeindikatoren und Mittelwerte in der Analysestichprobe

Dimensionen	Indikatoren	Kurzbeschreibung	Wertebereich	Mittelwert		Differenz	Beobachtungszahl
				Teilnehmende	Kontrollpersonen		
Lebenszufriedenheit	<b>Lebenszufriedenheit</b>	Allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben	0-10	7,2	5,7	1,5***	2.684
Ressourcen	<b>Konsum</b>	Keine finanziellen Einschränkungen bei Konsum und Aktivitäten	0-3	2,2	2,0	0,2***	2.678
	<b>Aktivität und Mobilität</b>	Häufigkeit von Aktivitäten sowie Zugang zu Verkehrsmitteln	1-5	3,1	2,9	0,2***	2.697
	<b>Warme Mahlzeit</b>	Regelmäßiger Zugang zu warmen Mahlzeiten	1-4	4,0	3,9	0,1***	2.689
Selbstwirksamkeit	<b>Selbstvertrauen</b>	Vertrauen in eigene Fähigkeiten	1-5	4,2	3,9	0,3***	2.694
	<b>Selbstbestimmtheit</b>	Befähigung die eigene Zukunft zu bestimmen	1-4	3,0	2,8	0,2***	2.696
Kompetenzen	<b>Fertigkeiten</b>	Fertigkeiten in kognitiven Aufgaben des Berufslebens	1-4	3,0	2,9	0,1***	2.696
	<b>Softskills</b>	Softskills in Berufsleben (z.B. Pünktlichkeit, Genauigkeit)	1-5	4,4	4,3	0,1***	2.694
Erwerbstätigkeit	<b>Arbeitszufriedenheit</b>	Zufriedenheit mit der Tätigkeit und dem beruflichen Umfeld	1-4	3,2	3,2	0,0***	515
	<b>Arbeitserträglichkeit</b>	Tätigkeit ist erträglich, überfordert nicht	1-4	3,3	3,1	0,2***	515
Soziale Integration	<b>Kollegialität</b>	Guter Umgang und Unterstützung durch Kolleg_innen	1-4	3,4	3,1	0,3***	510
	<b>Soziales Netzwerk</b>	Umgang und Unterstützung von Menschen aus sozialem Umfeld	1-5	3,3	3,1	0,2***	2.697
Gesundheit	<b>Gesundheitszustand</b>	Selbsteinschätzung physische/psychische Gesundheit und Belastbarkeit	1-4	2,9	2,7	0,2***	2.697
	<b>Gesundheitsverhalten</b>	Selbsteinschätzung gesunde Lebensführung	1-5	3,8	3,8	0,0**	2.697
Anerkennung	<b>Gesellschaftliche Anerkennung</b>	Selbsteinschätzung gesellschaftliche Zugehörigkeit und Stellung	1-10	6,9	6,2	0,7***	2.697
	<b>Vertrauen in Institutionen</b>	Vertrauen in Arbeit von öffentlichen Institutionen	1-5	3,3	3,2	0,1**	2.690

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1; eigene Berechnungen und Darstellung (siehe für eine Übersicht der zugrundeliegenden Fragebogen-Items Tabelle 29 in IAQ et al 2018, S. 155 ff). Werte, die zum 10/5/1-Prozentriveau signifikant verschieden von Null sind, werden durch \*/\*\*/\*\* gekennzeichnet.

## Gesundheit

Der Gesundheitszustand eines Individuums kann eine wichtige Rolle spielen, um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Des Weiteren gelten gesundheitliche Einschränkungen als ein Zugangskriterium für das Bundesprogramm. Die Kriterien, nach denen die Jobcenter eine gesundheitliche Einschränkung feststellen, stehen weder in den Geschäftsdaten der BA noch in den Befragungsdaten zur Verfügung. In der Befragung wurden jedoch die Teilnehmenden zu ausgewählten Aspekten des Zustandes ihrer Gesundheit und ihres Gesundheitsverhaltens befragt.

Innerhalb der Dimension Gesundheit werden die Indikatoren **Gesundheitszustand** und **Gesundheitsverhalten** unterschieden. Der Gesundheitszustand beinhaltet zum einen die subjektive Einschätzung der eigenen Gesundheit in den letzten vier Wochen, die maximale Belastbarkeit in Arbeitsstunden pro Tag, die Häufigkeit von psychischen Problemen in den vergangenen vier Monaten und die Anzahl der Tage mit einer Krankschreibung in den vergangenen drei Monaten. Die Items wurden in die einheitliche Skala von 1 bis 4 transformiert. Die Teilnehmenden erreichen einen Durchschnittswert von 2,9 Punkten und die Nichtteilnehmenden einen Wert von 2,7 Punkten. Die Differenz 0,2 Punkten ist zum 1-Prozentriveau signifikant. Die PASS-Befragung enthält die gleichen Fragen zur subjektiven Einschätzung des Gesundheitszustandes allgemein und der Häufigkeit von psychischen Problemen in den letzten vier Wochen. Hier zeigt sich, dass für die Gruppe, die die Zielgruppenvorgaben des Bundesprogramms erfüllt, der mittlere Gesundheitszustand bei 3,4 Punkten auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (schlecht) liegt. Die seelischen Probleme liegen bei 2,6 Punkten auf einer Skala von 1 (überhaupt keine) bis 5 (sehr stark). Die Durchschnittswerte in der Gruppe der befragten Kontrollpersonen erreichen ähnliche Werte (3,3 Punkte bei Gesundheitszustand und 2,8 bei seelischen Problemen). Im Vergleich dazu liegen der Gesundheitszustand bei den befragten Teilnehmenden im Mittel bei 2,9 Punkten und die seelischen Probleme bei 2,3 Punkten.

## Gesellschaftliche Anerkennung

Diese Dimension der sozialen Teilhabe betrifft die erlebte Anerkennung in der Gesellschaft und das Vertrauen in öffentliche Institutionen der Gesellschaft. Personen, die von einer Erwerbstätigkeit ausgeschlossen sind, können sich im Widerspruch zum dominierenden Wertesystem der Arbeitsgesellschaft befinden und eine geringere Teilhabe erleben (Honneth 2003). Der Fragebogen enthält sowohl die wahrgenommene gesellschaftliche Stellung und Zugehörigkeit als auch tatsächliche Diskriminierungserfahrungen.

Innerhalb der Dimension Anerkennung werden die Indikatoren **gesellschaftliche Anerkennung** und **Vertrauen in Institutionen** unterschieden. Die gesellschaftliche Anerkennung basiert auf den Antworten zur Zugehörigkeit zur Gesellschaft (ausgeschlossen/zugehörig) und zur Stellung innerhalb der Gesellschaft (unten/oben), sowie aus Angaben zu Diskriminierungserfahrungen. Der daraus resultierende Indikator hat einen Mittelwert von 6,9 Punkten auf einer Skala von 1 bis 10 Punkten für die Teilnehmenden und von 6,2 Punkten für die Nichtteilnehmenden. Der Unterschied von 0,7 Punkten ist zum 1-Prozentriveau signifikant. Der Indikator für das Vertrauen in Institutionen basiert auf den Aussagen zum Vertrauen in die Arbeit der Bundesregierung, der Polizei, der Gewerkschaften, zum Bildungs- und Gesundheitssystem usw. Der Durchschnitt liegt hier bei einem Wert von 3,3 Punkten (Teilnehmende) bzw. von 3,2 Punkten (Nichtteilnehmende) auf einer Skala von 1 bis 5.

### 6.4.3 Das Konzept der Ausprägungen der sozialen Teilhabe

Die Teilhabeindikatoren haben verschieden lange Skalen (siehe oben, Tabelle 7). Um eine Vergleichbarkeit der Teilhabe über die verschiedenen Dimensionen hinweg zu gewährleisten und das Potenzial zur Verbesserung analysieren zu können, wird jeder Indikator in Prozentpunkte der Skalenlänge umgerechnet. Dies wird im Folgenden als die mittlere Ausprägung eines Indikators bezeichnet:

$$\emptyset \text{ Ausprägung} = \frac{\text{Mittelwert} - \text{Minimum des Indikators}}{\text{Maximum} - \text{Minimum des Indikators}} * 100 \text{ Prozent}$$

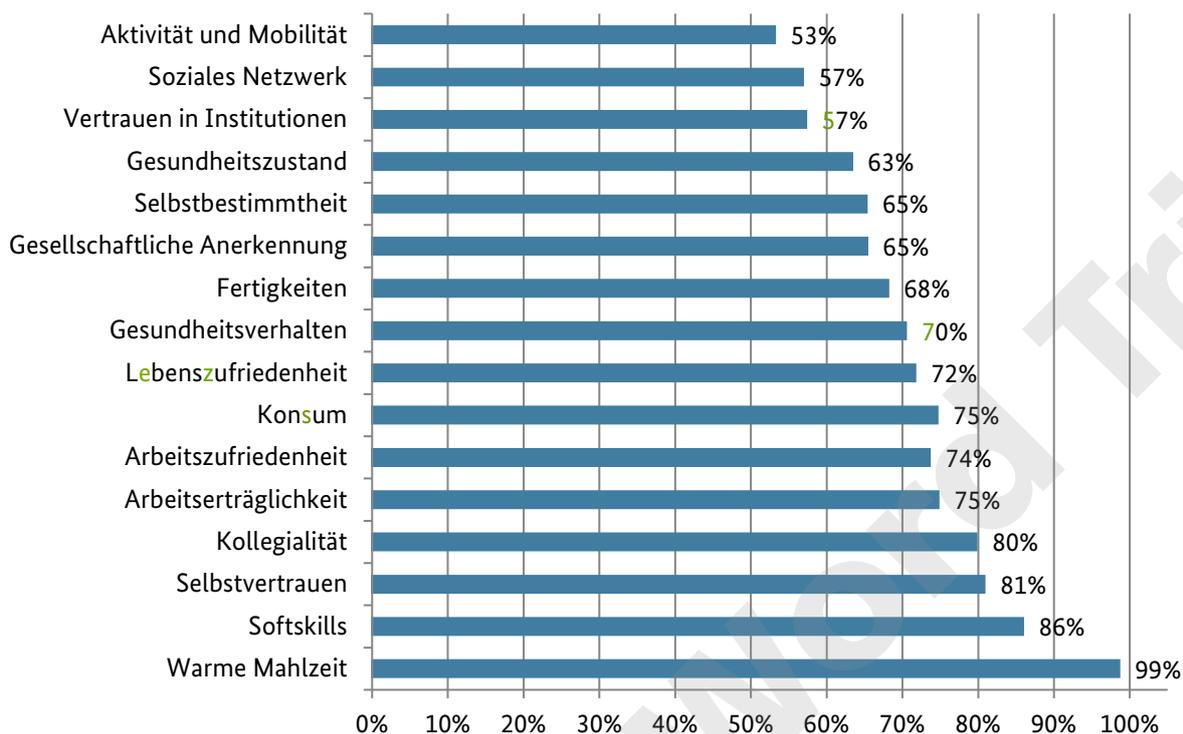
Wird bei einem Indikator der sozialen Teilhabe, der von 1 bis 5 reicht, beispielsweise im Mittel ein Wert von 4 statt des maximal möglichen Wertes 5 erreicht, so beträgt die Ausprägung des Indikators 75 Prozent  $((4 - 1)/(5 - 1) * 100)$ . Das Verbesserungspotential beträgt in diesem Fall 25 Prozentpunkte. Der Vorteil dieser Methode liegt darin begründet, dass die Ausprägungen der Indikatoren auf einfache Art und Weise verglichen werden können.

Abbildung 6 illustriert die durchschnittlichen Ausprägungen der Indikatoren der sozialen Teilhabe in Form eines Balkendiagramms mit aufsteigenden Werten. Demnach erreichen die verschiedenen in die Analyse einbezogenen Aspekte der sozialen Teilhabe ganz unterschiedliche Ausprägungen, die zwischen 53 Prozent (Aktivität und Mobilität) bis 99 Prozent (warme Mahlzeit) variieren. Dieses Bild verdeutlicht die multidimensionale Natur der sozialen Teilhabe. Aus der Sicht der Befragten scheint es auf die einzelnen Formen oder Ausprägungen sozialer Teilhabe anzukommen. Deren Ausprägungen sind individuell verschieden und werden auch im Mittel, das heißt von der Masse der Befragten, durchaus differenziert empfunden und berichtet.

Abbildung 6 zeigt, dass die meisten Teilhabeindikatoren eine mittlere bis hohe Ausprägung erreichen, mit zwei Ausnahmen: Besonders hervorzuheben ist die warme Mahlzeit (die zur Dimension Ressourcen gehört), bei der der höchste Wert überhaupt (99 Prozent) erreicht wird. Am geringsten ausgeprägt von allen Indikatoren ist im Vergleich dazu der Indikator Aktivität und Mobilität (der ebenfalls zur Dimension Ressourcen gehört). Hier wird eine Ausprägung von 53 Prozent erreicht. Im mittleren Bereich zwischen 70 und 80 Prozent bewegen sich die Indikatoren Gesundheitsverhalten, Konsum, Lebens- und Arbeitszufriedenheit sowie die Arbeitserträglichkeit. Etwas darunter liegt die gesellschaftliche Anerkennung mit 65 Prozent. Ziemlich genau im mittleren Bereich aller Indikatoren liegt die allgemeine Lebenszufriedenheit der Teilnehmenden mit einem Durchschnittswert von 72 Prozent. Dies entspricht - wie erwähnt - etwa dem Mittelwert der Bevölkerung in Deutschland.

Die Indikatoren Softskills (86 Prozent), Selbstvertrauen (81 Prozent) und Kollegialität (80 Prozent) erreichen relativ hohe Ausprägungen. Werte nahe an 90 Prozent können zwar auch gesteigert werden, aber das verbleibende Verbesserungspotenzial ist gering. Bei den unmittelbar mit der Beschäftigung zusammenhängenden Indikatoren Softskills und Kollegialität scheint demnach die soziale Teilhabe bereits sehr ausgeprägt zu sein, ebenso wie beim Selbstvertrauen. Im Vergleich dazu fallen die relativ niedrigen Ausprägungen beim sozialen Netzwerk (57 Prozent), beim Vertrauen in Institutionen (57 Prozent), bei der Selbstbestimmtheit (65 Prozent) und, angesichts der Zielgruppe wenig überraschend, beim Gesundheitszustand (63 Prozent) auf. Diese Indikatoren hängen, mit Ausnahme des Gesundheitszustandes, nicht unmittelbar oder notwendigerweise mit einer Beschäftigung zusammen. Sie dürften daher, bis auf den Gesundheitszustand, bei der Vorauswahl keine bedeutsame Rolle gespielt haben. Bei den Fertigkeiten liegt die Ausprägung knapp unter 70 Prozent.

Abbildung 6 Ausprägung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden



Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen mit allen drei Kohorten.

#### 6.4.4 Zwischenfazit: Differenzierte Erfassung sozialer Teilhabe

Für die Evaluation ist es nötig, das Zielkriterium soziale Teilhabe so zu operationalisieren, dass die Programmeffekte empirisch überprüft werden können. Basierend auf theoretischen und empirischen Grundlagen wird ein mehrdimensionales operationalisierbares Konzept der individuellen sozialen Teilhabe entwickelt. Daraus werden Indikatoren abgeleitet, die wiederum als Zielvariablen in den Wirkungsanalysen verwendet werden.

Soziale Teilhabe wird in acht Dimensionen unterteilt: Lebenszufriedenheit, Ressourcen, Selbstwirksamkeit, Kompetenzen, Erwerbstätigkeit, Soziale Integration, Gesundheit sowie Anerkennung und Vertrauen. Zu diesen Dimensionen sind im Forschungsdatensatz ‚Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt‘ über 100 Einzelvariablen enthalten. Aus dieser Fülle der Variablen konnten mittels Hauptkomponentenanalysen wesentliche Inhalte destilliert werden, um eine optimale Anzahl möglichst aussagekräftiger Indikatoren der sozialen Teilhabe zu erhalten. Auf diese Weise wurden sechzehn Indikatoren sozialer Teilhabe identifiziert, die den acht Dimensionen zugeordnet werden können und eine differenzierte Analyse sozialer Teilhabe ermöglichen.

Die Indikatoren stehen gleichberechtigt nebeneinander. Es wird nicht der Versuch einer Bewertung oder Priorisierung unternommen. Der Vergleich der ganz unterschiedlichen Ausprägungen verdeutlicht, dass Teilhabeindikatoren, die unmittelbar mit der Beschäftigung zusammenhängen, wie beispielsweise die Kollegialität, höhere Werte aufweisen als Indikatoren, die sich nicht spezifisch auf Erwerbstätigkeit beziehen, wie insbesondere das relativ niedrige Vertrauen in Institutionen oder die vergleichsweise niedrigen Werte beim sozialen Netzwerk. Eine Ausnahme bildet die allgemeine Lebenszufriedenheit, die einen mittleren Wert erreicht.

Die relativ hohen Werte bei der Kollegialität, dem Selbstvertrauen und bei den Softskills, aber auch bei den Fertigkeiten, der Arbeitszufriedenheit und Arbeitserträglichkeit deuten auf eine Selektion von

Personen in Beschäftigung hin, entweder bedingt durch das Anliegen der Jobcenter, den Teilnehmenden eine gute Passung mit den angebotenen Tätigkeiten zu ermöglichen, oder durch Selbstselektion. Sie können daher nicht oder nicht vollständig als Programmwirkung interpretiert werden.

## 6.5 Der Weg zur Abschätzung von Programmwirkungen

### 6.5.1 Gruppenvergleich und Programmwirkung

Der Gruppenvergleich der Indikatoren der sozialen Teilhabe für Teilnehmende und Nichtteilnehmende in Abschnitt 6.4.2 gibt bereits erste Abschätzungen der kurzfristigen durchschnittlichen Programmwirkungen. Zwar haben Teilnehmende bei allen Indikatoren höhere Durchschnittswerte als deren Kontrollpersonen. Allerdings können die Unterschiede nicht für alle Indikatoren als Programmwirkungen interpretiert werden. Im Folgenden wird zunächst dargelegt, bei welchen Indikatoren eine Interpretation als Wirkung angezeigt ist und bei welchen nicht.

Grundlage dieser Einschätzung sind empirische Anhaltspunkte für die Auswahl der Indikatoren, basierend auf drei Befunden: Erstens, ein *Mangel an Variation*, zweitens, ein Test für *Selektionseffekte* auf Basis der Zugehörigkeit der Kontrollpersonen zu am Programm teilnehmenden und nichtteilnehmenden Jobcentern und drittens *Erkenntnisse aus den qualitativen Interviews*. Aufgrund dieser Befunde geht das Forschungsteam davon aus, dass die gefundenen positiven Differenzen zwischen den Teilhabeindikatoren bei Teilnehmenden und Kontrollen im Falle der Indikatoren warme Mahlzeit, Arbeitszufriedenheit, Arbeitserträglichkeit, Kollegialität, Selbstvertrauen, Selbstbestimmtheit, Fertigkeiten, Softskills, soziales Netzwerk und Gesundheitsverhalten nicht mit hinreichender Sicherheit als Programmwirkungen interpretiert werden können. Diese Argumentation wird im Folgenden näher für den Ausschluss der einzelnen Indikatoren erläutert:

Tabelle 7 zeigt, dass der Indikator warme Mahlzeit sowohl in der Gruppe der Teilnehmenden als auch in der Gruppe der Nichtteilnehmenden bereits sehr hohe Werte aufweist. Es gibt kaum Spielraum für eine weitere Steigerung. Aufgrund dieses Befundes wird davon ausgegangen, dass dieser Indikator mangels Variation nicht geeignet ist, Wirkungen zu messen. Der Indikator wird daher nicht weiter untersucht.

Die Dimension Erwerbstätigkeit, abgebildet durch die Indikatoren Arbeitszufriedenheit und Arbeitserträglichkeit, kann nur für Erwerbstätige (diese umfassen Programtteilnehmende sowie erwerbstätige Nichtteilnehmende) gemessen werden. Dies betrifft des Weiteren den Indikator Kollegialität, der Teil der Dimension soziale Integration ist und das Verhältnis zu den Kolleg\_innen am Arbeitsplatz beschreibt. Aufgrund der fehlenden Informationen dieser drei Indikatoren reduziert sich die Beobachtungszahl für die Gruppe der nichterwerbstätigen Kontrollpersonen um etwa 80 Prozent (siehe oben, Tabelle 7). Die spezifischen Fragen zur empfundenen Teilhabe in der Dimension Erwerbstätigkeit und bei der sozialen Integration durch Beschäftigung können somit nur von Programtteilnehmenden und erwerbstätigen Kontrollpersonen beantwortet werden. Dies hat zur Folge, dass zur Messung der Programmwirkung dieser Indikatoren nur statistische Zwillinge herangezogen werden können, bei denen sowohl der Teilnehmende als auch die Kontrollperson erwerbstätig ist. Bei diesen Zwillingen handelt es sich um eine spezielle Auswahl aller Teilnehmenden – nämlich solche, deren Kontrollpersonen erwerbstätig sind – und somit kann der ATT, der die durchschnittliche Programmwirkung aller Teilnehmenden misst, für diese Indikatoren nicht abgeschätzt werden. Für die folgenden Analysen können deshalb die Indikatoren Arbeitszufriedenheit, Arbeitserträglichkeit und Kollegialität nicht als Zielgrößen der Wirkungsanalysen verwendet werden. Um jedoch mögliche Wirkungskanäle des Programms besser zu verstehen, wird weiter unten in der Stichprobe der Teilnehmenden analysiert, welche partiellen Erklärungsbeiträge diese drei Indikatoren für die Ausprägung der Indikatoren Lebenszufriedenheit,

Konsum, Aktivität und Mobilität, Gesundheitszustand, Gesellschaftliche Anerkennung und Vertrauen in Institution leisten (siehe Tabelle 13).

Für die verbleibenden zwölf Indikatoren ist eine Abschätzung der kurzfristigen Wirkungen beim Stand der Analysen nicht uneingeschränkt möglich. Vielmehr gibt es - nach den im folgenden Abschnitt dargelegten Argumenten - Hinweise, dass die Niveaus in den Teilhabeindikatoren Selbstvertrauen, Selbstbestimmtheit, Fertigkeiten, Softskills, soziales Netzwerk und Gesundheitsverhalten nicht uneingeschränkt als Programmwirkungen interpretiert werden sollten. Nach Ergebnissen der qualitativen Analysen wurde die Auswahl in das Programm wahrscheinlich von diesen Teilhabeindikatoren beeinflusst und viele Teilnehmende wiesen bereits vor dem Eintritt in das Programm höhere Werte auf. Um zu untersuchen, bei welchen Indikatoren von kurzfristigen Wirkungen gesprochen werden kann, sind weitere vorbereitende Analysen erforderlich. Hierfür stehen vorerst nur die Daten der ersten Welle der Befragung zur Verfügung.

### 6.5.2 Vorbereitende Analysen zum Verständnis der Selektivität

In einem ersten Untersuchungsschritt werden die Kontrollpersonen in zwei Gruppen unterteilt: Kontrollpersonen mit zuständigen Jobcentern, denen Plätze im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bewilligt wurden und Kontrollpersonen, deren zuständiges Jobcenter nicht am Bundesprogramm teilnimmt. Diese beiden Personengruppen unterscheiden sich hinsichtlich der Möglichkeit zur Teilnahme an dem Bundesprogramm.

Da die Teilnahme am Programm freiwillig ist, hätten Kontrollpersonen in teilnehmenden Jobcentern grundsätzlich die Möglichkeit gehabt, in das Programm einzutreten. Es ist also denkbar, dass diese erste Gruppe von Kontrollpersonen beispielsweise aufgrund eines geringeren Selbstvertrauens nicht an dem Programm teilnehmen möchte oder von den Fachkräften im Jobcenter nicht in Betracht gezogen wurde. In diesem Fall wären Unterschiede in den Teilhabeindikatoren zwischen Teilnehmenden und ihren Kontrollpersonen nicht ausschließlich auf das Programm zurückzuführen, sondern auf die bereits bestehenden Unterschiede vor Programmbeginn. Dahingegen hatten Kontrollpersonen, deren Jobcenter keine Plätze im Bundesprogramm anbieten, von vornherein keine Möglichkeit, sich für oder gegen eine Teilnahme zu entscheiden. Hier ist die Annahme eher berechtigt, dass es sich bei diesen Kontrollpersonen um eine Zufallsstichprobe hinsichtlich des Selbstvertrauens oder anderer Dimensionen der sozialen Teilhabe handelt.

Zudem basiert die Wirkungsanalyse auf der Annahme, dass das Programm nur auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden wirkt, aber keinen Einfluss auf die Teilhabe der Kontrollpersonen hat. Diese Annahme könnte für Kontrollpersonen aus nichtteilnehmenden Jobcentern tendenziell eher erfüllt sein, da hier keine Wechselwirkungen aufgrund des Programms zu erwarten sind.

Um dies zu prüfen, wird getestet, ob Teilnehmende mit Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern hinsichtlich der zwölf verbleibenden Teilhabeindikatoren unterschiedliche Effekte aufweisen im Vergleich zu Teilnehmenden mit Kontrollen aus Jobcentern, die nicht am Programm teilnehmen. Hierfür werden zunächst die durchschnittlichen Unterschiede zwischen Programtteilnehmenden und ihren zugehörigen Kontrollpersonen für diese zwei Gruppen separat berechnet. Anschließend wird überprüft, ob sich die geschätzten Programmwirkungen in den beiden Spezifikationen signifikant voneinander unterscheiden. Indikatoren bei denen dies der Fall ist, werden in den folgenden Analysen im Rahmen dieses Zwischenberichts nicht mehr betrachtet, da eine Abweichung in den Schätzwerten Hinweise auf Selektivität liefert.

Die Unterschiede in den Indikatoren der sozialen Teilhabe zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden werden zudem mit Hilfe von Regressionsmodellen untersucht. Dabei sind die Indikatoren der sozialen Teilhabe die zu erklärenden Variablen. Als unabhängige Variable wird eine 0,1-Variable genutzt, die angibt, ob eine Person am Programm teilgenommen hat oder nicht. Des

Weiteren werden in den Regressionen Kontrollvariablen berücksichtigt. Zwar haben sich nach dem durchgeführten Propensity-Score Matching die Matching-Paare nicht mehr auf signifikante Weise hinsichtlich der verwendeten erklärenden Faktoren unterschieden. Da die Analysetichprobe allerdings nur auf Programmteilnehmenden basiert, die an der telefonischen Befragung teilgenommen haben (siehe oben, Tabelle 4), könnte es nach dem Matching im Durchschnitt zu Unterschieden hinsichtlich Soziodemografie und Erwerbs- und Maßnahmenhistorie zwischen den befragten Teilnehmenden und den ihnen zugewiesenen Nichtteilnehmenden kommen. Um diese möglichen Unterschiede auszugleichen, werden Variablen, die in das Matching eingegangen sind, als Kontrollvariablen in den Analysen berücksichtigt.

Tabelle 8 zeigt die Schätzergebnisse für drei Regressionsgleichungen, die sich in den Teilstichproben unterscheiden. Spalte (1) zeigt die geschätzten Unterschiede der zwölf verbliebenen Teilhabeindikatoren zwischen allen Programmteilnehmenden und deren Kontrollpersonen. Die Schätzwerte entsprechen in ihrer Größenordnung den einfachen Unterschieden zwischen Teilnehmenden und den Kontrollen (nicht dokumentiert). Spalte (2) zeigt die Schätzwerte zwischen Programmteilnehmenden und ihren Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern und Spalte (3) diejenigen zwischen Programmteilnehmenden und ihren Kontrollpersonen aus nicht am Programm teilnehmenden Jobcentern. Spalte (4) zeigt zudem die Unterschiede zwischen den geschätzten Koeffizienten und die statistische Signifikanz der Unterschiede.

Die Werte in Spalte (4) verdeutlichen, dass es signifikante Abweichungen bei den berechneten Programmeffekten bei den Teildimensionen Selbstbestimmtheit und Softskills gibt. Der Unterschied zwischen Programmteilnehmenden und Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern deutet darauf hin, dass die Programmteilnehmenden hinsichtlich dieser Indikatoren positiv selektiert sind - d.h. sie brachten vermutlich bereits höhere Werte ins Programm mit.

Des Weiteren zeigen die Ergebnisse, dass der geschätzte Koeffizient für die Indikatoren Selbstvertrauen, Fertigkeiten, soziales Netzwerk und Gesundheitsverhalten für Teilnehmende mit Kontrollen aus teilnehmenden Jobcentern höher ist als der Koeffizient für Teilnehmende mit Kontrollen aus nichtteilnehmenden Jobcentern (also in der potenziell weniger selektierten Stichprobe). Die Unterschiede sind zwar statistisch nicht signifikant, die höheren Koeffizienten geben dennoch einen Hinweis darauf, dass es sich bei den Teilnehmenden um eine positive Auswahl unter allen Zugangsberechtigten mit Blick auf diese Indikatoren handelt, und bestätigt damit Befunde aus den qualitativen Interviews (siehe oben, Abschnitt 5.3).

Diese zeigen ferner, dass die Standortunterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktlage das Kundenpotenzial für das Programm beeinflussen. An Standorten mit geringerer Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes scheinen sich in der Tendenz öfter auch leistungsfähigere Personen in der Auswahl der Jobcenter zu befinden, an den anderen häufiger leistungsschwächere Personen. Um diesen Punkt näher zu beleuchten, wurden unterschiedliche Effekte in Bezug auf die regionale Arbeitslosen- und SGB-II-Quote und den SGB II-Typen geschätzt. Die multivariaten quantitativen Analysen konnten jedoch solche Unterschiede nicht feststellen (siehe Abschnitt 6.6.3).

Ein letztlich nicht auflösbares Dilemma der Interpretation dessen, was nach sieben Monaten Programmteilnahme kausal ist und was möglicherweise eher nicht kausal ist, bleibt jedoch bestehen. Dieses resultiert daraus, dass aus den qualitativen Interviews mit den Programmverantwortlichen nicht mit Sicherheit geschlossen werden kann, dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse generell für alle Teilnehmenden und in jedem Einzelfall gültig sind. Das Forschungsteam hat sich für eine eher konservative Interpretation der kurzfristigen Programmwirkungen entschieden, die die Ergebnisse der qualitativen Interviews und die darin erarbeitenden Hinweise auf eine positive Auswahl für bestimmte Teilhabeindikatoren aufgreift.

Auf Basis dieser Hinweise werden die soziale Teilhabeindikatoren Selbstvertrauen, Selbstbestimmtheit, Fertigkeiten, Softskills, soziales Netzwerk und Gesundheitsverhalten von den weiteren Auswertungen in diesem Abschnitt ausgeschlossen. Es ist nicht auszuschließen, dass die gemessenen Unterschiede zwischen Teilnehmenden und ihren Zwillingen bereits vor der Zuteilung in das Programm bestanden. Sie können daher beim Stand der Untersuchung nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang als kurzfristige Wirkungen interpretiert werden. Im Folgenden werden in diesem Zwischenbericht die Programmwirkungen auf sechs Indikatoren der sozialen Teilhabe besprochen: Lebenszufriedenheit, Konsum, Aktivität und Mobilität, Gesundheitszustand, gesellschaftliche Anerkennung und Vertrauen in Institutionen. Für diese Indikatoren sind die Unterschiede zwischen den beiden Schätzungen (siehe Spalte (4)) positiv. Die Programmwirkungen im Vergleich zu nichtteilnehmenden Jobcenter sind höher. Wenngleich diese Unterschiede nicht signifikant im statistischen Sinne sind, deuten die positiven Werte daraufhin, dass die Gruppe der Programtteilnehmenden hinsichtlich der sechs Indikatoren negativ selektiert ist, also niedrigere Teilhabewerte beim Einstieg aufwies.

Tabelle 8 Schätzwerte für verschiedene Stichproben

Jobcenter der Kontrollpersonen	(1) Alle	(2) Am Programm teilnehmend	(3) Nicht am Programm teilnehmend
Teilhabeindikator	Koeffizient (95%-Konfidenz- intervall)	Koeffizient (95%-Konfidenz- intervall)	Koeffizient (95%-Konfidenz- intervall)
Lebenszufriedenheit	13,9*** (12,7 - 15,1)	12,8*** (11,1 - 14,6)	14,7*** (13,0 - 16,5)
Konsum	8,7*** (6,9 - 10,4)	7,7*** (5,1 - 10,2)	8,7*** (6,2 - 11,2)
Aktivität und Mobilität	5,8*** (4,8 - 6,7)	5,2*** (3,9 - 6,5)	6,6*** (5,2 - 7,9)
Selbstvertrauen	8,0*** (7,0 - 8,9)	8,5*** (7,1 - 9,8)	7,2*** (5,9 - 8,6)
Selbstbestimmtheit	3,6*** (2,4 - 4,8)	<b>4,8*** (3,0 - 6,5)</b>	<b>2,2** (0,4 - 4,0)</b>
Fertigkeiten	3,6*** (2,5 - 4,7)	3,9*** (2,4 - 5,5)	3,4*** (1,8 - 5,0)
Softskills	3,2*** (2,6 - 3,9)	<b>4,2*** (3,2 - 5,1)</b>	<b>2,4*** (1,5 - 3,4)</b>
Soziales Netzwerk	4,5*** (3,4 - 5,5)	5,0*** (3,5 - 6,4)	4,2*** (2,7 - 5,6)
Gesundheitszustand	6,9*** (5,8 - 8,0)	6,6*** (5,0 - 8,2)	7,4*** (5,8 - 9,0)
Gesundheitsverhalten	1,3** (0,3 - 2,3)	1,6** (0,1 - 3,1)	0,7 (-0,7 - 2,2)
Gesellschaftliche Anerkennung	6,9*** (5,7 - 8,0)	6,5*** (4,8 - 8,2)	7,2*** (5,6 - 8,8)
Vertrauen in Institutionen	0,8* (-0,1 - 1,8)	0,7 (-0,8 - 2,2)	0,9 (-0,5 - 2,3)
Beobachtungen	5.298 - 5.394	2.648 - 2.698	2.644 - 2.696

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 6.4.3). Werte, die zum 10/5/1-Prozentsniveau signifikant verschieden von Null sind, werden durch \*/\*\*/\*\* gekennzeichnet. Fett markierte Zeilen zeigen signifikante Unterschiede (mind. zum 10-Prozentsniveau) zwischen den geschätzten Effekten in der Spezifikation in Spalte (2) und in (3).

## 6.6 Kurzfristige Programmwirkungen

### 6.6.1 Durchschnittliche Programmwirkungen

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ endet zum 31.12.2018. Zum Zeitpunkt der Befragungen der ersten Welle befanden sich die Teilnehmenden im Durchschnitt seit sieben Monaten im Programm. Die folgenden Analysen beziehen sich auf die Wirkungen, die zu diesem Zeitpunkt abgeschätzt werden. Sie werden als kurzfristige Wirkungen bezeichnet. Tabelle 9 zeigt diese geschätzten durchschnittlichen kurzfristigen Programmwirkungen für sechs Teilhabeindikatoren und die zugehörigen Konfidenzintervalle.

In dieser Tabelle werden zudem die Ergebnisse von Schätzgleichungen dokumentiert, die sich danach unterscheiden, ob sie eine Gewichtung mit der Teilnahmewahrscheinlichkeit an der Befragung enthalten.<sup>19</sup> Die folgenden Erläuterungen beschränken sich auf die ungewichteten Schätzergebnisse in Spalte (1) der Tabelle 9.

Die Werte in Tabelle 9 (Spalte (1)) verdeutlichen, dass die geschätzten kurzfristigen Programmeffekte den Befunden aus den einfachen Differenzen entsprechen. Die Schätzwerte weichen zwar im Vergleich mit den einfachen Differenzen numerisch etwas nach oben oder unten ab. Diese Abweichungen sind aber inhaltlich nicht bedeutsam, da sie im Konfidenzintervall liegen. Die Konfidenzintervalle liegen in der Regel recht nahe am Schätzwert, ein erster Hinweis, dass die Wirkungen nicht stark streuen.

Die geschätzte Programmwirkung ist für die allgemeine Lebenszufriedenheit am stärksten ausgeprägt. Die Schätzung impliziert eine Steigerung der Ausprägung der Lebenszufriedenheit um 13,9 Prozentpunkte, wenn die betreffende Person am Bundesprogramm teilnimmt. Das Konfidenzintervall liegt nahe am Schätzwert, ein erster Hinweis, dass die Wirkung nicht stark streut. Auch andere Studien, die die Effekte von der Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die Lebenszufriedenheit und die soziale Integration analysieren, zeigen, dass die Effekte von der Ähnlichkeit der Programmgestaltung im Vergleich zu regulärer Beschäftigung abhängen. Die Studien von Wulfgramm (2011) und Gundert und Hohendanner (2015) betrachten die Wirkungen der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten. Dabei zeigt sich, dass eine Programmgestaltung, die einer regulären Beschäftigung bezüglich der Dauer und der Arbeitszeit ähnelt, mit einer größeren Wirkung auf die Lebenszufriedenheit und soziale Integration einhergeht.

Ein verhältnismäßig starker Einfluss ist ebenfalls erkennbar beim Indikator Konsum, der Teil der Dimension Ressourcen ist. Die Teilnahme am Programm sorgt beim Konsum für eine durchschnittliche Steigerung der Ausprägung um 8,7 Prozentpunkte. Dieser Effekt ist sehr wahrscheinlich eine Folge des zusätzlichen Arbeitseinkommens. So berichten die Teilnehmenden in den qualitativen Interviews (siehe IAQ et al. 2018), das zusätzliche Einkommen schaffe neue Spielräume zum Konsum und für zusätzliche Aktivitäten, z.B. für Besuche von Schwimmbädern und Kinos. Dies spiegelt sich auch in dem positiven Effekt auf den Indikator Aktivität und Mobilität wieder. Eine Teilnahme am Programm sorgt hier für eine Steigerung der Ausprägung um 5,8 Prozentpunkte. Auch hier wird das zusätzliche Einkommen eine Rolle spielen, aber auch das neue Kontaktpotenzial am Arbeitsplatz. Ein Anstieg der Veranstaltungsbesuche und sozialen Aktivitäten

<sup>19</sup> Die Befragungswahrscheinlichkeit wird mithilfe der detaillierten Informationen aus den administrativen Daten der BA geschätzt. Die Einführung einer Gewichtung mit der Befragungswahrscheinlichkeit trägt dazu bei, die asymmetrische Verteilung von fehlenden Antworten über die Teilnehmergruppe zu kompensieren. Diese Gewichtung berücksichtigt, dass bei der telefonischen Befragung bestimmte Personengruppen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit erreicht werden. Unter anderem werden Frauen mit Kindern und Personen mit höherer Bildung und Erwerbserfahrung eher erreicht (vgl. dazu IAQ et al. 2018, S.132 ff).

durch Beschäftigung ist im Einklang mit der Studie von Kunze und Suppa (2017), die zeigt, dass Personen, die arbeitslos werden, umgekehrt seltener an sozialen Veranstaltungen teilnehmen.

**Tabelle 9** Geschätzte durchschnittliche Programmwirkungen

Gewichtung mit Befragungswahrscheinlichkeit	(1) Ungewichtet	(2) Gewichtet
Soziale Teilhabeindikator	Programmeffekt (95%-Konfidenzintervall)	Programmeffekt (95%-Konfidenzintervall)
Lebenszufriedenheit	13,9*** (12,7 - 15,1)	13,7*** (12,4 - 15,0)
Konsum	8,7*** (6,9 - 10,4)	8,6*** (6,8 - 10,5)
Aktivität und Mobilität	5,8*** (4,8 - 6,7)	5,9*** (4,8 - 6,9)
Gesundheitszustand	6,9*** (5,8 - 8,0)	7,2*** (6,0 - 8,4)
Gesellschaftliche Anerkennung	6,9*** (5,7 - 8,0)	7,1*** (5,9 - 8,4)
Vertrauen in Institutionen	0,8* (-0,1 - 1,8)	0,7 (-0,4 - 1,7)
Beobachtungen	5.298-5.394	

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 6.4.3). Werte, die zum 10/5/1-Prozentsniveau signifikant verschieden von Null sind, werden durch \*/\*\*/\*\* gekennzeichnet.

Tabelle 9 zeigt außerdem, dass sich die Ausprägung des Indikators Gesundheitszustand bei Programmteilnehmenden um 6,9 Prozentpunkte erhöht. Dieser Indikator misst den Gesundheitszustand in den letzten vier Wochen insgesamt und den Gesundheitszustand mit Blick auf die mentale Gesundheit, sowie die Belastbarkeit in Arbeitsstunden pro Tag und die Anzahl der Krankschreibungen in den letzten 3 Monaten. Auch dieser Zuwachs steht im Einklang mit den Erkenntnissen aus anderen, auch internationalen Studien, die einen negativen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und dem Gesundheitszustand herstellen (siehe beispielsweise McKee-Ryan et al. 2005; Paul und Moser 2009; Marcus 2013).

Durch die Teilnahme am Bundesprogramm erhöht sich die Ausprägung der wahrgenommenen gesellschaftlichen Anerkennung um 6,9 Prozentpunkte. Auch dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Literatur (siehe beispielsweise Gundert und Hohendanner 2014; Pohlan 2018). Bei diesem Indikator könnte neben dem Wirkungskanal Beschäftigung an sich auch die Art der Beschäftigung relevant für die Wirkung des Bundesprogramms sein. Auch die qualitativen Analysen zur Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse zeigen, dass die konkreten Arbeitsbedingungen das Teilhabeerleben beeinflussen (siehe unten, Abschnitt 7.3). Sie zeigen aber auch, dass die Ansprüche und Ressourcen der Teilnehmenden an ihre Beschäftigung unterschiedlich sind und deshalb identische Arbeitsbedingungen bei unterschiedlichen Personen verschieden wirken können.

Der Unterschied der Ausprägung beim Indikator Vertrauen in Institutionen ist zwischen Programmteilnehmenden und Nichtteilnehmenden vergleichsweise gering, er beträgt 0,8 Prozentpunkte und ist nur marginal (zum 10-Prozentsniveau) signifikant. Es ist anzunehmen, dass es ein langfristiger Prozess ist bis sich das Vertrauen in Institutionen signifikant ändert. Die Daten der Folgewellen der Befragung bieten die Möglichkeit, auch längerfristige Programmwirkungen zu beleuchten.

### 6.6.2 Lock-in Effekte

Der Begriff Lock-in Effekte beschreibt den Umstand, dass einige der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ möglicherweise auch ohne das Programm eine Beschäftigung gefunden hätten. Dadurch, dass sie ins Programm gekommen sind, können sie aber nicht gleichzeitig auch einer anderen Beschäftigung nachgehen. Das Programm kann somit in dieser Gruppe seine intendierte Wirkung verfehlen. Solche Lock-in Effekte sind nicht immer vermeidbar, aber letztlich nicht erwünscht. Um Hinweise auf das empirische Ausmaß von Lock-in Effekten nach sieben Monaten Programmteilnahme zu finden, bietet sich ein Vergleich mit der Gruppe der Kontrollpersonen an, die zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle erwerbstätig sind. Diese umfasst, wie in Abschnitt 6.5.1 bereits geschrieben, ca. 20 Prozent. Geht man davon aus, dass der Erwerbsstatus der Kontrollpersonen eine Abschätzung für den Verbleib der Teilnehmenden für den hypothetischen Fall der Nichtteilnahme am Programm darstellt, so ergibt sich, dass ca. 20 Prozent der Teilnehmenden auch ohne eine Teilnahme eine Beschäftigung gefunden hätten.

Würde es diese Gruppe von Teilnehmenden nicht geben, wäre der ATT des Programms entsprechend höher ausgefallen. Tabelle 7 verdeutlicht, dass Teilnehmende und erwerbstätige Kontrollpersonen ähnlich hohe Werte mit Blick auf die Arbeitszufriedenheit und Arbeitserträglichkeit aufweisen. Das heißt, die Effekte des Programms wären höher ausgefallen, wenn die Erwerbstätigkeit unter den Kontrollpersonen und damit deren Teilhabe geringer gewesen wäre. Lock-in Effekte haben somit die kurzfristigen durchschnittlichen Programmwirkungen für die Gruppe der Teilnehmenden reduziert, wobei die Reduktion im Bundesprogramm im Vergleich zu anderen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (siehe Caliendo et al. 2008) in der betrachteten kurzen Frist eher als moderat gelten kann.

### 6.6.3 Heterogene Programmwirkungen

Dieser Abschnitt befasst sich mit den Wirkungen der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ für unterschiedliche Gruppen von Teilnehmenden. Hierbei werden je nach Zielgruppe des Programms und anderen Merkmalen möglicherweise von den im vorherigen Abschnitt dokumentierten durchschnittlichen Auswirkungen abweichende Wirkungen untersucht. So können Hinweise auf Personengruppen erarbeitet werden, für die das Programm überdurchschnittliche Wirkungen mit Blick auf die soziale Teilhabe aufweist. Um die inhaltliche Bedeutung solcher Unterschiede in den Wirkungen besser einordnen zu können, werden zunächst die soziodemografische Struktur der Teilnehmenden und deren mögliche Veränderung zwischen den drei Eintrittskohorten in den Analysetichproben deskriptiv dargestellt. Anschließend wird die Untersuchungsmethode zur Bestimmung von Wirkungsheterogenitäten erklärt. Die so berechneten Wirkungen für verschiedene Untergruppen der Teilnehmenden werden dann in den Abschnitten dargelegt.

#### Charakterisierung der drei Kohorten der Teilnehmenden

Tabelle 10 zeigt in Anlehnung an Tabelle 6 die Mediane und Mittelwerte bzw. Anteile der soziodemografischen Variablen, der Zielgruppenvorgaben und der Jobcenterinformationen für die drei Kohorten der erfolgreich befragten Programmteilnehmenden.

Der Frauenanteil liegt bei den drei Kohorten der Programmteilnehmenden bei 44 (Kohorte 3) bis 48 Prozent (Kohorte 1). Das durchschnittliche Alter liegt bei allen drei Kohorten bei ca. 49 Jahren, wobei der Median knapp darüber bei 50 Jahren liegt. Der Anteil an Programmteilnehmenden mit deutscher Staatsbürgerschaft ist in allen Kohorten bei über 90 Prozent. In der ersten Kohorte ist der Anteil höher als in der zweiten und dritten Kohorte (93,5 Prozent gegenüber 91,3 und 90,7 Prozent). Im Hinblick auf den Familienstand zeigt sich, dass der Anteil an verheirateten Teilnehmenden in der zweiten Kohorte am höchsten ist und in der dritten am niedrigsten (27,9 Prozent für Kohorte 2 und 25,6 Prozent bzw. 23,2 Prozent für die Kohorten 1 bzw. 3). Beim Ausbildungsstand ergibt sich ein differenzierteres Bild. Während der Anteil der Personen ohne Ausbildungsabschluss über die Kohorten von 14,7 Prozent bei Kohorte 1 über 17,8 Prozent bei Kohorte 2 auf 19,5 Prozent bei Kohorte 3 steigt, ist der Anteil an Akademiker\_innen bei Kohorte 2 geringer als bei Kohorte 1 und bei Kohorte 3 höher als bei Kohorte 1.

Die durchschnittliche Dauer im Leistungsbezug ist in der ersten Kohorte am geringsten (7,2 Jahre in der ersten Kohorte gegenüber 7,5 Jahren in der zweiten Kohorte und 8,1 Jahren in der dritten Kohorte), wohingegen der Median bei allen drei Kohorten bei 9,0 Jahren liegt. Tabelle 10 zeigt, dass der Anteil von Teilnehmenden mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft und gesundheitlichen Einschränkungen bei Kohorte 1 und 3 nahezu gleich sind. Bei Kohorte 2 hingegen ist der Anteil an Personen mit minderjährigen Kindern etwas geringer und der Anteil an Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen etwas höher.

Die Befragungsdaten enthalten Informationen zum subjektiv geäußerten Unterstützungsbedarf in persönlichen Handlungsfeldern (insbesondere Kinderbetreuung, Schulden, psychische oder Suchtprobleme). Tabelle 10 zeigt, dass ungefähr 40 Prozent der Teilnehmenden der Kohorte 1 und 3 Unterstützungsbedarf in mindestens einem der möglichen Handlungsfelder haben, während der Anteil in Kohorte 2 etwa 46 Prozent beträgt. Dieser Unterschied betrifft hauptsächlich die Bereiche psychische Probleme und Schulden.

Mit Blick auf die Arbeitsmarkthistorie zeigt sich, dass Programmteilnehmende der Kohorte 2 vor Programmbeginn etwas länger sozialversicherungspflichtig und geringfügig beschäftigt waren. Der Medianwert der Dauer in sozialversicherungspflichtiger bzw. geringfügiger Beschäftigung liegt bei allen drei Kohorten deutlich unter dem Mittelwert und zeigt damit, dass einige Personen deutlich länger beschäftigt waren als andere. Die Anzahl an Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen ist für alle Kohorten ähnlich und liegt bei etwa 11 Maßnahmen. Der Anteil an Personen, die in der Vergangenheit in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt waren, beträgt bei der ersten und dritten Kohorte 78,0 bzw. 76,6 Prozent. Dieser Anteil ist bei Kohorte 2 mit 73,5 Prozent etwas niedriger. Der Anteil an Teilnehmenden mit einer vorherigen Teilnahme an dem Programm Bürgerarbeit nimmt im Zeitverlauf ab (von 15,8 Prozent bei Kohorte 1 über 8,7 Prozent in Kohorte 2 zu 6,9 Prozent bei Kohorte 3).

Tabelle 10 zeigt, dass die Teilnehmer\_innen der Kohorte 3 aus Regionen mit einer höheren Arbeitslosenquote und SGB II-Arbeitslosenquote stammen als Personen der ersten und zweiten Kohorte und bestätigt somit die Ergebnisse von Tabelle 6. Ferner wird deutlich, dass in der Analysestichprobe Frauen, deutsche Staatsangehörige, besser Gebildete und Langzeitarbeitslose die vorher Arbeitsgelegenheiten wahrnahmen, etwas überrepräsentiert sind (siehe bereits IAQ et al. 2018). Bei den Wirkungsanalysen wird diese Selektivität berücksichtigt.

Schon die Analyse der Bruttostichprobe der Teilnehmenden auf Basis der Geschäftsdaten der BA und der Monitoring-Daten hatte darauf hingedeutet, dass sich die Zusammensetzung des geförderten Personenkreises durch Neuzugänge in das Programm nicht nennenswert geändert hat. Auch die Befragungsdaten zeigen, dass es mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede zwischen den drei Kohorten von Befragten gibt. Personen in der dritten Kohorte haben etwas häufiger einen niedrigeren

Bildungsgrad, stammen etwas häufiger aus Jobcenterregionen des SGB II-Vergleichstyps III und sind bereits etwas länger im Leistungsbezug.

**Tabelle 10** Soziodemografie, Zielgruppenvorgaben, Arbeitsmarkthistorie und Jobcenterinformationen der Analysestichprobe nach Eintrittskohorten

Variable	Median, Mittelwert bzw. Prozent			
	Kohorte 1	Kohorte 2	Kohorte 3	Gesamt
Frau <sup>b</sup>	47,7%	45,6%	44,0%	46,5%
Alter <sup>b</sup>	50,0 ; Ø 48,9	49,0 ; Ø 48,8	50,0 ; Ø 49,0	50,0 ; Ø 48,9
Deutsch	93,5%	91,3%	90,7%	92,5%
Verheiratet <sup>b</sup>	25,6%	27,9%	23,2%	25,3%
<i>Berufliche Bildung<sup>b</sup></i>				
Kein Ausbildungsabschluss	14,7%	17,8%	19,5%	16,3%
Lehre/Ausbildung	74,8%	73,5%	70,0%	73,5%
Akademischer Abschluss	4,1%	3,5%	4,6%	4,2%
<i>Zielgruppenvorgaben</i>				
Jahre im Leistungsbezug (SGB II) <sup>a</sup>	9,0 ; Ø 7,2	9,0 ; Ø 7,5	9,0 ; Ø 8,1	9,0 ; Ø 7,5
Minderjährige Kinder <sup>a</sup>	26,1%	21,3%	25,1%	25,3%
Gesundheitliche Einschränkung <sup>a</sup>	49,7%	53,7%	50,2%	50,2%
<i>Individueller Unterstützungsbedarf<sup>c</sup></i>				
Betreuung minderjähriger Kinder	9,6%	10,5%	8,9%	9,5%
Psychische oder Suchtprobleme	14,2%	17,8%	16,2%	15,1%
Schulden	18,3%	25,8%	21,8%	20,0%
Sonstiges	20,7%	21,3%	21,1%	20,9%
Bei mindestens einer Problemlage	40,1%	45,6%	41,5%	41,0%
<i>Arbeitsmarktbezogene Merkmale<sup>b</sup></i>				
Jahre in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	4,7 ; Ø 6,3	4,7 ; Ø 6,6	4,7 ; Ø 6,5	4,7 ; Ø 6,4
Monate in geringfügiger Beschäftigung	2,1 ; Ø 13,5	3,8 ; Ø 15,9	3,7 ; Ø 14,8	3,0 ; Ø 14,1
Anzahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	11,0 ; Ø 11,8	12,0 ; Ø 11,8	11,0 ; Ø 11,7	11,0 ; Ø 11,8
Vorherige Teilnahme an AGH	78,0%	73,5%	76,6%	77,2%
Vorherige Teilnahme an Bürgerarbeit	15,8%	8,7%	6,9%	12,7%
<i>Jobcenterinformationen<sup>d</sup></i>				
Arbeitslosenquote	8,7%	8,8%	9,3%	8,9%
Arbeitslosenquote nach SGB II	6,7%	6,9%	7,2%	6,9%
SGB II-Vergleichstyp I	4,9%	8,7%	2,6%	4,7%
SGB II-Vergleichstyp II	16,8%	16,0%	16,9%	16,7%
SGB II-Vergleichstyp III	78,3%	75,3%	80,5%	78,6%
Beobachtungszahlen	1.713	287	697	2.697

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1; eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: <sup>a</sup> zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 12.11.2015 (Kohorte 1), 13.06.2016 (Kohorte 2) bzw. 17.01.17 (Kohorte 3). <sup>b</sup> zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 31.12.2014 (Kohorte 1) bzw. 31.12.2015 (Kohorte 2 und 3). <sup>c</sup> Informationen aus der Befragung, Wortlaut der Frage: „Haben Sie zurzeit oder hatten Sie vor der Beschäftigung im Rahmen des Programms in einem der folgenden Bereiche Unterstützungsbedarf?“. <sup>d</sup> zugespielt aus den Statistiken der BA (2016). Arbeitslosen- und SGB II-Quote im Juni 2015. Für eine Beschreibung der SGB II-Vergleichstypen siehe IAQ et al. 2017, S. 29.

### Methodische Vorgehensweise

Für die Analyse der Programmwirkungen für verschiedene Gruppen an Teilnehmenden wurden zunächst anhand der in Tabelle 10 gezeigten Informationen zur Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben und Jobcenterregionen verschiedene Untergruppen der Teilnehmenden definiert (beispielsweise Personen mit und Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen). In einem nächsten Schritt wurden die Programmeffekte auf sechs Indikatoren der sozialen Teilhabe für diese Untergruppen mithilfe multivariater Regressionen geschätzt. Die Teilhabeindikatoren stellen hierbei die Zielgrößen bzw. abhängigen Variablen dar. Als wesentliche unabhängige bzw. erklärende Variable fungieren eine 0-1 Variable als Indikator für die Teilnahme am Bundesprogramm und deren Interaktion mit einer 0-1 Variable für die jeweilige Untergruppe der Teilnehmenden (beispielsweise ein Indikator für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen).<sup>20</sup> Der Koeffizient dieses Interaktionsterms gibt nun die Höhe des Wirkungsunterschieds zwischen den beiden Untergruppen an Teilnehmenden, z.B. Personen mit und Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen.

Die Darstellung der Programmwirkungen für verschiedene Gruppen von Teilnehmenden in diesem Abschnitt beschränkt sich auf diejenigen Gruppen, für die tatsächlich verschieden starke Programmeffekte gemessen werden konnten. Insgesamt wurden nur wenige Unterschiede in den Programmwirkungen auf die soziale Teilhabe für verschiedene Gruppen festgestellt. So können keine systematisch unterschiedlichen Teilhabewirkungen in Abhängigkeit von der Quote der Langzeitarbeitslosen in den Jobcentern (Arbeitslosenquote nach SGB II) gefunden werden. Ebenfalls gab es keine Hinweise auf signifikant unterschiedliche Programmwirkungen nach dem Alter, der Staatsangehörigkeit, dem Familienstand, dem beruflichen Bildungsniveau oder nach der Leistungsbezugsdauer zum Programmbeginn. Auch im Falle der Teilnahme an anderen Programmen der Arbeitsförderung vor der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, wie etwa Arbeitsgelegenheiten, konnten keine Wirkungsheterogenitäten festgestellt werden. Für all diese ganz unterschiedlichen Personengruppen scheint das Programm - wie im vorherigen Abschnitt beschrieben - generell eine ähnlich große positive Wirkung auf die Teilhabeindikatoren zu haben.

Im Folgenden werden die Unterschiede der Programmwirkungen für die verschiedenen Eintrittskohorten besprochen, die Unterschiede für Teilnehmende mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen, sowie die Rolle des Geschlechts, der im Haushalt lebenden Kinder und der Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an dem Programm. Die Unterschiede in der Programmwirkung werden durch Balkendiagramme veranschaulicht. Diese Balkendiagramme zeigen die Programmwirkungen jeweils separat für die verschiedenen Gruppen von Teilnehmenden an. In Abbildung 7 bis Abbildung 11 zeigen die dunkel schattierten Balken (zum 5-Prozentniveau) signifikant unterschiedliche Programmwirkungen zwischen den verschiedenen Gruppen an Programmteilnehmenden an. Die hell schattierten Balken stehen entsprechend für nicht signifikante Gruppenunterschiede. Eine Lesehilfe für die Balkengrafiken wird beispielhaft an den Unterschieden zwischen den Eintrittskohorten im folgenden Infokasten „Lesehilfe: Die Balkengrafiken zu Gruppenunterschieden der Teilhabewirkung des Programms“ gegeben.

<sup>20</sup> Die Regressionsmodelle enthalten weitere Kontrollvariablen, die vor dem Eintritt in das Programm gemessen und auch für das vorgelagerte Matching-Verfahren verwendet wurden. Diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf.

**Lesehilfe:****Die Balkengrafiken zu Gruppenunterschieden der Teilhabewirkung des Programms**

In Abbildung 7 bis Abbildung 11 werden auf einen Blick die unterschiedlichen geschätzten Programmwirkungen für verschiedene Personengruppen dargestellt. Die Grafiken zeigen die Programmwirkungen auf die Ausprägung (siehe auch oben, Abschnitt 6.4.3) der sechs Teilhabeindikatoren Lebenszufriedenheit, Konsum, Aktivität und Mobilität, Gesundheitszustand, gesellschaftliche Anerkennung und Vertrauen in Institutionen.

Die Darstellung als Ausprägung wurde gewählt, da die Indikatoren auf verschiedenen Skalen gemessen werden. Damit die Höhe der Programmwirkungen zwischen den Teilhabeindikatoren verglichen werden kann, müssen diese normalisiert werden. Aus diesem Grund wurden die geschätzten Effekte für jeden Indikator in Prozent der Skalenlänge umgerechnet.

Eine Erklärung der Abbildung 7 bis Abbildung 11 wird beispielhaft an den Unterschieden in den Programmwirkungen zwischen den Eintrittskohorten illustriert (siehe unten, Abbildung 7). Die drei Balken ganz links in der Abbildung zeigen beispielsweise, dass die Ausprägung der Lebenszufriedenheit für Teilnehmende der Kohorte 1 um 14,2 Prozentpunkte steigt. Dies entspricht 1,42 Punkten auf der Originalskala der Lebenszufriedenheit von 0 bis 10 Punkten. Für Teilnehmende der Kohorte 2 steigt er um 13,2 Prozentpunkte, was 1,32 Punkten auf der Originalskala entspricht und für Teilnehmende der Kohorte 3 um 13,4 Prozentpunkte, was 1,34 Punkten auf der Originalskala entspricht. Dieser Unterschied zwischen den Effekten für die drei Kohorten ist jedoch nicht statistisch zum 5-Prozentsniveau signifikant. Deshalb wurden die drei Balken in heller Schattierung dargestellt.

Der Programmeffekt auf die Ausprägung des Konsums beträgt für Teilnehmende der ersten Kohorte 10,1 Prozentpunkte. Auf der Originalskala des Konsums von 0 bis 3 Punkten entspricht dieser Effekt ca. 0,3 Punkten. Für die Kohorten 2 und 3 ist der Effekt auf die Ausprägung des Konsums mit 7,8 bzw. 5,4 Prozentpunkten geringer. Dies entspricht auf der Originalskala des Konsums 0,23 bzw. 0,16 Punkten. Die dunkel schattierten Balken weisen darauf hin, dass es zwischen den Kohorten 1, 2 und 3 zum 5-Prozentsniveau signifikant unterschiedliche Programmeffekte gibt.

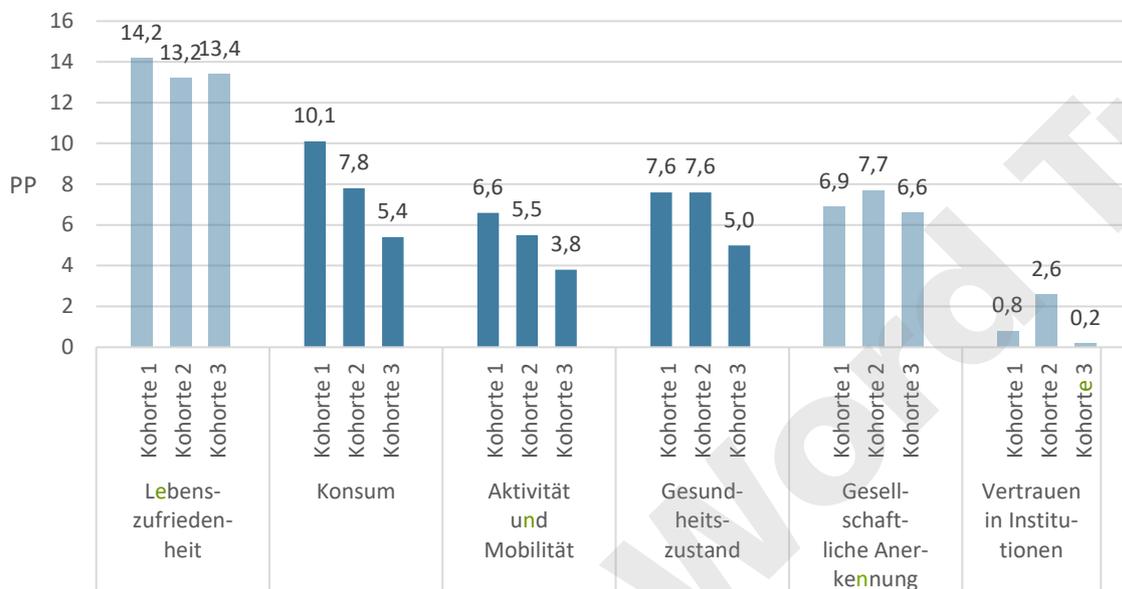
Dank der Darstellung in Ausprägungen können die Programmeffekte auf die verschiedenen Indikatoren direkt miteinander verglichen werden. Beispielsweise ist der Effekt auf die Ausprägung des Konsums für Kohorte 1 etwa 30 Prozent ( $= 1 - 10,1 \text{ Prozentpunkte Konsum} / 14,2 \text{ Prozentpunkte Lebenszufriedenheit}$ ) geringer als der Effekt auf die Ausprägung der Lebenszufriedenheit. Für Kohorte 2 ist der Effekt auf den Konsum um 40 Prozent ( $= 1 - 7,8/13,2$ ) geringer als auf die Lebenszufriedenheit und für Kohorte 3 um 60 Prozent ( $= 1 - 5,4/13,4$ ). Das Programm wirkt also stärker auf die Lebenszufriedenheit als auf den Konsum. Dies gilt in zunehmendem Maße für die späteren Eintrittskohorten.

**Bedeutung der Eintrittskohorte**

Abbildung 7 zeigt die geschätzten Programmeffekte in Prozentpunkten (PP) jeweils separat für die drei Eintrittskohorten der Teilnehmenden. Die Programmwirkungen sind für die Indikatoren Konsum, Aktivität und Mobilität sowie Gesundheitszustand für die zweite und insbesondere die dritte Kohorte signifikant geringer als für die erste Kohorte. Im vorherigen Abschnitt wurde gezeigt, dass sich die Teilnehmenden der drei Kohorten mit Blick auf ihre soziodemografischen Merkmale nur wenig unterscheiden. Da das Programm für alle Teilnehmenden spätestens im Dezember 2018 endet, hängen die größeren Teilhabewirkungen der früheren Kohorten überwiegend von der längeren potenziellen Programmdauer ab. Die voraussichtliche Programmdauer sinkt von 27,4 Monaten in Kohorte 1 auf 17,9 Monate in Kohorte 3 (siehe Tabelle 11). In den leitfadengestützten Interviews

haben die Teilnehmenden die lange Dauer des Programms als besonders positiv hervorgehoben (siehe unten, Abschnitt 7.3, insbesondere S. 97). Die Argumentation wird auch von den Analysen zu Unterschieden in der Teilhabe in Abhängigkeit von der erwarteten Dauer im folgenden Abschnitt 6.6.4 untermauert.

**Abbildung 7 Programmwirkungen nach Eintrittskohorten**



Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte. Kohorte 1: Teilnehmende, die zwischen November 2015 und Juni 2016 in das Programm eingetreten sind. Kohorte 2: Teilnehmende, die bis Ende 2016 in das Programm eingetreten sind. Kohorte 3: Teilnehmende, die im Rahmen der Programmerweiterung und somit zwischen Januar und Juli 2017 eingetreten sind. Dunkel schattierte Balken zeigen an, bei welchen Teilhabeindikatoren zum 5-Prozentniveau signifikante Unterschiede in der Programmwirkung zwischen Kohorten bestehen. Bei den hell schattierten Balken ist die Programmwirkung hingegen nicht signifikant unterschiedlich. Die geschätzten Programmeffekte basieren auf Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und deren Interaktion mit einer 0-1 Variable der jeweiligen Kohorte sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie und Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformationen, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie zum Unterstützungsbedarf). Die Teilhabeindikatoren werden in Ausprägungen gemessen (siehe oben, Abschnitt 6.4.3).

### Gesundheitliche Einschränkungen

Da das Vorhandensein einer gesundheitlichen Einschränkung eines der Zugangskriterien zum Programm darstellt, ist es von besonderem Interesse zu untersuchen, inwiefern diese spezielle Personengruppe von der Teilnahme profitiert. Abbildung 8 zeigt die Programmwirkungen für Personen ohne und mit gesundheitlichen Einschränkungen. Der Indikator gesundheitliche Einschränkungen besteht aus den beiden Angaben gesundheitliche Einschränkungen und/oder körperliche Behinderung aus den Prozessdaten der BA. Diese Information basiert auf der Einschätzung der Integrationsfachkraft im zuständigen Jobcenter. Es ist nicht bekannt, nach welchen Kriterien dabei genau vorgegangen wird und ob die Angaben immer aktuell sind.<sup>21</sup>

Personen mit der Angabe einer gesundheitlichen Einschränkung profitieren stärker in den Dimensionen Lebenszufriedenheit, Aktivität und Mobilität und gesellschaftliche Anerkennung. Besonders groß ist den Schätzergebnissen folgend die zusätzliche Wirkung für Personen mit einer

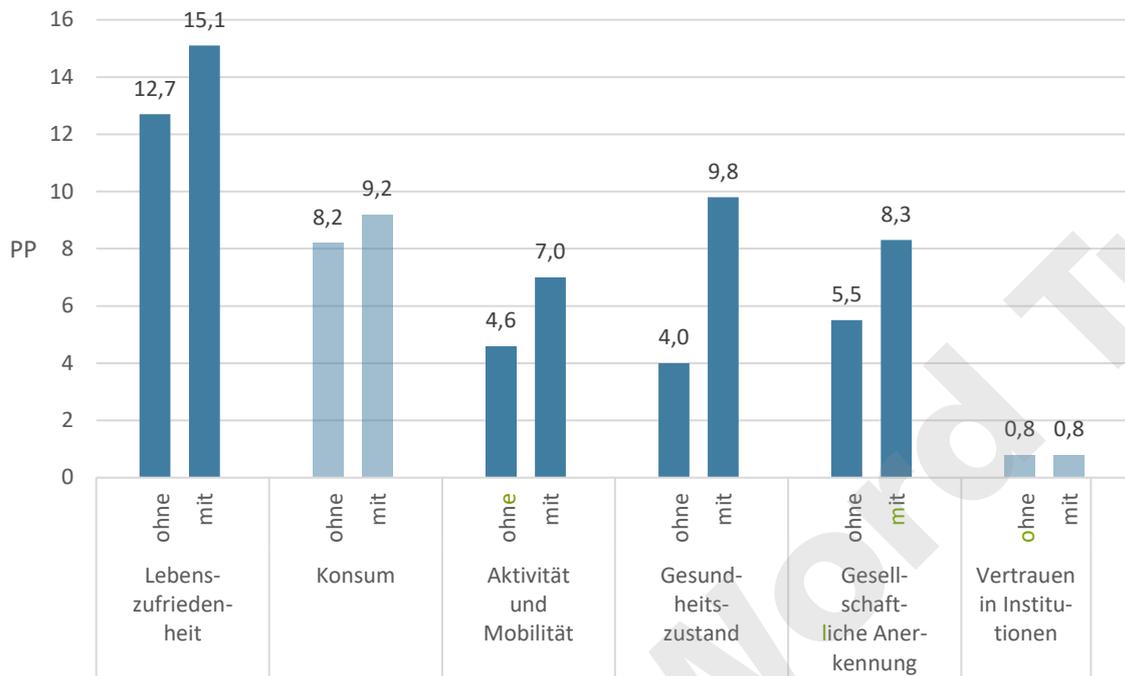
<sup>21</sup> Würde man die Angabe aus der Befragung zugrunde legen, hätte man eine Information über einen unter Umständen bereits durch die Programmteilnahme veränderten Gesundheitszustand.

gesundheitlichen Einschränkung bei dem Teilhabindikator Gesundheitszustand. Der Teilhabeindikator Gesundheitszustand beinhaltet neben der subjektiven Einschätzung der physischen Gesundheit auch eine Selbsteinschätzung der psychischen Gesundheit und zur Belastbarkeit in Arbeitsstunden pro Tag. Alle diese Teilaspekte des subjektiven Gesundheitszustands steigen gleichermaßen durch die Programmteilnahme. Für diesen Befund können möglicherweise begleitende Aktivitäten zur Gesundheitsförderung verantwortlich sein. Von den Teilnehmenden mit einer gesundheitlichen Einschränkung bekamen ca. 16 Prozent ein Angebot, am Ende nahmen jedoch nur ca. 7 Prozent teil. Von daher kann der positive Befund nicht ausschließlich durch begleitende Aktivitäten zur Gesundheitsförderung erklärt werden.

Der stärkere Anstieg bei den Dimensionen Lebenszufriedenheit, Aktivität und Mobilität, gesellschaftliche Anerkennung und Gesundheitszustand bei Teilnehmenden mit gesundheitlichen Einschränkungen im Vergleich zu Teilnehmenden ohne gesundheitliche Einschränkungen könnte auch mit dem Ausgangsniveau der Dimensionen für diese beiden Gruppen zusammenhängen. Um dies näher zu untersuchen, wäre es interessant zu wissen, ob Teilnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen beispielsweise vor Programmbeginn im Mittel ein niedrigeres Ausgangsniveau an Lebenszufriedenheit hatten und ob durch die Teilnahme am Programm das Niveau auf das von Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen angehoben wurde.

Um die Hypothese eines solchen „Aufhol“-Effektes direkt zu prüfen, wäre eine Nullmessung vonnöten, welche jedoch nicht vorliegt. Einen indirekten Hinweis können hier aber die Angaben der Kontrollpersonen liefern. Diese stellen eine Approximation der Ausgangssituation der Teilnehmenden mit Blick auf soziale Teilhabe vor dem Programm dar. Ein Vergleich der Mittelwerte der Ausprägung zwischen den Kontrollpersonen der Teilnehmenden mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen ergibt jedoch keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Dies ist ein Hinweis, dass es keinen „Aufhol“-Effekt gegeben hat. Teilnehmende mit einer gesundheitlichen Einschränkung scheinen demnach vom gleichen Ausgangsniveau zu starten, so dass sie nicht nur stärker profitieren, sondern auch absolut höhere Teilhabewerte in den genannten Dimensionen erreichen als Teilnehmende ohne eine gesundheitliche Einschränkung. Die größeren Programmwirkungen für Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen deuten darauf hin, dass die gezielte Förderung dieser Gruppe den durchschnittlichen kurzfristigen Wirkungsgrad des Programms bei ansonsten gleichen Umständen verbessert hat.

**Abbildung 8 Programmwirkungen: Personen ohne und mit gesundheitlicher Einschränkung**



Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte. Dunkel schattierte Balken zeigen an, bei welchen Teilhabeindikatoren zum 5-Prozentniveau signifikante Unterschiede in der Programmwirkung zwischen den jeweiligen soziodemografischen Gruppen bestehen. Bei den hell schattierten Balken ist die Programmwirkung hingegen nicht signifikant unterschiedlich. Die geschätzten Programmeffekte basieren auf Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und deren Interaktion mit einer 0-1 Variable für Personen mit einer gesundheitlichen Einschränkung sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie und Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformationen, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie zum Unterstützungsbedarf). Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 6.4.3).

### Keine Wirkungsunterschiede nach Geschlecht, Kindern im Haushalt und der Teilnahmewahrscheinlichkeit

Maßnahmen der Arbeitsförderung können differenzierte Wirkungen entfalten - beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Einstellungen und Vereinbarungen von Männern und Frauen zur Aufteilung von Familien- und Berufsleben (Fortin 2005; Bergemann und van den Berg 2008). Eine Untersuchung der Programmeffekte zeigt allerdings keine zum 5-Prozentniveau signifikant unterschiedlichen Teilhabewirkungen für Männer und Frauen.

Neben den gesundheitlichen Einschränkungen ist ein weiteres Zulassungskriterium zur Teilnahme am Bundesprogramm, ob minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben. Minderjährige Kinder können die Vermittlung in Beschäftigung unter Umständen erschweren, insbesondere wenn Betreuungsmöglichkeiten ggf. nicht oder nur unzureichend zur Verfügung stehen bzw., wenn sie aufgrund des Wohnorts und der verfügbaren Verkehrsmittel nur schwer erreichbar sind. Die flexible Gestaltung des Programms beispielsweise mit Blick auf Arbeitszeiten kann möglicherweise hilfreich sein und die Teilnahme erleichtern. Die Analyse gibt jedoch keinen Hinweis, dass sich die Wirkungen des Programms für Teilnehmende mit minderjährigen Kindern im Vergleich zu Teilnehmenden ohne Kinder unterscheiden. Einschränkend gilt es zu bedenken, dass Langzeitarbeitslose mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft bisher relativ selten am Programm teilnehmen.

Manche Teilnehmenden mögen aufgrund ihrer mitgebrachten Kenntnisse, Lebensumstände oder Persönlichkeit leichter in eine passende Stelle bei einem Träger des Programms zu vermitteln sein als andere. Für den Zugang in das Programm wurde festgestellt, dass etwa die Hälfte der Programmteilnehmenden schon zuvor beim selben Arbeitgeber tätig war, oftmals in Form einer Arbeitsgelegenheit. Auch die deskriptive Analyse der Teilnehmenden hat gezeigt, dass eine vorherige Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit mit einer signifikant höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit für das Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ einhergeht (siehe unten, Kapitel 6.3). Wirkungsunterschiede in Abhängigkeit von einer vorherigen Arbeitsgelegenheit konnten jedoch keine gefunden werden. Auch für viele andere Gruppen der Teilnehmenden, etwa nach Nationalität, Bildung, Leistungsbezugsdauer oder Erwerbshistorie, wurden keine heterogenen Programmwirkungen gefunden. Das Programm befördert demnach die soziale Teilhabe nahezu für alle Teilnehmenden in ähnlichem Umfang.

### **Zwischenfazit: Fokus auf gesundheitlich Beeinträchtigte verbessert die Wirkung**

Zusammenfassend ergeben die bisherigen Analysen, dass Teilnehmende, die nach Angaben der Geschäftsdaten der BA gesundheitliche Einschränkungen aufweisen, nach sieben Monaten stärker von der Programmteilnahme profitieren als Personen ohne diese Angabe. Die größeren Programmwirkungen für Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen deuten darauf hin, dass der Fokus auf diese Gruppe und eine Förderung durch das Programm den durchschnittlichen kurzfristigen Wirkungsgrad des Programms zum Teil erheblich gesteigert hat. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Teilnehmenden der ersten beiden Kohorten eine deutlich stärkere Zunahme bei den Teilhabeindikatoren Konsum und Aktivität und Mobilität erfahren haben als die Teilnehmenden der dritten Kohorte. Die leitfadengestützten Interviews und weitere Regressionsanalysen zeigen, dass dies mit der längeren erwarteten Programmdauer der ersten Kohorte zusammenhängt. Signifikante Hinweise auf kurzfristige Wirkungsheterogenitäten beispielsweise nach Geschlecht, Alter, Nationalität, Bildung, Leistungsbezugsdauer, Erwerbshistorie oder ob Kinder im Haushalt sind, konnten keine gefunden werden. Die kurzfristigen Programmwirkungen konzentrieren sich also nicht nur auf einzelne Subgruppen, sondern entfalten sich in ähnlichem Maße für die Gesamtheit aller Teilnehmenden und etwas stärker für Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen.

#### 6.6.4 Die individuelle Programmausgestaltung

Neben den soziodemografischen Eigenschaften der Teilnehmenden selbst kann auch die Programmgestaltung einen Einfluss auf die Entfaltung der Wirkung haben. Wie oben dargelegt, umfasst die Befragung drei Kohorten von Teilnehmenden, die sich hinsichtlich ihres Eintrittsdatums unterscheiden. Zunächst soll untersucht werden, ob und inwiefern sich auch die Programmgestaltung über die Kohorten hinweg unterscheidet. Es werden dann mögliche Unterschiede in den Wirkungen durch verschiedene Parameter der Programmgestaltung vorgestellt, darunter die erwartete Programmdauer, die Teilnahme an beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten, die Art der im Rahmen des Programms ausgeführten Tätigkeit und die Beurteilung der Tätigkeit durch die Teilnehmenden selbst.

#### **Deskriptive Analysen der Programmgestaltung bei Teilnehmenden**

Tabelle 11 zeigt verschiedene Aspekte der Programmgestaltung jeweils für die Teilnehmenden der Kohorten 1, 2 und 3 und für die Teilnehmenden insgesamt. Die voraussichtliche gesamte Programmdauer beträgt für die erste Kohorte der Teilnehmenden im Mittel 27,4 Monate, für die zweite Kohorte 22,9 Monate und für die dritte Kohorte 17,9 Monate. Die Medianwerte der Programmdauer liegen entsprechend bei 33, 26 bzw. 19 Monaten. Zum Zeitpunkt der Befragung waren die Teilnehmenden durchschnittlich seit 7 Monaten im Programm. Dabei wurde Kohorte 1 etwas eher befragt (nach 6,6 Monaten) als die Kohorten 2 (nach 8,1 Monaten) und 3 (nach 7,5 Monaten). Für alle drei Kohorten liegt der Median nahe am Mittelwert.

Die Kohorten unterscheiden sich bezüglich der ausgeführten Tätigkeiten. Während in den Kohorten 1 und 2 die Beschäftigten in sozialer Arbeit (z.B. Betreuung von Kindern, Senioren oder Geflüchteten) mit 31,6 Prozent bzw. 31,0 Prozent den größten Anteil stellten, arbeiten 27,2 Prozent der Teilnehmer\_innen aus Kohorte 3 in diesem Bereich. Stattdessen dominiert in Kohorte 3 die Beschäftigung in handwerklichen Tätigkeiten (z.B. Grünflächenpflege, Hausmeistertätigkeiten oder Restauration) mit einem Anteil von 39,8 Prozent. Unter den Teilnehmenden der Kohorten 1 und 2 beträgt der Anteil von handwerklichen Tätigkeiten 27,8 Prozent bzw. 24,2 Prozent. Der Anteil von Personen in Verwaltungstätigkeiten (z.B. in Archiven oder Bibliotheken) sinkt hingegen von 12,1 Prozent in Kohorte 1 auf 8,5 Prozent in Kohorte 3. In Kohorte 1 führen 8,4 Prozent der Teilnehmenden eine Küchenarbeit (z.B. Essensausgabe, Lebensmittelverteilung) aus. Dieser Anteil beträgt in den Kohorten 2 und 3 jeweils 7,2 Prozent bzw. 7,5 Prozent. Eine Reinigungstätigkeit führen in der ersten Kohorte 6,7 Prozent der Teilnehmenden aus, in der zweiten Kohorte 6,1 Prozent und in der dritten Kohorte 7,5 Prozent. Die Beschäftigung in Verkaufstätigkeiten (z.B. in Sozialkaufhäusern) sinkt von 14,6 Prozent in Kohorte 1 auf 8,7 Prozent bzw. 9,4 Prozent in den Kohorten 2 und 3. Während in den Kohorten 1 und 3 die Mehrheit der Teilnehmenden (53,0 Prozent bzw. 56,5 Prozent) eine bevorzugte Tätigkeit auswählen oder selbst vorschlagen konnte, trifft dies in Kohorte 2 nur auf 44,4 Prozent der Befragten zu. Diese Veränderungen zeigen sich im Monitoring nur teilweise; dort ist aber eine Abnahme der Zahl der Arbeitsplätze in sozialen Dienstleistungen sowie eine Zunahme im Bereich der „sonstigen“ zu verzeichnen (siehe oben, Abschnitt 4.1).

Die tatsächliche Arbeitszeit pro Woche unterscheidet sich hingegen kaum über die Kohorten hinweg. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Teilnehmenden beträgt 27,5 Stunden, wobei der Median bei 30 Stunden liegt. Auch bezüglich der Anzahl der Beratungsgespräche seit dem Beginn der Teilnahme unterscheiden sich die Kohorten nicht wesentlich. Im Mittel hatten die Befragten 3,6 Beratungsgespräche seit ihrem Eintritt in das Programm. Der Median beträgt für alle Kohorten zwei Beratungsgespräche.

Ein wichtiger Baustein des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten. Sie umfassen Aktivitäten, die eine Beschäftigungsaufnahme unterstützen (und insofern eher vorgelagert als begleitend sind), parallel zur Beschäftigung laufen oder auch das Auslaufen der Förderung begleiten sollen. Insgesamt nahm etwa die Hälfte aller Befragten an mindestens einer dieser Aktivitäten teil. Über die Kohorten hinweg geht die Teilnahme an begleitenden Aktivitäten leicht zurück. Während in der ersten Kohorte 48,8 Prozent der Personen an mindestens einer solchen Aktivität teilnahmen, sinkt dieser Anteil in Kohorte 2 auf 48,0 Prozent und in Kohorte 3 auf 45,6 Prozent. Betrachtet man die verschiedenen Arten von Aktivitäten im Einzelnen, so sinkt die Inanspruchnahme von vorgelagerten Stärken-Schwächen-Analysen (von 21,7 Prozent in Kohorte 1 auf 18,7 Prozent in Kohorte 3) und von Begleitungen zum Arbeitgeber (von 19,3 Prozent in Kohorte 1 auf 16,4 Prozent in Kohorte 3).

Auch Aktivitäten mit anderen Programmteilnehmenden (9,3 Prozent in Kohorte 1, 7,0 Prozent in Kohorte 3), gesundheitsfördernde Aktivitäten (9,7 Prozent in Kohorte 1, 7,8 Prozent in Kohorte 3) und Weiterqualifikationen (18,6 Prozent in Kohorte 1, 17,6 Prozent in Kohorte 3) werden über die Kohorten hinweg seltener genutzt. Die Teilnahmen an Auffrischungen von bestehenden Qualifikationen bleiben mit durchschnittlich 13,3 Prozent über die Kohorten relativ konstant. Weniger häufig werden mit durchschnittlich 3,6 Prozent bzw. 3,0 Prozent Sprachkurse und sonstige Aktivitäten (z.B. Bewerbungstrainings, Mobilitätsunterstützung) in Anspruch genommen.

**Tabelle 11 Programmgestaltung in der Analytestichprobe nach Eintrittskohorten**

Variable	Median, Mittelwert bzw. Prozent			
	Kohorte 1	Kohorte 2	Kohorte 3	Gesamt
<i>Programmdauer in Monaten</i>				
Voraussichtliche gesamte Programmdauer	33,0 ; Ø 27,4	26,0 ; Ø 22,9	19,0 ; Ø 17,9	27,0 ; Ø 24,4
Aktuelle Programmdauer in Monaten	7,0 ; Ø 6,6	8,0 ; Ø 8,1	8,0 ; Ø 7,5	7,0 ; Ø 7,0
<i>Beschäftigung im Programm <sup>a</sup></i>				
Soziale Arbeit	31,6%	31,0%	27,2%	30,4%
Handwerkliche Arbeit	27,8%	24,2%	39,8%	30,5%
Verwaltung	12,1%	7,9%	8,5%	10,7%
Küchenarbeit	8,4%	7,2%	7,5%	8,0%
Reinigung	6,7%	6,1%	7,5%	6,8%
Verkauf	14,6%	8,7%	9,4%	12,6%
Sonstige	16,7%	15,2%	21,2%	17,7%
Tätigkeit konnte gewählt werden	53,0%	44,4%	56,5%	53,0%
Tatsächliche Arbeitszeit in Stunden pro Woche	20,0 ; Ø 27,3	20,0 ; Ø 27,7	20,0 ; Ø 28,1	20,0 ; Ø 27,5
<i>Beratung</i>				
Anzahl Beratungsgespräche seit Programmbeginn	2,0 ; Ø 3,5	2,0 ; Ø 4,0	1,0 ; Ø 3,6	1,0 ; Ø 3,6
<i>Begleitende Aktivitäten</i>				
Stärken-Schwächen-Analyse	21,7%	21,7%	18,7%	20,9%
Auffrischung Qualifikationen	13,1%	14,4%	13,5%	13,3%
Weiterqualifikation	18,6%	18,1%	17,6%	18,3%
Begleitung zum Arbeitgeber	19,3%	14,4%	16,4%	18,0%
Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden	9,3%	6,9%	7,0%	8,5%
Gesundheitsförderung	9,7%	5,8%	7,8%	8,8%
Sprachkurs	3,6%	4,7%	3,3%	3,6%
Sonstiges	3,2%	1,1%	3,4%	3,0%
Mindestens eine begleitende Maßnahme	48,8%	48,0%	45,6%	47,9%
Beobachtungen	1.626-1.642	276-277	661-669	2.563-2.588

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: <sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich. Die Spannweiten in den Beobachtungszahlen innerhalb der Kohorten ergeben sich aus unterschiedlich hohen Anzahlen fehlender Werte für die Parameter der Programmgestaltung.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass es Unterschiede in der Ausgestaltung des Programms zwischen den Kohorten und auch auf der individuellen Ebene gibt. Die Unterschiede über die Kohorten hinweg fallen relativ gering aus, mit der Ausnahme der Programmlaufzeit. Neben einer kürzeren potentiellen Programmlaufzeit für die dritte Kohorte, gibt es auch Differenzen in der Auswahl der Tätigkeiten und der Begleitaktivitäten. Solche Differenzen können auch für die Programmwirkung von Bedeutung sein. So können beispielsweise verschiedene Tätigkeiten oder die Aussicht auf eine längerfristige Beschäftigung unterschiedlich auf verschiedene Teilhabeindikatoren wirken. Die folgenden Analysen widmen sich deshalb der Frage, ob und in welchem Umfang sich die geschätzten Koeffizienten mit den Parametern der individuellen Ausgestaltung des Programms unterscheiden oder nicht. Dabei beschränken sich die Darstellungen auf die Parameter, für die Hinweise auf signifikante Unterschiede entdeckt wurden.

### **Methodische Vorgehensweise**

Die Analyse von Teilhabeunterschieden aufgrund verschiedener Parameter der individuellen Programmgestaltung erfolgt analog zu der Vorgehensweise im Abschnitt 6.6.3. Die Teilnehmenden werden zunächst anhand bestimmter Aspekte der Programmgestaltung in Untergruppen aufgeteilt. Für diese Untergruppen werden dann die durchschnittlichen Differenzen zu deren Kontrollpersonen für sechs Teilhabeindikatoren wieder anhand von Balkendiagrammen veranschaulicht (siehe Lesehilfe im Infokasten auf S. 62).

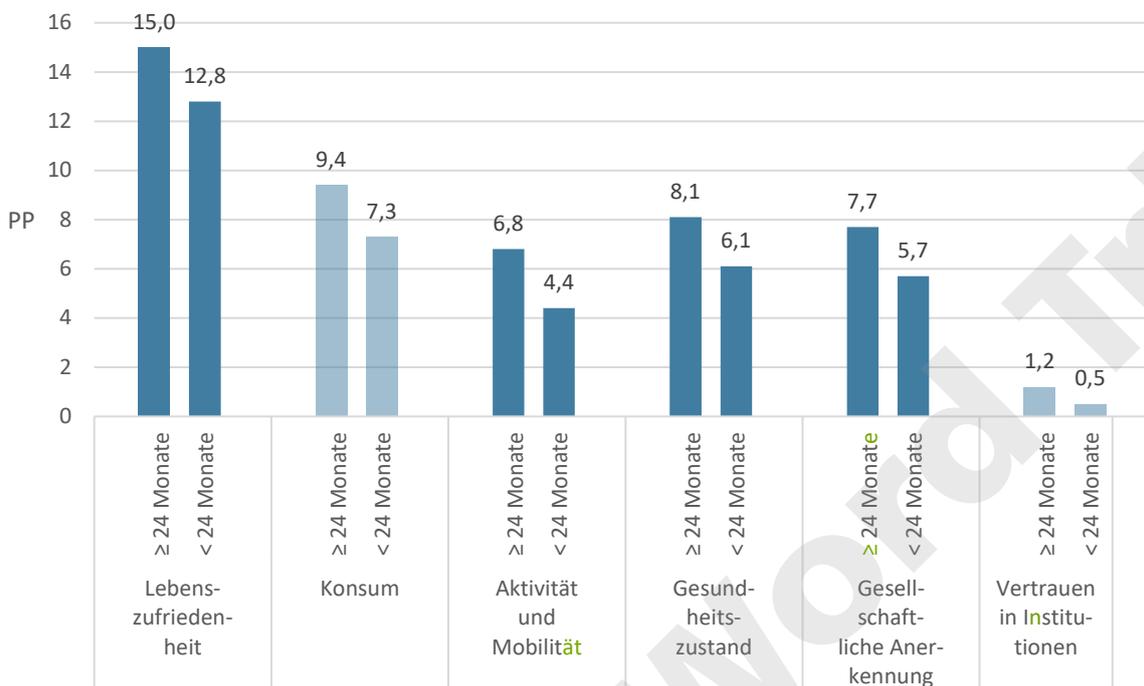
Einschränkend sei darauf hingewiesen, dass es sich hierbei lediglich um Hinweise auf Wirkungen handelt, die im Vergleich zu den tatsächlichen Wirkungen verzerrt sein können. Der Grund hierfür ist, dass die Selektion der Teilnehmenden nach den Parametern der Programmgestaltung aufgrund von Datenrestriktionen nicht ausreichend modellierbar ist. Beispielsweise könnten sich entweder besonders engagierte Personen mit überdurchschnittlichen Ausgangswerten in den Teilhabeindikatoren für die Teilnahme an bestimmten begleitenden Aktivitäten wie einem Gesundheitskurs entschieden haben. Genauso ist es aber auch denkbar, dass sich gerade Personen mit unterdurchschnittlichen Ausgangswerten für die Teilnahme an einer begleitenden Aktivität entscheiden, um diesen Mangel zu beheben. Deshalb wird im Folgenden in erster Linie von geschätzten Teilhabeunterschieden zu den Kontrollpersonen gesprochen.

### **Erwartete Dauer der Tätigkeit**

Abbildung 9 zeigt die Teilhabeunterschiede von Teilnehmenden und Kontrollpersonen, je nachdem ob der bzw. die Programmteilnehmer\_in eine geplante Programmdauer von 24 Monaten oder mehr und von unter 24 Monaten hat. Es ergibt sich ein Muster: Für alle Teilhabeindikatoren geht eine längere geplante Programmdauer mit größeren Teilhabewerten einher. Für die Indikatoren Lebenszufriedenheit, Aktivität und Mobilität, Gesundheitszustand und gesellschaftliche Anerkennung ist dieser Unterschied statistisch signifikant (zum 5-Prozentriveau) und inhaltlich bedeutsam.

Eine längere erwartete Dauer der Beschäftigung im Programm scheint eine größere Sicherheit der Einkommens- und Beschäftigungssituation zu vermitteln und die soziale Teilhabe zu befördern. Für die Indikatoren Konsum und Vertrauen in Institutionen sind die Wirkungen für eine Dauer von über 24 Monaten ebenfalls größer, dieser Unterschied ist jedoch nicht statistisch signifikant. Insgesamt lässt sich festhalten, dass Teilnehmende mit einer längeren erwarteten Dauer im Programm signifikant höhere Werte bei vier der sechs Teilhabeindikatoren aufweisen.

**Abbildung 9 Unterschiede nach voraussichtlicher Programmdauer (über oder unter dem Mittelwert von 24 Monaten)**



Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen.

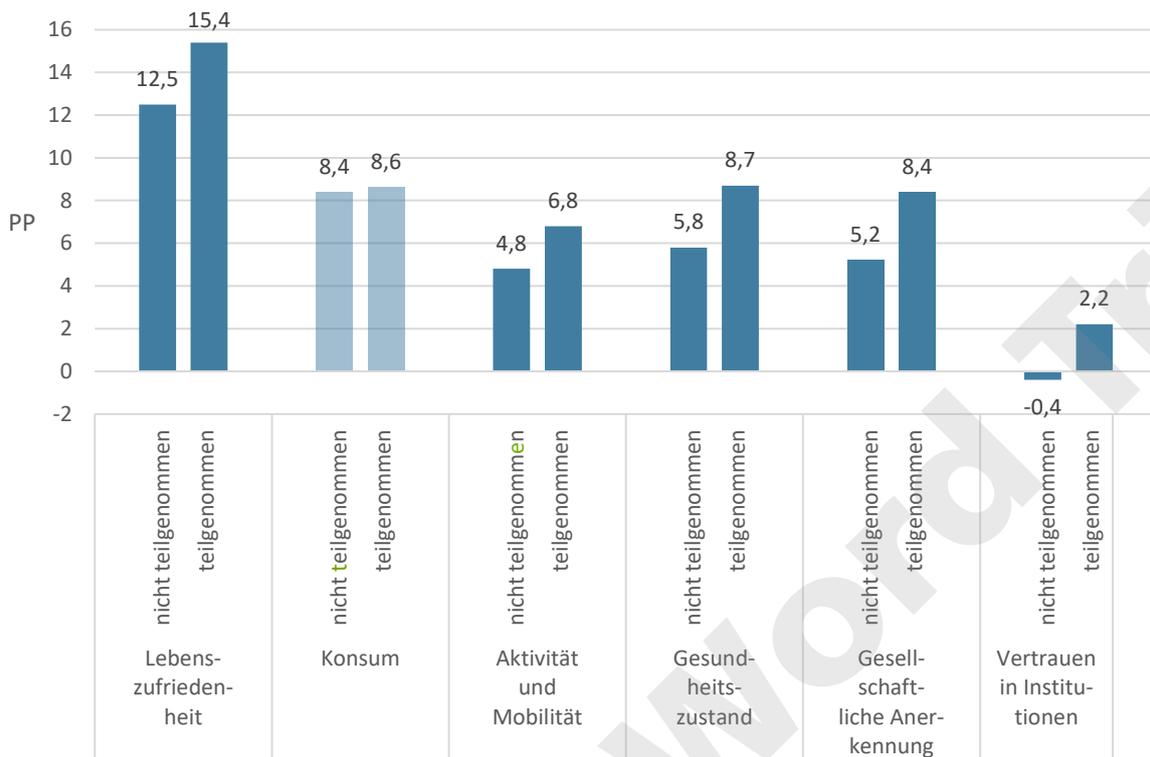
Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte. Dunkel schattierte Balken zeigen an, bei welchen Teilhabeindikatoren zum 5-Prozentniveau signifikante Unterschiede in der Programmwirkung zwischen Teilnehmenden mit einer voraussichtlichen Programmdauer von 24 Monaten oder mehr und von unter 24. Bei den hell schattierten Balken ist die Programmwirkung hingegen nicht signifikant unterschiedlich. Die geschätzten Programmeffekte basieren auf Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und deren Interaktion mit einer 0-1 Variable für Personen mit einer voraussichtlichen Programmdauer von mindestens 24 Monaten sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie und Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformationen, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie zum Unterstützungsbedarf). Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 6.4.3).

### Begleitende Aktivitäten

Eine Besonderheit des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist, dass zusätzlich zur Beschäftigung - bzw. die Beschäftigungsaufnahme vorbereitend - begleitende Aktivitäten angeboten werden. Zum Befragungszeitpunkt der ersten Welle hatten etwa die Hälfte aller Teilnehmer\_innen mindestens eine Begleitaktivität absolviert (siehe oben, Tabelle 11).

Abbildung 10 zeigt die Teilhabeunterschiede von Teilnehmenden und deren Kontrollpersonen, je nachdem ob der oder die Teilnehmende eine begleitende Aktivität absolvierte. Es ergibt sich ein klares Muster: Teilnehmende Personen, die ergänzend zum Programm an einer Begleitaktivität teilgenommen haben, haben demnach signifikant höhere Ausprägungen bei den Indikatoren Lebenszufriedenheit, Aktivität und Mobilität, Gesundheitszustand, gesellschaftliche Anerkennung und Vertrauen in Institutionen. Der Unterschied ist bei der gesellschaftlichen Anerkennung am stärksten ausgeprägt.

Abbildung 10 Unterschiede nach Teilnahme an begleitenden Aktivitäten



Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte. Dunkel schattierte Balken zeigen an, bei welchen Teilhabeindikatoren zum 5%-Niveau signifikante Unterschiede in der Programmwirkung zwischen Teilnehmenden am Bundesprogramm, die eine Begleitaktivität absolvierten und Teilnehmenden, die das nicht taten. Bei den hell schattierten Balken ist die Programmwirkung hingegen nicht signifikant unterschiedlich. Die geschätzten Programmeffekte basieren auf Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und deren Interaktion mit einer 0-1 Variable für die Teilnahme an mindestens einer Begleitaktivität sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie und Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformationen, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie zum Unterstützungsbedarf). Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 6.4.3).

Um diesen Befund eingehender zu beleuchten, zeigt Tabelle 12 für die Stichprobe der Programmteilnehmenden die geschätzten partiellen Korrelationen zwischen den einzelnen Teilhabeindikatoren und den verschiedenen Begleitaktivitäten. Hier wird also mithilfe von multivariaten linearen Regressionen untersucht, ob diejenigen Programmteilnehmenden, die eine bestimmte Begleitaktivität absolvierten, höhere Teilhabewerte erreichen, als die übrigen Programmteilnehmenden. Dabei wurden die Teilhabeindikatoren als abhängige Variablen verwendet. Als erklärende Variablen dienten jeweils ein 0,1-Indikator für die Teilnahme an den einzelnen Begleitaktivitäten sowie eine Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie und Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformationen, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf).

Jede Zeile von Tabelle 12 gibt die partielle Korrelation einer bestimmten Begleitaktivität mit den Teilhabeindikatoren in den Spalten (1) bis (6) wieder. Spalte (7) beinhaltet zusätzlich die durchschnittliche Bewertung durch Personen, die zum Befragungszeitpunkt an der jeweiligen begleitenden Aktivität teilgenommen hatten. Die Beurteilungen reichen von 1 „gar nicht hilfreich“ bis 5 „sehr hilfreich“. Sie basieren auf der Frage „Und wie hilfreich empfinden Sie diese Aktivitäten?“ mit den möglichen Antworten 1 "empfinde ich als sehr hilfreich" bis 5 "empfinde ich als gar nicht

hilfreich". Um die Interpretation zu erleichtern, wurde die Skala hier auf 1 „gar nicht hilfreich“ bis 5 „sehr hilfreich“ umcodiert.

Eine solche Bewertung kann nicht ohne Hypothesen für alle Teilnehmenden am Bundesprogramm verallgemeinert werden. Die Bewertung der Begleitaktivität basiert auf der Bewertung von Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung bereits an der jeweiligen Maßnahme teilgenommen hatten. Wenn diese Personen keine reine Zufallsauswahl aller Programtteilnehmenden sind, kann deren Beurteilung nicht verallgemeinert werden. Es ist denkbar - und darauf deuten die qualitativen Befunde hin, siehe unten Abschnitt 7.2 -, dass sich vermehrt Personen zur Teilnahme an einer bestimmten Begleitaktivität entschließen, die davon eine besonders positive Wirkung erwarten. Wenn man nun die Bewertung dieser Personen verallgemeinert, überschätzt man sehr wahrscheinlich die Wirkung, denn Personen, die keine oder gar eine negative Wirkung von der Teilnahme erwarten, werden sich weniger häufig für diese Begleitaktivität entscheiden.

So zeigen die Spalten (3), (5) und (6) in Zeile 1 von Tabelle 12, dass Programtteilnehmende mit einer vorgelagerten **Stärken-Schwächen-Analyse** höhere Ausprägungen bei den Indikatoren Aktivität und Mobilität (+2,6 Prozentpunkte), gesellschaftliche Anerkennung (+1,9 Prozentpunkte) und Vertrauen in Institutionen (+1,6 Prozentpunkte) erreichen als Personen, die nicht an einer solchen Analyse teilgenommen haben. Die Stärken-Schwächen-Analyse wird von den Teilnehmenden mit durchschnittlich 3,6 aus 5 Punkten als hilfreich beurteilt.

Die Teilnahme an einer **Auffrischung von Qualifikationen** geht mit einer um 3,4 Prozentpunkte höheren Ausprägung der Lebenszufriedenheit einher. Auch diese Begleitaktivität wird positiv mit 3,4 von 5 Punkten bewertet. Personen, denen beim Vorstellungsgespräch eine **Begleitung zum Arbeitgeber** durch eine Kontaktperson (beispielsweise eine Jobcenter-Fachkraft) zuteilwurde, erreichen höhere Werte der Lebenszufriedenheit (+2,6 Prozentpunkte), der gesellschaftlichen Anerkennung (+2,1 Prozentpunkte) und des Vertrauens in Institutionen (+3,1 Prozentpunkte). Die qualitativen Analysen haben gezeigt, dass eine solche Begleitung auch eine wichtige Voraussetzung für die Entfaltung der Programmwirkungen auf die Teilhabe sein kann. Insofern erscheint es plausibel, dass die Unterstützung durch eine Vertrauensperson aus dem Jobcenter die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Anerkennung und das Vertrauen in Institutionen befördert hat. Die Bewertung fällt mit 4,1 aus 5 Punkten positiv aus.

Tabelle 12 Zusammenhang zwischen begleitenden Aktivitäten und den Teilhabeindikatoren

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Lebens- zufriedenheit	Konsum	Aktivität und Mobilität	Gesundheits- zustand	Gesellschaft- liche Anerkennung	Vertrauen in Institutionen	Durch- schnittliche Bewertung <sup>a</sup> [1-5]
Stärken-Schwächen-Analyse	1,0	1,2	2,6***	1,4	1,9*	1,6*	3,6
Auffrischung von Qualifikationen	3,4**	-1,3	1,7	1,5	2,0	1,9	3,4
Weiterqualifikation	1,1	-1,6	0,7	0,9	0,9	0,2	3,4
Begleitung zum Arbeitgeber	2,6**	2,3	-0,1	-0,7	2,1*	3,1***	4,1
Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden	5,3***	-0,4	2,7**	3,0**	1,8	1,9	3,8
Gesundheitsförderung	-1,5	0,9	1,0	2,4*	0,4	-0,5	3,9
Sprachkurs	-1,4	5,6	-0,5	1,2	0,7	3,8*	4,0
Beobachtungszahl	2,549	2,546	2,588	2,588	2,587	2,576	93 - 528a

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Die geschätzten Koeffizienten geben den Zusammenhang zwischen der Teilnahme an der jeweiligen Begleitaktivität und der Ausprägung der Teilhabe in Prozentpunkten an (siehe oben, Abschnitt 6.4.3). Sie basieren auf Regressionen der Teilhabeindikatoren auf eine 0,1 Variable, die die Teilnahme an der jeweiligen Begleitaktivität widerspiegelt, sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Werte, die zum 10/5/1-Prozentsniveau signifikant verschieden von Null sind, werden durch \*/\*\*/\*\* gekennzeichnet.

<sup>a</sup> Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung an einer begleitenden Aktivität teilgenommen hatten, wurden gefragt wie hilfreich sie die Maßnahmen empfanden. 5 steht hier für „sehr hilfreich“ und 1 für „gar nicht hilfreich“. Aufgrund der unterschiedlich hohen Anzahl von Befragten, die an den jeweiligen Begleitaktivitäten teilgenommen hatten und die Frage zur Beurteilung beantworteten, variieren die Beobachtungszahlen in Spalte 10 zwischen 97 (Sprachkurs) und 558 (Stärken-Schwächen-Analyse).

Personen, die neben dem Programm **gemeinsame Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden** durchführten, haben höhere Ausprägungen der Lebenszufriedenheit (+5,3 Prozentpunkte), der Aktivität und Mobilität (+2,7 Prozentpunkte) und des Gesundheitszustandes (+3,0 Prozentpunkte). Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden können eine willkommene Abwechslung im Alltag darstellen, das Knüpfen neuer Kontakte und Freundschaften über das Programm hinaus ermöglichen und so die Lebenszufriedenheit steigern. Dies kann wiederum die mentale Gesundheit verbessern. Diese Begleitaktivität wird mit 3,9 aus 5 Punkten ebenfalls positiv beurteilt.

**Gesundheitsförderungen** gehen mit einer 2,4 Prozentpunkte höheren Ausprägung des Gesundheitszustandes einher und werden von ihren Teilnehmer\_innen als hilfreich beurteilt (3,8 aus 5 Punkten). Beides spricht für eine positive Wirkung auf den Gesundheitszustand. Diese könnte sogar nach unten verzerrt sein, wenn vor allem Personen mit einem schlechteren Gesundheitszustand ein Angebot der Gesundheitsförderung in Anspruch nehmen, worauf die qualitativen Analysen deuten (siehe unten, Abschnitt 7.2). Bei den Aktivitäten **Weiterqualifikation** und **Sprachkurs** ergeben sich keine Hinweise auf positive Zusammenhänge mit den Indikatoren der sozialen Teilhabe.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse in Tabelle 12, dass die meisten begleitenden Aktivitäten einzelne Aspekte der sozialen Teilhabe im Durchschnitt verbessern oder die individuellen Faktoren, die eine Teilnahmebereitschaft an Begleitaktivitäten fördern, mit höheren Teilhabewerten verknüpft sind. Es gibt aber keine einzelne Gruppe von begleitenden Aktivitäten, die mit einer höheren Teilhabe in allen Indikatoren einhergeht. Noch am „breitesten“ in dieser Hinsicht sind Stärken-Schwächen-Analysen, Begleitungen zum Arbeitgeber und Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden. Aus den Fallstudien ergeben sich Hinweise zu den Erfolgsfaktoren und Umsetzungsbedingungen der beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten (siehe unten, Abschnitt 7.2). Bevor darauf eingegangen wird, sollen zunächst noch Unterschiede nach einem weiteren Merkmal in der individuellen Programmgestaltung dargestellt werden, nämlich hinsichtlich der Art der Tätigkeit.

### Beurteilung der Tätigkeit

Wie zufrieden eine Person mit ihrer Beschäftigung ist, hängt auch davon ab, inwieweit die Tätigkeit mit den eigenen Vorstellungen, Fähigkeiten und Neigungen vereinbar ist und ob sie als sinnvoll erachtet wird. Um den Zusammenhang zwischen der Beurteilung der Tätigkeit im Rahmen des Programms und den sechs Indikatoren sozialer Teilhabe näher zu beleuchten, wurde eine multivariate Regressionsanalyse durchgeführt. Tabelle 13 zeigt für die Gruppe der Teilnehmenden am Bundesprogramm – unter Kontrolle von Erwerbshistorie und persönlichen Charakteristika – die Auswirkungen von Arbeitszufriedenheit, Arbeitserträglichkeit und Kollegialität auf die sechs Teilhabeindikatoren. Auch hier wurden die Teilhabeindikatoren wieder in Ausprägungen umgerechnet. Die Ergebnisse dieser Regressionen sind als Korrelationen zu interpretieren, denn die Wirkungsrichtung ist nicht eindeutig. So könnte beispielsweise eine höhere Arbeitszufriedenheit die Lebenszufriedenheit erhöhen und umgekehrt.

Tabelle 13 zeigt, dass vor allem eine höhere Arbeitszufriedenheit mit signifikant höheren Teilhabewerten bei den Programmteilnehmenden einhergeht. Der Schätzwert variiert zwischen 0,2 Prozentpunkten für die Indikatoren Konsum, Aktivität und Mobilität und Vertrauen in Institutionen und 0,4 Prozentpunkten für den Indikator Lebenszufriedenheit. Eine um einen Prozentpunkt höhere Ausprägung der Arbeitszufriedenheit geht also beispielweise mit einer 0,4 Prozentpunkte höheren Ausprägung der Lebenszufriedenheit einher. Die Arbeitserträglichkeit scheint vor allem für den Gesundheitszustand eine wichtige Rolle zu spielen, hier gibt es einen positiven signifikanten Zusammenhang. Der Indikator Kollegialität, der die Qualität des beruflichen Netzwerkes widerspiegelt, ist positiv mit gesellschaftlicher Anerkennung und dem Vertrauen in Institutionen korreliert. Die Arbeitserträglichkeit trägt kaum zusätzlich zur Erklärung der sechs Teilhabeindikatoren bei.

**Tabelle 13** Zusammenhang zwischen der Beurteilung der Tätigkeit und sechs Indikatoren der sozialen Teilhabe

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Lebenszufriedenheit	Konsum	Aktivität und Mobilität	Gesundheitszustand	Gesellschaftliche Anerkennung	Vertrauen in Institutionen
Arbeitszufriedenheit	0,4***	0,2***	0,2***	0,3***	0,3***	0,2***
Arbeitsertüchtigkeit	0,0*	0,0	0,0	0,1***	0,0	0,0
Kollegialität	0,0	-0,0	0,0	-0,0	0,1***	0,0***
Beobachtungen	2,665	2,667	2,695	2,695	2,694	2,690

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Abkürzungen: Die geschätzten Korrelationen basieren auf Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf die Indikatoren für Arbeitsqualität, Arbeitsertüchtigkeit und Kollegialität für die Teilnehmenden am Bundesprogramm und einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Werte, die zum 10/5/1-Prozentsniveau signifikant verschieden von Null sind, werden durch \*/\*\*/\*\* gekennzeichnet. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 6.4.3).

**Zusammenfassend** variiert die erreichte soziale Teilhabe mit einigen der betrachteten Parameter der individuellen Gestaltung des Programms. Je länger die erwartete Beschäftigung dauert, desto höher ist die soziale Teilhabe. Die Perspektive einer längerfristigen geförderten Beschäftigung ermöglicht eine bessere Planung kann daher eher positive Teilhabewirkungen entfalten. Die Beurteilung der geförderten Beschäftigung steht in engem Zusammenhang mit der empfundenen sozialen Teilhabe. Je höher die Arbeitszufriedenheit, desto höher die empfundene soziale Teilhabe.

Darüber hinaus steht die Teilnahme an begleitenden Aktivitäten im Zusammenhang mit einer höheren sozialen Teilhabe. Insbesondere berichten Teilnehmende, die eine Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt haben, die beim Vorstellungsgespräch zum Arbeitgeber begleitet wurden und an Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden beteiligt waren, höhere Teilhabewerte. Es gibt jedoch keine einzelne Aktivität, die mit einer höheren Teilhabe in allen Dimensionen einhergeht.

Die hier vorgelegten Ergebnisse legen die Schlussfolgerung nahe, dass die Programmgestaltung den Teilhabeerfolg beeinflusst. Es ist allerdings im Blick zu behalten, dass die beiden wichtigen Parameter der individuellen Programmgestaltung, die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und die Art der Tätigkeit, auch einer Selbstselektion der Teilnehmenden unterliegen. Zum besseren Verständnis, wie sich Teilhabe in diesen Parametern der Programmgestaltung herstellt, werden die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und die Tätigkeiten im folgenden Kapitel mit den Mitteln der qualitativen Analyse erörtert (siehe unten, Abschnitt 7.2).

### 6.6.5 Die soziale Teilhabe im Haushalt lebender Kinder

#### Vorgehensweise und deskriptive Analysen der Teilhabe im Haushalt lebender Kinder

Eine der Zielgruppen des Programms sind Personen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft. Hier stellt sich nicht nur die Frage, wie Vermittlungshemmnisse in Beschäftigung aufgehoben werden können, sondern auch die Frage nach den Folgen der Beschäftigung für die soziale Teilhabe der Kinder. Neben der bereits untersuchten Wirkung auf die Teilhabe der Teilnehmenden kann das Programm auch Auswirkungen auf die Teilhabe der in der Bedarfsgemeinschaft lebender Kinder haben, die in diesem Abschnitt thematisiert werden.

In den Befragungen der Teilnehmenden und Kontrollpersonen ist auch ein Fragenblock zur Teilhabe des ältesten in der Bedarfsgemeinschaft lebenden minderjährigen Kindes enthalten. Die Kinder werden aber nicht direkt befragt, vielmehr werden die befragten Erwachsenen um ihre Einschätzungen gebeten. So wird gefragt, wie wichtig bestimmte Aktivitäten der/dem Befragten für sein/ihr Kind ist, beispielsweise der Kontakt des Kindes zu Freunden oder die Möglichkeit, Sport zu treiben. Zusätzlich wird gefragt, wie häufig das Kind der jeweiligen Aktivität nachgeht. Auf Basis dieser Informationen wurden für die Kinder der Befragten die beiden Teilhabeindikatoren „Konsum des Kindes“ und „Aktivität des Kindes“ gebildet.

Tabelle 14 fasst die wichtigsten Informationen zu diesen Indikatoren zusammen. Der Indikator **Konsum des Kindes** basiert auf Befragungsinformationen zu eventuellen finanziellen Einschränkungen, aufgrund derer drei auf das Kind bezogene Aktivitäten nicht öfter ausgeführt werden können. Dabei handelt es sich um Einkäufe für das Kind (z.B. Kleidung, Schuhe, Schulsachen etc.), um Freizeitaktivitäten des Kindes selbst (z.B. Sport treiben, Musizieren oder anderweitige Aktivitäten) und die Bereitstellung einer täglichen warmen Mahlzeit für das Kind. Wenn in keinem dieser drei Bereiche eine Einschränkung vorliegt, nimmt der Indikator den Maximalwert 3 an. Wenn in allen drei Bereichen finanzielle Einschränkungen eine Rolle spielen, erhält der Indikator Konsum des Kindes den Minimalwert 0. Diese Vorgehensweise wurde auch bei den Erwachsenen gewählt.

Nach den Ergebnissen scheint das Durchschnittsniveau des Konsumindikators für Kinder sowohl in der Gruppe der Teilnehmenden als auch der Kontrollpersonen relativ hoch zu sein. Finanzielle Einschränkungen bei Ausgaben für Aktivitäten des Kindes scheinen demnach für die Mehrheit der Befragten keine Rolle zu spielen. Für die Mehrheit der Befragten ergeben sich in keinem der drei abgefragten Bereiche finanzielle Einschränkungen, wobei dieser Anteil von Personen unter den Teilnehmenden (77,4 Prozent) jedoch etwas größer ist als unter den Nichtteilnehmenden (68,9 Prozent, diese Werte sind nicht in Tabelle 14 enthalten). Für die am Bundesprogramm Teilnehmenden nimmt der Indikator den Durchschnittswert 2,6 aus 3 Punkten an. Damit ist er höher als der Durchschnitt in der Gruppe der nichtteilnehmenden Kontrollpersonen von 2,4 aus 3 Punkten. Der Unterschied von 0,2 Punkten ist statistisch signifikant zum 1-Prozentsniveau. Wahrscheinlich erlaubt das durch die Beschäftigung im Programm gestiegene Einkommen den Teilnehmenden nicht nur zusätzliche Ausgaben für sich selbst zu tätigen, sondern auch für ihre Kinder.

Tabelle 14 Beschreibung der Teilhabeindikatoren der Kinder und Mittelwerte für Kinder von Teilnehmenden und Kontrollpersonen

Kurzbeschreibung	Wertebereich	Mittelwert für Kinder von		Differenz	Beobachtungen	Ursprung der Indikatoren			
		Teilnehmenden	Kontrollpersonen			Fragen	Inhalt	Ursprungsskala	
Konsum der Kinder	keine finanziellen Einschränkungen bezüglich des Kindes	0-3	2,6	2,4	0,2***	650	Q2525C2, E2, H2	keine finanziellen Einschränkungen bei Käufen von Kleidung, Schulsachen etc. für das Kind, Aktivitäten des Kindes wie Sport treiben oder Musizieren, der Bereitstellung einer täglichen warmen Mahlzeit für das Kind	0,1
Aktivität der Kinder	Häufigkeit von Aktivitäten des Kindes	1-5	4,1	4,1	0,0	608	Q2524A2, B2, C2, E2	Häufigkeit, mit der das Kind Freunde trifft, gern zur Schule geht, Freizeitaktivitäten wie Sport treiben, Musik machen wahrnimmt oder anderweitig aktiv ist	1-5

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Die Informationen zur Teilhabe der Kinder stammen aus Einschätzungen des befragten Elternteils. Leben mehrere Kinder in der Bedarfsgemeinschaft, so beziehen sich die Informationen auf das älteste Kind. Die Teilhabeindikatoren wurden analog zu den Teilhabeindikatoren der befragten Erwachsenen selbst in der Dimension Ressourcen berechnet (siehe oben, Tabelle 7 und IAQ et al. 2017, S. 155ff). Die Indikatoren wurden entsprechend nur für Teilnehmende und Kontrollpersonen berechnet, die mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft zusammenleben.

Dem Indikator **Aktivität des Kindes** liegen Fragen nach der Häufigkeit bestimmter Aktivitäten des Kindes zugrunde. Hier gaben die Befragten auf einer Skala von 1 „gar nicht“ bis 5 „sehr häufig“ an, wie oft das Kind Freunde trifft, gerne zur Schule geht und Freizeitaktivitäten ausübt, wie beispielsweise Sport treiben oder Musizieren. Zur Berechnung des Indikators wurde für jede Person der Mittelwert über diese Fragebogenitems gebildet. Daraus ergibt sich ein Indikator mit einem Wertebereich von 1 bis 5 Punkten, der die durchschnittliche Häufigkeit angibt, mit der das Kind der Befragten diese Aktivitäten wahrnimmt. Dieser Indikator nimmt für Teilnehmende und Nichtteilnehmende den Durchschnittswert von 4,1 Punkten an. Das Programm scheint also keine Auswirkung auf die Häufigkeit von Aktivitäten der Kinder zu haben.

### Programmwirkungen für die Kinder

Analog zu den Analysen für Teilnehmende werden auch die Teilhabeindikatoren der Kinder in Ausprägungen<sup>22</sup> umgerechnet und die Programmwirkungen mithilfe von zwei weiteren multivariaten Regressionsanalysen geschätzt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 15 dargestellt. Spalte (1) zeigt die Ergebnisse einer ungewichteten Schätzung, Spalte (2) zeigt die Ergebnisse einer Schätzung, die mit der Befragungswahrscheinlichkeit gewichtet wurde. Diese Gewichtung dient dazu, etwaige Verzerrungen der Schätzwerte der Wirkungen aufgrund einer selektiven Teilnahme an der Befragung auszugleichen.

Die Ergebnisse der multivariaten Schätzungen bestätigen die Befunde aus dem Vergleich der Mittelwerte. Für die Ausprägung des Indikators Konsum der Kinder wird ein positiver und signifikanter Effekt von +3,7 Prozentpunkten geschätzt. Dies entspricht einem Wert von etwa +0,2 Punkten auf der Skala von 0 bis 3 Punkten, was wiederum gleich dem Mittelwertunterschied in Tabelle 14 ist. Die Hinzunahme von Kontrollvariablen hat also keine Auswirkung auf die Höhe und das Vorzeichen des Effekts. Auch die Gewichtung mit der geschätzten Befragungswahrscheinlichkeit beeinflusst die geschätzte Programmwirkung qualitativ nicht.

Für den Indikator Aktivität des Kindes ist auch unter Beachtung von Kontrollvariablen (siehe Spalte (1) in Tabelle 15) der geschätzte Effekt zwar positiv, aber nicht signifikant von Null verschieden. Er beträgt für diesen Indikator +1,2 Prozentpunkte, was 0,5 Punkten auf der Skala von 1 bis 5 Punkten entspricht. Die Gewichtung mit der geschätzten Befragungswahrscheinlichkeit ändert an diesen Ergebnissen nichts.

---

<sup>22</sup> Für eine Definition und Erklärung des Konzeptes der Ausprägungen siehe oben, Abschnitt 6.4.3.

**Tabelle 15**      **Programmeffekte für Kinder in der Bedarfsgemeinschaft mit und ohne Gewichtung mit der geschätzten Befragungswahrscheinlichkeit**

Gewichtung mit Befragungswahrscheinlichkeit	(1) Ungewichtet	(2) Gewichtet
Erklärte Variable:	Programmeffekt (95%- Konfidenzintervall)	Programmeffekt (95%- Konfidenzintervall)
Konsum der Kinder	3,7** (0,6 - 6,8)	4,0** (0,8 - 7,3)
Aktivität der Kinder	1,1 (-1,1 - 3,3)	1,5 (-0,8 - 3,8)
Beobachtungen	1,333	1,251

Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte. Die Regressionen basieren auf einer Schätzung der Indikatoren der sozialen Teilhabe der Kinder auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 6.4.3). Signifikant zum \* 10-, \*\* 5- und \*\*\* 1-Prozentriveau.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die soziale Teilhabe der Kinder von Programtteilnehmenden, gemessen am Konsum der Kinder, durch das Programm befördert wird, nicht aber die Aktivität der Kinder. Insbesondere das durch die Beschäftigung im Programm gestiegene Einkommen scheint den erwachsenen Teilnehmenden nicht nur zusätzliche Ausgaben für sich selbst zu ermöglichen, sondern auch für ihre Kinder.

## 6.7 Soziale Teilhabe nach einem Programmabbruch

Aus dem Monitoring ist bekannt, dass etwa jede\_r fünfte Teilnehmende das Programm bereits beendet hat. Die Monitoring-Daten zeigen auch, dass es sich dabei weit überwiegend um vorzeitige Abbrüche, also nicht etwa das Auslaufen einer von vornherein verabredeten kurzfristigen Förderung, handelt. Sowohl die Abbrecher\_innen als auch die Jobcentervertreter\_innen, die in der Jobcenter-Befragung eine entsprechende Frage beantwortet haben, gaben als häufigste Gründe für einen Programmabbruch Überforderungen durch die Arbeit - oft in Kombination mit gesundheitlichen Einschränkungen - und Konflikte am Arbeitsplatz an. Wirtschaftliche Gründe (Stelle weggefallen) sind hingegen als Abbruchgrund nachrangig. Nur eine Minderheit von weniger als 20 Prozent der Abbrecher\_innen war wieder erwerbstätig. Je nach Datenquelle sind zwischen der Hälfte (Jobcenter-Befragung) und drei Viertel (Teilnehmenden-Befragung) arbeitslos (siehe oben, Abschnitt 4.2). Aber auch für Abbrecher\_innen stellen sich die Fragen nach den Wirkungen der Programmteilnahme und des Abbruchs auf die soziale Teilhabe.

Insgesamt befinden sich 160 Abbrecher und Abbrecherinnen in der Stichprobe der Teilnehmenden und Kontrollpersonen (siehe oben, Tabelle 3 in Abschnitt 4.2). Dies entspricht einem Anteil von 6,2 Prozent. Im Vergleich zu den Erkenntnissen des Monitorings sind Abbrecher und Abbrecherinnen in dieser Stichprobe wahrscheinlich unterrepräsentiert, selbst wenn man in Rechnung stellt, dass Programmabbrüche erst mit wachsender Programmdauer zunehmen und zum Befragungszeitpunkt weniger verbreitet waren. Zu vermuten ist, dass nach einem Abbruch die Bindung zum Programm, und damit die Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung, niedrig sind.

Abbildung 11 stellt die Teilhabeunterschiede zwischen Abbrecher\_innen und deren Kontrollpersonen denen von im Programm Verbliebenen und deren Kontrollpersonen gegenüber. Zunächst zeigen die

höheren Balken für im Programm verbliebene Personen die bereits bekannten positiven Wirkungen für alle Teilnehmenden (siehe oben, Tabelle 9). Für Personen, die das Programm abgebrochen haben, ergeben sich hingegen deutlich geringere oder sogar negative geschätzte Teilhabeunterschiede zu deren Kontrollpersonen.

Bei den Indikatoren Lebenszufriedenheit, Konsum und Aktivität und Mobilität sind diese zwar signifikant geringer als bei noch Teilnehmenden, erscheinen aber dennoch positiv. Weitere statistische Tests zeigen jedoch, dass die für Abbrecher\_innen geschätzten Werte nicht signifikant verschieden von Null sind. Auch der negative Effekt für den Indikator gesellschaftliche Anerkennung ist nicht signifikant verschieden von Null. Bei diesen Teilhabeindikatoren haben die ehemaligen Teilnehmenden nach dem Abbruch also weder signifikant höhere noch niedrigere Werte als ihre Kontrollpersonen. Für den Indikator Gesundheitszustand ergeben sich für Abbrecher\_innen hingegen signifikant negative geschätzte Teilhabeunterschiede zu deren Kontrollpersonen.

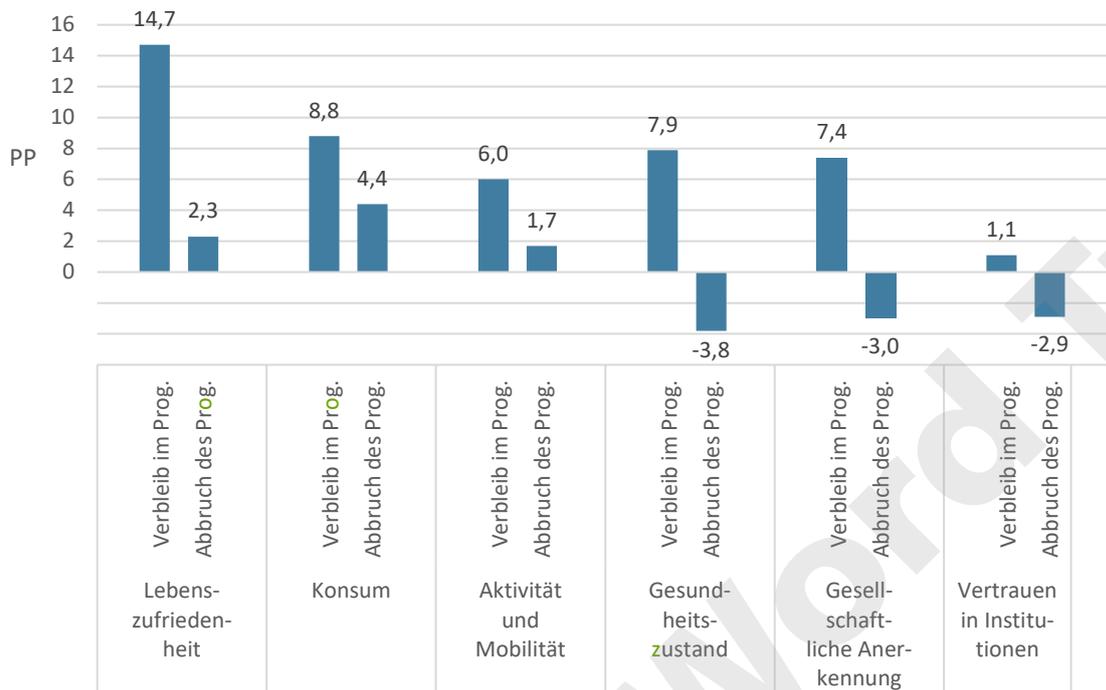
Wie können die negativen Werte für Abbrecher und Abbrecherinnen für den Gesundheitszustand erklärt werden? Eine Auswertung der administrativen Daten ergibt, dass Personen, die das Bundesprogramm vorzeitig verließen, auch frühere Maßnahmen signifikant öfter vorzeitig beendeten als andere Teilnehmende.<sup>23</sup> Dieser Befund könnte mit der Gesundheit zusammenhängen. Möglicherweise war der Gesundheitszustand der Abbrecher\_innen schon vor dem Eintritt in das Programm schlechter als der ihrer Kontrollpersonen.

Auch für den Indikator Vertrauen in Institutionen ergeben sich für Abbrecher\_innen signifikant negative geschätzte Teilhabeunterschiede zu deren Kontrollpersonen. Hier ist es denkbar, dass negative Erfahrungen - Konflikte mit dem Arbeitgeber, am Arbeitsplatz oder mit Fachkräften der begleitenden Maßnahmen - das Vertrauen in deren Einrichtungen verringert haben. Denkbar ist aber auch ein umgekehrter Mechanismus, nämlich, dass Teilnehmende mit einem geringeren Institutionenvertrauen ihrer Programmteilnahme von vornherein skeptisch gegenüberstehen und es deshalb eher zu Abbrüchen kommt.

---

<sup>23</sup> Teilnehmende, die das Bundesprogramm zum Befragungszeitpunkt abgebrochen hatten, hatten im Durchschnitt 23,4 Prozent ihrer vergangenen Maßnahmenteilnahmen ohne einen Übergang in Beschäftigung vorzeitig beendet. Bei Teilnehmenden, die zum Befragungszeitpunkt noch im Programm waren oder dieses bereits planmäßig beendet hatten, beträgt dieser Anteil hingegen nur 18,9 Prozent. Der Unterschied zwischen diesen Werten ist signifikant zum 5-Prozentsniveau.

**Abbildung 11 Unterschiede für sechs Teilhabeindikatoren nach Abbruch bzw. Verbleib im Programm**



Quelle: FD\_BPSTAA\_W1, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte, Prog. = Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Zur Vereinfachung der Darstellung zeigt Abbildung 13 lediglich diejenigen Teilhabeindikatoren, für die signifikante Unterschiede zwischen Abbrecher\_innen und am Programm Teilnehmenden gefunden wurden. Die geschätzten Programmeffekte basieren auf Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und deren Interaktion mit einer 0-1 Variable für Abbrecher\_innen sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie und Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformationen, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie zum Unterstützungsbedarf). Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 6.4.3).

Insgesamt deuten die Ergebnisse beim bisherigen Stand der Untersuchung darauf hin, dass die sozialen Teilhabewerte der Abbrecher und Abbrecherinnen nach Programmabbruch deutlich unter denjenigen der weiterhin Teilnehmenden liegen. Die berichteten Ausprägungen sind bei den Indikatoren Lebenszufriedenheit, Konsum und Aktivitäten etwas höher als bei den dazugehörigen Kontrollpersonen. Im Vergleich dazu sind die Ausprägungen beim Gesundheitszustand, bei der gesellschaftlichen Anerkennung und beim Vertrauen in Institutionen geringer. Aufgrund der fehlenden Nullmessung kann nicht mit Sicherheit bestimmt werden, ob die Teilhabewerte der Abbrecher\_innen bereits vor dem Eintritt in das Programm so niedrig oder so hoch waren. Der Befund weist aber auf einen möglichen inhärenten Zielkonflikt des Programms hin. Einerseits sollen Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen gefördert werden, was nach den Analysen die Gesamtwirkung des Programms erhöhen kann. Andererseits können solche Einschränkungen einen Programmabbruch befördern. Die positiven kurzfristigen Wirkungen des Programms könnten dann mit der Zeit nachlassen oder sich, je nach Abbruchhäufigkeit, sogar ins Negative kehren. Die bisherigen Ergebnisse sind daher noch vorläufiger Natur, weil langfristige Wirkungen unberücksichtigt bleiben. Zudem sind Abbrecher\_innen in den Befragungsdaten unterrepräsentiert.

## 7. Zwei Gestaltungsparameter der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

### 7.1 Einleitung und Fragestellungen

Die Analysen der Unterschiede in der sozialen Teilhabe für Teilnehmende und Kontrollpersonen sowie die Ergebnisse der qualitativen Interviews haben gezeigt, dass die individuelle Programmgestaltung für die empfundene Teilhabe von Bedeutung ist. Hierfür wurden zwei Gestaltungsparameter als besonders relevant herausgearbeitet, nämlich die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und die Zuordnung bzw. Passung von Teilnehmenden zum Arbeitsplatz. Wo beides gelingt, sind Teilhabegewinne schon kurzfristig zu erwarten. Auf Basis der Fallstudien lassen sich Wirkungsmechanismen und Umsetzungsvarianten rekonstruieren, die letztlich in die Diskussion um Erfolgsfaktoren bei der Gestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung eingehen. Qualitative und quantitative Forschung greifen dafür ineinander. In diesem Kapitel werden für die **begleitenden Aktivitäten** folgende Fragen im Abschnitt 7.2 behandelt:

- Welche Inhalte und Formen nehmen die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ an?
- Welche Erfahrungen haben die Fachkräfte und Teilnehmenden mit den begleitenden Aktivitäten gesammelt, und welche Anforderungen ergeben sich daraus für deren Gestaltung?

Bezogen auf die **Gestaltung der Arbeitsverhältnisse**, steht im Abschnitt 7.3 folgende Frage im Mittelpunkt:

- Wie wird die Passung zwischen den Anforderungen des Arbeitsplatzes und dem Arbeitsvermögen der Beschäftigten hergestellt?

Mit Blick auf den Fortgang des Programms wird außerdem auf die Lernerfahrungen der Teilnehmenden durch die Beschäftigung und die Erwartungen an die Beschäftigungsfähigkeit für die Zeit nach Auslaufen des Programms eingegangen.

Grundlage sind die erste Welle der Fallstudien an 16 Standorten und die darin enthaltenen leitfadengestützten Interviews mit Fachkräften aus Jobcentern, bei Arbeitgebern sowie mit den Teilnehmenden selbst.<sup>24</sup> Ergänzend wird die Befragung der Jobcenter hinzugezogen.

### 7.2 Beschäftigungsbegleitende Aktivitäten

#### 7.2.1 Das Angebot an beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten

In der Befragung der Teilnehmenden wurde deutlich, dass etwa die Hälfte der Befragten (mindestens) eine beschäftigungsbegleitende Maßnahme genutzt hat. Am weitesten verbreitet sind demnach Stärken-Schwächen-Analysen (die streng genommen eine der Beschäftigung vorgeschaltete Aktivität ist, von den Jobcentern aber gleichwohl im Rahmen des Programms durchgeführt wird), Weiterbildungen und Begleitungen zum Arbeitgeber. Diese und auch die anderen Maßnahmen können nur dort von Teilnehmenden wahrgenommen werden, wo sie auch angeboten

---

<sup>24</sup> Die qualitativen Interviews wurden anonymisiert. Zitate der Interviewpartner\_innen werden im Kapitel 7 mit Interviewkürzeln wiedergegeben. TN steht für Teilnehmende, AG für Arbeitgeber und FK für eine Fachkraft im Jobcenter. Die erste Ziffer verweist auf den untersuchten Standort, die zweite Ziffer auf die Nummer des jeweiligen Interviews.

werden. Über das Angebot an begleitenden Maßnahmen gibt Tabelle 16 Auskunft. Grundlage hierfür ist nicht mehr die Teilnehmenden-Befragung, da die Teilnehmenden nicht das Angebot kennen, sondern die Jobcenter-Befragung.

**Tabelle 16 Angebot an begleitenden Aktivitäten und Anteil der Nutzer\_innen an allen Programmteilnehmenden am Standort, in Prozent**

Begleitende Aktivitäten	Anzahl der JC	Anteil an allen JC im Programm	Anteil der Nutzer_innen an allen Programmteilnehmenden				
			(Fast) alle	Mehrheit	Weniger als die Mehrheit	Im Einzelfall	Keine Angabe
Individuelle Betreuung / Coaching der TN durch das JC	123	73,7	65,9	21,1	8,1	3,3	1,6
Individuelle Betreuung / Coaching der TN durch Externe	75	44,9	40,0	24,0	24,0	10,7	1,3
Individuelle Betreuung / Coaching der TN beim Arbeitgeber	97	58,1	47,4	28,9	19,6	1,0	3,1
Angebote der Bewerbungsunterstützung	111	66,5	38,7	25,2	21,6	11,7	2,7
Angebote im Bereich Gesundheit / Psychosoziales / Familie	103	61,7	29,1	21,4	31,1	17,5	1,0
Angebote der Qualifizierung	76	45,5	11,8	5,3	34,2	47,4	1,3
Angebote im Bereich Kultur, Freizeit und Austausch	29	17,4	27,6	20,7	37,9	10,3	3,4

Quelle: Jobcenter-Befragung 2018, zweite Welle. N=167. Eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: JC = Jobcenter, TN = Teilnehmende.

In fast allen Jobcentern, die sich an der Jobcenter-Befragung beteiligt haben, werden programmspezifische Aktivitäten zur **individuellen arbeitsplatzbezogenen Betreuung und Begleitung** der Teilnehmer\_innen und der Betriebe durchgeführt, in einem kleineren Teil der Jobcenter ist dies die einzige Begleitaktivität. Überwiegend wird dies durch die Jobcenter selbst übernommen, an jeweils etwas mehr bzw. weniger als der Hälfte der Standorte erfolgt dies durch die Betriebe bzw. durch externe Dienstleister. Eine individuelle Betreuung wird nach Angaben der Jobcenter für fast alle Teilnehmenden angeboten, wobei die Umsetzung teilweise als schwierig beschrieben wird.

Angebote der **Bewerbungsunterstützung und des Absolventenmanagements** werden von der Mehrheit der an der Befragung beteiligten Jobcenter nach eigenen Angaben für mehr als die Hälfte der Teilnehmenden umgesetzt. In den Fallstudienstandorten wird jedoch deutlich, dass es sich dabei nur teilweise um programmspezifische Angebote handelt. Teilweise handelt es sich auch um eine Tätigkeit des regulären Fallmanagements im Hinblick auf zukünftige Bewerbungen zum Abschluss der Programmteilnahme (Überarbeitung der Bewerberprofile). Programmspezifische Aktivitäten der Bewerbungsunterstützung haben jedoch in fast allen Fallstudienstandorten deutlich zugenommen bzw. sind im letzten Jahr konkretisiert worden.

Programmspezifische Angebote im Bereich **Qualifizierung** werden bislang nur in einer Minderheit der Jobcenter umgesetzt. Mehrere an den Fallstudienstandorten beteiligte Jobcenter kündigten einen verstärkten individuellen Einsatz von Qualifizierungsinstrumenten zum Ende der Laufzeit hin

an. 76 von 167 Jobcentern gaben in der Jobcenter-Befragung an, Angebote im Bereich der Qualifizierung durchzuführen, jedoch überwiegend nur als Einzelfallförderung unter Nutzung der Regelinstrumente, also nicht als programmspezifisches Angebot, und dementsprechend auch nur in 13 von 167 Jobcentern für die Mehrheit der Teilnehmenden.

Insgesamt stehen damit aber begleitende Aktivitäten im Vordergrund, die auf die aktuelle und zukünftige Erwerbsarbeit ausgerichtet sind. Von diesen Aktivitäten lassen sich weitere Angebote unterscheiden, die primär auf andere Teilhabedimensionen als die unmittelbare Erwerbsarbeit selber abzielen, wie z.B. Gesundheit, soziale Integration, Anerkennung oder Selbstwirksamkeit. Hierbei handelt es sich um **Einzel- und Gruppenangebote im Bereich Gesundheit, Psychosoziales und Familie** sowie **gruppenbezogene Aktivitäten im Bereich Kultur, Austausch und Freizeitgestaltung**.<sup>25</sup> Sie sind nicht so verbreitet wie die direkt erwerbsbezogenen Angebote, und sie richten sich seltener als die erwerbsbezogenen Angebote an die Gesamtheit oder große Teile der Teilnehmenden.

Die ohnehin schon vergleichsweise geringe quantitative Bedeutung von Angeboten jenseits der unmittelbaren Erwerbsorientierung hat während des Programmverlaufs weiter abgenommen. Dies betrifft vor allem den Bereich Gesundheit und Psychosoziales, wobei die Jobcenter damit auf einen Mangel an Interesse und Bedarf der Teilnehmenden reagieren. Gut ein Viertel der Jobcenter (26,3 Prozent) gab in der Jobcenter-Befragung an, weniger Begleitaktivitäten als geplant umzusetzen. Bei mehr als der Hälfte wurde dies mit fehlender Motivation der Teilnehmenden begründet, andere verwiesen darauf, dass Teilnehmer\_innen keinen oder einen anderen Bedarf hatten, als ursprünglich angenommen.

## 7.2.2 Die Umsetzung begleitender Aktivitäten mit Fokus auf Erwerbsarbeit

### Arbeitsplatzbezogene Betreuung und Begleitung

In fast allen Fallstudienstandorten mit programmspezifischen Betreuungsstrukturen wurde ein intensiviertes „proaktives“ Betreuungsmodell etabliert, in dem die spezialisierten Fachkräfte vor allem zu Beginn in regelmäßigen Abständen Kontakt zu den Beschäftigten und/oder den Arbeitgebern aufnehmen, um sich nach dem Verlauf der Beschäftigung und möglichen Schwierigkeiten zu erkundigen und als Ansprechperson anzubieten. Diese Betreuung wird entweder von Jobcenterbeschäftigten selbst oder durch externe Coaches durchgeführt. Die angegebene Kontaktdichte variiert zwischen den Standorten zwischen zweiwöchentlich bis vierteljährlich, hat aber - nach Beobachtungen in den Fallstudienstandorten - im Projektverlauf insgesamt abgenommen. Sie orientiert sich nun eher an Bedarfen der Teilnehmenden bzw. Arbeitgeber, so dass ein Teil der Beschäftigten im zweiten Jahr der Beschäftigung nur etwa halbjährlich Kontakt zu den Betreuungsfachkräften hat. Die Kontaktdichte ist deutlich höher, wenn die Betreuung durch Externe durchgeführt wird.

In den Fallstudien gibt es Hinweise darauf, dass eine regelmäßige und nicht Anlass bezogene Begleitung helfen kann, Teilnahmeabbrüche zu verhindern. Verschiedene Funktionen dieser Form der Betreuung werden dafür vor allem von Seiten der Fachkräfte und Arbeitgeber als relevant erachtet:

- Durch regelmäßige Präsenz und konkrete Ansprechbarkeit werden Betreuungsfachkräfte - an manchen Standorten auch Coaches genannt - oftmals in Krisen- und Konfliktfällen am Arbeitsplatz einbezogen, zumeist durch Arbeitgeber, aber auch durch Teilnehmende selbst. Sie vermitteln in Konflikten und setzen sich teilweise intensiv für die Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen ein, indem sie an der Entwicklung von Lösungen und

<sup>25</sup> Die Zuordnung dieser in wenigen Jobcentern durchgeführten Gruppenangebote zu sozialen Teilhabedimensionen neben der Erwerbsarbeit ist nicht überall eindeutig. So haben manche dieser Angebote auch die geförderte Beschäftigung selbst zum Thema und Ausgangspunkt, zielen aber primär auf Austausch und Selbstreflexion und teilweise auch umfassende Persönlichkeitsentwicklung ab.

Verhaltensregelungen mitarbeiten. Einzelne Fachkräfte formulieren jedoch den Eindruck, mit ihrer Intervention einen unvermeidbaren Abbruch nur ein wenig hinauszuzögern.

- Die Präsenz und Ansprechbarkeit ist für manche Teilnehmer\_innen beruhigend, auch unabhängig von konkreten Anliegen. Insbesondere die direkte und zeitlich flexible Kontaktmöglichkeit zu den Fachkräften wird gegenüber vorherigen Erfahrungen mit dem Jobcenter positiv hervorgehoben.
- An einzelnen Standorten beschreiben die Fachkräfte und vereinzelt auch Teilnehmende diese Form der Begleitung und Betreuung der Beschäftigten und Arbeitgeber als Schutzfunktion für die Beschäftigten. Die verpflichtende Kontrolle des Arbeitgebers bzw. des Arbeitsplatzes wird auch als Vehikel beschrieben, um mit den Teilnehmenden ins Gespräch zu kommen.
- Besuche am Arbeitsplatz und Anrufe bei den Beschäftigten können neben dem Kontrollaspekt außerdem Wertschätzung gegenüber der Arbeit der Beschäftigten zum Ausdruck bringen bzw. werden von manchen auch so empfunden - dies spiegelt sich in Berichten von Fachkräften und einigen Teilnehmenden wieder. Manche Beschäftigte freuen sich teilweise sehr über das entgegengebrachte Interesse an ihrer Arbeit und sind stolz, „ihren Betrieb“ vorstellen zu können.

Viele Beschäftigte lehnen jedoch eine kontinuierliche Betreuung und Begleitung der Beschäftigung ab, wie Fachkräfte und Teilnehmende gleichermaßen beschreiben. Gründe für diese Ablehnung sind:

- Die Teilnehmenden fühlen sich als „normale Arbeitnehmer\_innen“ und wollen nicht auf ihre Abhängigkeit vom Jobcenter zurückverwiesen werden.
- Viele Beschäftigte haben tatsächlich und nach eigenem Dafürhalten keinen Bedarf an Begleitung und Betreuung bezogen auf das Beschäftigungsverhältnis.
- Sie haben den Anspruch, Konflikte und Probleme am Arbeitsplatz selber zu lösen und schätzen das Arbeitsklima als förderlich ein, um Probleme auch anzusprechen.

Teilweise schätzen die Fachkräfte den Bedarf der Teilnehmenden anders ein als diese selbst.

Die befragten Arbeitgeber äußern sich ganz überwiegend positiv über die arbeitsplatzbezogene Betreuung und Begleitung. Sie bewerten positiv, dass sie in schwierigen Situationen nicht alleine gelassen werden und dass sowohl sie als auch die Teilnehmenden bei nicht intern zu lösenden Fragen und Krisen Unterstützung bekommen. Nur vereinzelt äußern sich die Arbeitgeber negativ über die intensive Betreuung durch Jobcenter oder externe Coaches, wenn sie diese vor allem als Kontrolle wahrnehmen und die organisationsinterne Begleitung für die Teilnehmenden als ausreichend, alltagsnäher und erfolgsversprechender einschätzen.

Für die Umsetzung der Betreuung und Begleitung ist die Akzeptanz durch die Beschäftigten wichtig. Hier deutete sich an, dass die Akzeptanz auf Seiten der Beschäftigten positiv beeinflusst wird, wenn die Betreuung eine gewisse Intensität und Regelmäßigkeit und damit Selbstverständlichkeit hat. Hilfreich wirkt sich aus, wenn sich die Betreuung und Begleitung explizit auch auf die Arbeitgeber und den Arbeitsplatz selber (Kontroll- und Schutzfunktion) bezieht und nicht nur die Teilnehmenden mit möglichen Problemen im Fokus stehen. Positiv wird ebenso eingeschätzt, wenn die betreuenden Fachkräfte zugleich auch andere Angebote durchführen und für die Teilnehmenden dadurch in verschiedenen Rollen präsent sind.

### **Bewerbungsunterstützung und Absolventenmanagement**

Von Bewerbungsaufgaben in der Anfangszeit der Programmteilnahme wurde nur an einzelnen Standorten berichtet. In der Regel sollten die Teilnehmenden zunächst in der Beschäftigung „ankommen“ und Sicherheit gewinnen. Nur einzelne Jobcenter haben bereits von Beginn an programmspezifische Aktivitäten zur gezielten Bewerbungsunterstützung durchgeführt bzw. angeboten. Bei vielen Teilnehmenden stießen diese Angebote auf Desinteresse oder Ablehnung und wurden teilweise auch von den Jobcentern eingestellt. Die Teilnehmenden empfinden diese Angebote bzw. Bewerbungsaktivitäten überwiegend als überflüssig, weil sie in der Regel schon mehrfach Bewerbungstrainings absolviert, ihres Erachtens alle Unterlagen verfügbar haben und sie Bewerbungen zudem als aussichtslos empfinden bzw. erfahren haben. Vereinzelt problematisierten

Fachkräfte und auch Teilnehmende, dass es nach einem möglichen Scheitern der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. bei vornherein befristeter Beschäftigung kein „Rückkehrrecht“ in die programmfinanzierte dreijährige Beschäftigung gebe. Dies stünde Bewerbungen weit vor Ablauf der geförderten Beschäftigungszeit entgegen.

Ein Großteil der Jobcenter in den Fallstudien kündigt an, im letzten halben Jahr die Begleitaktivitäten stärker auf das Absolventenmanagement und Bewerbungsunterstützung zu fokussieren. Fachkräfte an den Fallstudienstandorten berichten durchgängig von der ambivalenten Haltung der Teilnehmenden hierzu: Einerseits lehnen sie es ab, sich mit weiteren Perspektiven bzw. dem Ende der Beschäftigung zu befassen, weil sie – wie auch die Fachkräfte – ihre Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als sehr gering einschätzen. Andererseits sind sie nach der Erfahrung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses überwiegend motiviert, „nicht wieder in Hartz IV“ zurückzukehren und haben daher ein starkes Interesse an einer Arbeitsaufnahme.

Die Aktivitäten zur Bewerbungsunterstützung und zum Absolventenmanagement zielen fast ausschließlich auf einen Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt ab. Die Chancen darauf werden von den Befragten aus den Jobcentern sowohl individuell als auch wegen der anhaltend im allgemeinen günstigen Arbeitsmarktlage als deutlich höher als vor der Beschäftigung eingeschätzt. Jedoch wird eine Integration in ungeforderte Beschäftigung nur für einen kleinen Teil der Teilnehmer\_innen als realistisch erachtet. Ein spezifisches Absolventenmanagement für die Mehrheit der Teilnehmenden ohne Chancen auf eine Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung ist bislang nicht vorgesehen. An einzelnen Standorten wird darauf hingewiesen, dass in der letzten Phase des Programms verstärkt auch Angebote zu Renten- und Gesundheitsthemen geplant sind und Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung der Teilnehmenden ergriffen werden müssten. Angesichts der geringen Erwerbsperspektiven ist ein generalisiertes Bewerbungsunterstützungsangebot, das stark an schon absolvierte Bewerbungstrainings erinnert, für viele Teilnehmende nicht attraktiv.

### **Fortbildung und Qualifizierung**

Angebote zur Qualifizierung können sich auf die aktuelle Beschäftigung beziehen und zudem für zukünftige Erwerbsarbeit oder auch die Vermittlung von Basiskompetenzen relevant sein. Sie wurden in den ersten zwei Jahren der Umsetzung nur in einem kleinen Teil der an den Fallstudien beteiligten Jobcenter umgesetzt, sollten aber zum Ende der Programmlaufzeit verstärkt werden. Dabei handelt es sich überwiegend um arbeitsplatzbezogene Maßnahmen für einen Teil der Teilnehmenden, die bei bzw. von Arbeitgebern durchgeführt wurden. Sie werden teilweise über Maßnahmen durch das Jobcenter finanziert, teilweise vom Arbeitgeber getragen. Überwiegend werden spezifische Kenntnisse für die Durchführung der geförderten Beschäftigung vermittelt (z.B. Strauchschnitt im Garten- und Landschaftsbau). Oftmals handelt es sich aber auch um sowohl arbeitsbezogene als auch allgemeine Kompetenzen (Ersthelferschulung, elektronische Datenverarbeitung). Von Seiten der Teilnehmenden werden Qualifizierungs- bzw. Fortbildungsmaßnahmen oftmals unmittelbar und auch über die Arbeit hinaus als hilfreich empfunden. Sie sind stolz auf ein erlangtes Zertifikat.

Es wird deutlich, dass v.a. zertifizierte Qualifizierungsmaßnahmen mit einem erkennbaren Nutzwert und Arbeitsbezug die Motivation und Teilnahmbereitschaft der Teilnehmenden verstärken. Welche Qualifizierungen sinnvoll angeboten werden können, hängt in starkem Maße auch von der Arbeitgeberstruktur und den lokalen Rahmenbedingungen ab. So ist die Umsetzung von solchen Maßnahmen in Flächenlandkreisen, mit einer starken Streuung der Arbeitgeber und bei insgesamt geringer Teilnehmendenzahl schwierig und wurde deshalb in einzelnen Fallstudienstandorten auch nicht umgesetzt. Dies zeigt sich auch in der Jobcenter-Befragung. Während nur 40,8 Prozent der teilnehmenden Jobcenter aus ländlichen Regionen Qualifizierungsangebote anbieten, sind es 53,1 Prozent der Jobcenter in städtischen Gebieten.

An zwei Fallstudienstandorten wurden Maßnahmen bei einzelnen größeren Arbeitgebern durchgeführt und für andere Teilnehmende aus dem Bundesprogramm geöffnet. Für die Planung und

Umsetzung ebenfalls relevant ist die von Jobcentern in den Fallstudien kritisierte mangelnde Finanzierungsmöglichkeit von Qualifizierungsmaßnahmen für Teilnehmende außerhalb des Leistungsbezugs. Teilweise mussten hier informelle Lösungen der Finanzierung gefunden werden, teilweise konnten Teilnehmer\_innen außerhalb des SGB II-Leistungsbezugs nicht teilnehmen. In der Jobcenter-Befragung gibt es aber keine Hinweise darauf, dass wegen mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten keine Qualifizierungsmaßnahmen umgesetzt werden.

### 7.2.3 Die Umsetzung begleitender Aktivitäten mit Fokus auf weitere Teilhabedimensionen

Neben der Teilhabedimension Erwerbsarbeit, die vor allem mit der Begleitung der Beschäftigung, dem Absolventenmanagement und Qualifizierungsmaßnahmen adressiert werden, werden als weitere soziale Teilhabedimensionen Gesundheit, soziale Integration, Anerkennung, und Ressourcen mit Begleitaktivitäten gezielt oder indirekt aufgegriffen. Die quantitative Bedeutung dieser schwerpunktmäßig darauf ausgerichteten zusätzlichen Begleitaktivitäten ist deutlich geringer als die beschäftigungsbezogene Begleitung und nimmt im Programmverlauf ab.

#### **Klärung lebenspraktischer Anliegen im Rahmen regelmäßiger beschäftigungsbegleitender Betreuung**

Ausgehend von einer an manchen Standorten intensiven arbeitsplatzbezogenen Begleitung der Teilnehmer\_innen kommt es vielfach zu einer Erweiterung dieser Begleitung im Sinne eines ganzheitlichen Fallmanagements. An manchen Standorten stellen die regelmäßigen Besuche bei den Teilnehmer\_innen am Arbeitsplatz bzw. telefonische Nachfragen zum Stand der Dinge wichtige Gelegenheitsstrukturen für die Formulierung von Anliegen auch jenseits der Erwerbsarbeit dar, die von vielen Teilnehmenden laut Auskunft der Fachkräfte genutzt werden.

Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, betrifft dies vor allem Übergangsprobleme, also Themen und Anliegen, die als Folge der Beschäftigungsaufnahme neu entstanden sind und gelöst werden müssen, um die Beschäftigung nicht zu gefährden bzw. diese zu ermöglichen, aber auch Problemlagen, die durch die veränderte Lebenssituation verschärft werden. Fachkräfte beschreiben diese Schwierigkeiten als die wichtigsten Themen und Anliegen, die im Rahmen der Beschäftigungsbegleitung bearbeitet werden müssten. Zugleich blockierten diese lebenspraktischen Fragen auch die Bearbeitung von Themen im Zusammenhang mit der Arbeit selbst. Da diese Übergangsprobleme mittlerweile überwiegend gelöst seien, finden mittlerweile insgesamt weniger Einzelgespräche statt als noch zu Beginn der Beschäftigung. Zu den häufig genannten Übergangsproblemen gehören:

- An vielen Standorten mit einer intensiven und regelmäßigen Betreuung der Beschäftigung werden **leistungsrechtliche Fragen** in Folge der Beschäftigungsaufnahme als wichtigstes „Übergangsproblem“ beschrieben. Diese treten vor allem aufgrund veränderter Zahlungszeiträume aufgrund von Verzögerungen bei der Abrechnung von Aufstockungsbeträgen auf. Hier haben Programmbetreuer\_innen und Coaches vielfach die Rolle, als Vermittler\_in gegenüber der Leistungsabteilung aufzutreten und auf eine für die Teilnehmenden günstige und schnellstmögliche Lösung hinzuwirken. Manche Teilnehmer\_innen empfanden die ungeklärte Finanzsituation als existenziell bedrohlich und wollten deswegen die Beschäftigung im Programm abbrechen. Aufgabe der Programmbetreuer\_innen ist es dann, Teilnehmer\_innen zu ermutigen und konstruktive Lösungsmöglichkeiten anzubieten.
- Als ein weiteres Übergangsthema werden organisatorische Fragen in Zusammenhang mit **Kinderbetreuung und Mobilität** beschrieben. Diese stellen ebenfalls eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses dar. So vermittelt die Fachkraft an einem Standort Eltern bzw. Mütter an eine spezielle Einrichtung zur Kinderbetreuung vor Ort. Eine andere Fachkraft hat bei der Organisation eines Fahrrads unterstützt.
- Auch familiäre Probleme und Konflikte werden als mögliche Übergangsprobleme und Anliegen von einzelnen Teilnehmer\_innen angeführt. Hierbei geht es insbesondere um Fragen **veränderter**

**familiärer Beziehungen durch veränderte Betreuungsarrangements.** So berichtet eine Teilnehmerin von ihrem schlechten Gewissen, weil sie ihrer Tochter nun nicht mehr bei den Schulaufgaben helfen könne. Diese verhalte sich zudem zunehmend auffällig und aggressiv. Gemeinsam mit der Programmbetreuerin habe sie eine andere Umgangsform mit ihrer Tochter und ihren eigenen Ansprüchen entwickeln können.

- Teilweise werden mit der Beschäftigungsaufnahme und der intensivierten Begleitung auch **langjährige Probleme sichtbar** und werden bearbeitet, z.B. durch die Vermittlung von Angeboten der Suchtkrankenhilfe oder in Rehabilitationsmaßnahmen.

Manche Teilnehmer\_innen lehnen es ab, sich bei alltagspraktischen Fragen an die für die Programmbegleitung zuständigen Betreuungsfachkräfte/Coaches zu wenden: „Ich bin jahrelang alleine klargekommen. Und jetzt kommt jemand her, der mir die Hand reichen will und sagen will, du ich helfe dir. Das kann ich nicht annehmen, weil es einfach unnormale für mich einfach ist“ (16, TN 2). Von den Teilnehmenden werden vielfach auch die Arbeitgeber und - sofern v.a. bei Beschäftigungsgesellschaften vorgehalten - die dort angesiedelten Betreuungsstrukturen als Anlaufstellen bzw. Ansprechpersonen für alltagspraktische Fragen benannt. Diese Angebote werden jedoch nicht überall und für alle Teilnehmenden vorgehalten und können insbesondere in leistungsrechtlichen Fragen nur begrenzt vermitteln.

Es wird deutlich, dass Anliegen häufig ‚nebenbei‘ und erst auf Nachfrage durch die Fachkraft vorgebracht werden, seltener direkt und eigeninitiativ durch die Teilnehmenden. Dies verdeutlicht die wichtige Funktion eines niedrigschwelligen Zugangs zu der betreuenden Person. Diese Niedrigschwelligkeit wird durch regelmäßigen Kontakt und Präsenz ermöglicht, weil hierdurch ein offener und flexibel nutzbarer Raum für die Thematisierung verschiedener Anliegen entsteht.

Die arbeitsplatzbezogene Begleitung der Beschäftigung wird vor allem dann für das Vortragen von Anliegen genutzt, wenn die Teilnehmenden ein Vertrauensverhältnis zu den Fachkräften aufbauen können bzw. bereits schon vorher im Rahmen des Fallmanagements aufgebaut hatten. Teilweise wird eine vorher bestehende Beratungsbeziehung durch eine nun höhere Kontaktdichte intensiviert; hierzu trägt auch bei, dass die Teilnehmenden die Fachkräfte auch in anderen Rollen und Settings kennenlernen (z.B. an ihrem Arbeitsplatz, bei der Durchführung von Veranstaltungen). Eine für die Programmbegleitung zuständige Fallmanagerin beschreibt die veränderte Beratungsbeziehung: „Da ist natürlich schon eine ganz andere Atmosphäre, als wenn man die nur am Schreibtisch einlädt. Da spricht man auch über andere Sachen. Und deswegen denke ich, also ich habe, glaube ich, zu den Kunden ein anderes Verhältnis als zu meinen in Anführungsstrichen normalen Kunden, die ich sonst in der Betreuung habe“ (12, FK 1).

Umgekehrt weisen mehrere Coaches/Programmbetreuungsfachkräfte darauf hin, dass über die Unterstützung bei leistungsrechtlichen Fragen Vertrauen hergestellt werde, da die Teilnehmer\_innen wahrnehmen, dass sie sich gegenüber der Leistungsabteilung für ihre Anliegen einsetzen. Hierdurch entstehe eine Offenheit auch für weitere Themen bzw. teilweise auch die Gelegenheit für intensivere Coachingprozesse.

### **Zusätzliche Begleitaktivitäten in den Bereichen Psychosoziales und Gesundheit**

Sowohl im Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ als auch in den Konzepten der Jobcenter werden den gesundheitlichen und psychosozialen Problemlagen der Teilnehmenden eine zentrale Bedeutung für deren Arbeits- und Lebenssituation eingeräumt. Es reiche nicht, nur die Beschäftigung zu fördern, sondern dieses müsse flankiert werden mit Angeboten, die genau diese Themen und Anliegen aufgreifen, um sie bearbeiten zu können. Das war vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales als Herausgeber der Förderrichtlinie auch beabsichtigt: „Sinnvoll erscheinen auch Angebote, die soziale Problemlagen wie etwa Sucht- und Schuldenprobleme oder gesundheitliche Einschränkungen angehen“ (BMAS 2015, S. 1). Psychosoziale und gesundheitsbezogene Themen

lassen sich vor allem den Teilhabedimensionen Gesundheit, Ressourcen, aber auch Selbstwirksamkeit zuordnen.

Es lassen sich zwei wesentliche Formate identifizieren und unterscheiden: Zum einen bieten manche Jobcenter intensivere Formen des Einzelcoachings an, wobei Coaching hier als längerfristig angelegter Reflexions- und Beratungsprozess zur Arbeit an sich selbst verstanden wird, in dem Bedarfe gezielt und kontinuierlich bearbeitet werden sollen. Die Übergänge von und zu einer kontinuierlichen Begleitung und Betreuung der Beschäftigung – die ja auch als Gelegenheitsstruktur für breitere Anliegenformulierungen genutzt werden – sind allerdings fließend.<sup>26</sup> Der grundsätzliche Unterschied zur oben beschriebenen kontinuierlichen Begleitung besteht darin, dass im Falle von Coaching der Rahmen der Beratung, die Ziele und Anliegen und auch der Auftrag an die Fachkraft von dem Teilnehmer oder der Teilnehmerin deutlich formuliert werden. Dies entfällt zumeist bei der kontinuierlichen arbeitsplatzbezogenen Begleitung.

Insgesamt ein Drittel der Fallstudienstandorte bietet ein Einzelcoaching in diesem Sinn an. Durchgeführt wird dies von Projektfachkräften, externen Psycholog\_innen oder auch durch Fachkräfte, die beim Arbeitgeber angestellt sind. Anders als gruppenbezogene Veranstaltungen ist die Inanspruchnahme dieser Angebote freiwillig, da sie die Motivation und Mitarbeit der Teilnehmenden voraussetzen, um durchgeführt werden zu können. Die vorhandenen Angebote werden aber von deutlich weniger Teilnehmenden genutzt als die Jobcenter erwartet hatten. Diese wenigen Teilnehmenden scheinen nach Aussagen der Fachkräfte jedoch in hohem Maße davon zu profitieren. Das Angebot professioneller psychologischer Beratung wird an zwei Standorten gar nicht in Anspruch genommen.

Zum anderen werden psychosoziale und Gesundheitsthemen vielfach auch in Informations- und Gruppenveranstaltungen aufgegriffen, was sowohl intern – von den zuständigen Fachkräften – organisierte partizipative Workshop-Formate als auch Informationsveranstaltungen zumeist mit externen Dienstleistern umfasst. Hier berichten die Fachkräfte von Informationsveranstaltungen vor allem zum Thema Gesundheit und Ernährung, aber auch Schulden, Sucht und entsprechenden Hilfestrukturen sowie zu psychosozialen Themen wie Kommunikation und Konflikte, Stressbewältigung und Motivation, sowie Kinder und Familie.

Fast alle Jobcenter mit entsprechenden Angeboten an den Fallstudienorten berichten, dass diese von einem Teil der Beschäftigten nicht wahrgenommen werden. Insbesondere bei Nichtleistungsbeziehenden haben die Jobcenter nach eigenen Aussagen „nichts in der Hand“, um die Beschäftigten zu einer Teilnahme zu verpflichten. Vor allem Angebote zum Thema Gesundheit (z.B. Gesundheitstage) wurden daraufhin teilweise eingestellt. Auch wird die Teilnahme mittlerweile wie auch bei den Qualifizierungsmodulen – nach Beschwerden der Teilnehmenden – überwiegend als Arbeitszeit angerechnet, so dass die Jobcenter in Kooperation mit den Arbeitgebern versuchen können, auf eine Teilnahme hinzuwirken. Dies scheint an manchen Standorten zu gelingen, so dass hohe Teilnahmequoten zustande kommen, an anderen weniger. Bei der Inanspruchnahme der Angebote lassen sich also deutliche Unterschiede zwischen den Standorten ausmachen. Während Fortbildungen und Veranstaltungen zu sozialpsychologischen Themen an manchen Standorten auf nur wenig Resonanz stoßen und Teilnehmende sich auch bei einer verpflichtenden Teilnahme eher entziehen, sind sie an anderen Standorten ein „voller Erfolg“. Schwierigkeiten wurden insbesondere in Landkreisen mit eingeschränkten Mobilitätsmöglichkeiten berichtet.

In den Berichten aus den Fallstudienstandorten werden folgende Aspekte als Gründe für die Ablehnung von Angeboten zu gesundheitsbezogenen und psychosozialen Themen deutlich, die an manchen Standorten dazu führen, dass diese nicht wie geplant in Anspruch genommen werden:

---

<sup>26</sup> Der Begriff des Coachings wird von vielen Jobcentern sehr breit für jede Form der Betreuung und Kontaktaufnahme angewandt und lässt nicht erkennen, welche Aktivität damit bezeichnet wird.

- Viele Teilnehmende haben bzw. sehen keinen persönlichen Bedarf sich mit den angebotenen Themen zu befassen. Manche Teilnehmende beschreiben die Themen auch als zu „abstrakt“, zu „theoretisch“ und können keinen Bezug zu sich herstellen.
- Sie sehen sich als Arbeitnehmer\_in und wollen mit solchen Themen nicht auf ihre mit Langzeitarbeitslosigkeit verbundene Probleme und Abhängigkeit vom Jobcenter hingewiesen werden.
- Teilweise sehen sie sich durch solche Angebote bevormundet bzw. stigmatisiert, weil sie sich selber schon in anderen Kontexten damit ausreichend befasst haben oder weil sie die Maßnahmen als unzulässigen Eingriff in ihre private Lebensführung wahrnehmen. Teilweise geht die Ablehnung entsprechender Themenveranstaltung damit einher, sich im Vergleich zu anderen Teilnehmenden als weniger bedürftig wahrzunehmen: „Ich werde 39 Jahre alt, da braucht man mir nicht erzählen, wie ich mich zu ernähren habe, gesundheitlich und was man so tun kann für sich selber. Das brauche ich nicht. Es gibt natürlich Leute, die das nötig haben, aber für mich war das verlorene Zeit“ (3, TN 3).
- Einige Fachkräfte vermuten, dass viele Teilnehmende sich nicht auf eine intensivere Arbeit an ihren psychosozialen und gesundheitlichen Problemen im Rahmen von Einzelfallarbeit einlassen, weil sie nach jahrelanger Arbeitslosigkeit mit den Herausforderungen der Beschäftigungssituation ausgelastet sind. Ressourcenzehrende Belastungen entstehen zum einen durch lebenspraktische Folgeprobleme der Beschäftigungsaufnahme, wie z.B. Unklarheiten und Verzögerungen in der Bescheidung der weiterhin auszahlenden Aufstockungsbeträge: „Die kommen ja dann auch in finanzielle Probleme. Dann kann man überhaupt nicht mehr über Inhalte oder so über Coaching sprechen, sondern da geht es vordergründig darum, dass der finanzielle Teil gesichert ist“ (5, FK 2). Zum anderen seien auch die Lernanforderungen der Beschäftigungssituation auslastend. So beschreibt eine Fachkraft an einem Standort, warum ein vorgesehene Gesundheitscoaching bei einem Träger nicht wie geplant für einen dafür vorgesehenen Teilnehmenden umgesetzt werden konnte: „Ein Gesundheitscoaching ist angedacht (...). Momentan rudert der Träger zurück und sagt, also der Herr Z. ist so im Stress mit seinem Grundschul-Lernprogramm, er hat seine Kapazität erreicht, er kann jetzt nicht noch zusätzlich ein Gesundheitscoaching machen“ (7, FK 1).
- Wenngleich es ein wichtiger Faktor ist, dass Angebote als Arbeitszeit gelten, so wollen manche Teilnehmende dennoch nicht am Arbeitsplatz fehlen, um eine begleitende Aktivität wahrzunehmen.

Demgegenüber beschreiben Fachkräfte und auch Beschäftigte standortübergreifend, dass diese in hohem Maße von den Angeboten zu psychosozialen und gesundheitlichen Themen profitieren, wenn sie diese wahrnehmen. Beschäftigte, die Angebote gerne nutzen, heben hervor, dass sie interessiert und aufgeschlossen für viele Themen sind und es nie falsch sei, etwas Neues zu lernen („Man lernt nie aus“) zugleich kritisieren sie andere Teilnehmer\_innen, die prinzipiell allem Neuen gegenüber negativ eingestellt seien.

Das Vertrauen und die Bereitschaft der Teilnehmenden, Gesundheitsfragen und psychosoziale Themen zu thematisieren, steigen, wenn die Programmbetreuer\_innen/Coaches auch unmittelbar alltagspraktische Hilfe leisten und z.B. bei der Klärung leistungsrechtlicher Probleme helfen können.

Ein Teilnehmer mit einer depressiven Erkrankung reflektiert seine intensive Nutzung des Einzelcoachingangebotes als Möglichkeit psychischer Entlastung und ist froh, dass ihm die Möglichkeit dazu geboten wird. Auch wenn er zu seiner langjährigen Vermittlungsfachkraft ein Vertrauensverhältnis hat, schätzt er die Möglichkeit eines externen Coachings unabhängig von Verhaltensvorgaben und Sanktionsmöglichkeiten des Jobcenters. Andere Teilnehmer\_innen schätzen hingegen, dass ihre langjährigen Fallmanager\_innen nun auch für die Programmbetreuung zuständig sind (Beschäftigungsbegleitung, Einzelcoaching). Sie beschreiben den Kontakt und das Vertrauensverhältnis zur Fachkraft als eines, welches durch die Programmaktivitäten noch intensiviert wurde, da es nun häufiger Kontaktanlässe gebe und auch mehr Anliegen.

An einzelnen Standorten wird mit dem Instrument der sogenannten ABC-Messung<sup>27</sup> gearbeitet, die Teilnahme ist in der Regel verpflichtend. Auffallend ist, dass die Teilnehmenden diese Methode der Selbstreflexion von Ressourcen und Kompetenzen sowie zur Standortbestimmung in Bezug auf verschiedene Lebensbereiche fast durchgängig gerne in Anspruch nehmen, wie die Fachkräfte und Beschäftigte übereinstimmend berichten. Ausgehend von der Auswertung der Messung ergeben sich teilweise auch intensivere Beratungsgespräche. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass die Teilnehmenden prinzipiell bereit sind, sich „mit sich“ zu befassen, verbale und diskursorientierte Methoden aber zumindest bei einem Teil auf Ablehnung oder Desinteresse stoßen. Demgegenüber eröffnet ein standardisiertes und einfach zu bedienendes Instrument einen niedrigschwelligen Zugang, um sich weiter mit den darin behandelten Themen zu befassen. In der psychologischen und pädagogischen Literatur findet sich häufig der Hinweis, die Diskursorientierung gängiger Beratungsmethoden vor allem auf Angehörige der gebildeten Mittelschicht abziele und viele Menschen aus anderen Milieus damit nur schwer erreicht werden könnten (vgl. z.B. Raither 2006, Schuch 2008).

Wie auch bei den Qualifizierungsmaßnahmen ist es für die Umsetzung von Gruppenmaßnahmen relevant, wie leicht oder schwer die Teilnehmenden zu erreichen sind. Sie sind vor allem vor dem Hintergrund einer überwiegend geringen Motivation vieler Beschäftigter zur Teilnahme an den Angeboten von großer Bedeutung.

### **Gruppenbezogene Aktivitäten im Bereich Kultur, Austausch und Freizeitgestaltung**

Nur an wenigen Standorten werden regelmäßige Austauschformate in kontinuierlichen Gruppen für die Programmteilnehmer\_innen angeboten, die auf Austausch und Netzworkebildung und damit insbesondere auf die Teilhabedimension soziale Integration abzielen. Neben dem Austausch über die Arbeit und die verschiedenen Tätigkeitsbereiche (unter anderem auch gegenseitige Besuche am Arbeitsplatz) geht es auch um gemeinsame kulturelle Besuche und Freizeitaktivitäten, mitunter auch um psychosoziale und gesundheitliche Themen. Diese Gruppen werden - so die Ergebnisse der Fallstudien - in der Regel von denjenigen koordiniert, die auch die regelmäßige Begleitung der Arbeitgeber und Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz durchführen. Die Motivation und Teilnahmebereitschaft eines Teils der Beschäftigten wird als gering beschrieben. Manche Beschäftigte würden sich dauerhaft einer Teilnahme entziehen, was insbesondere für Nichtleistungsbeziehende berichtet wurde. Die Treffen mit denjenigen, die daran teilnehmen, verliefen in der Regel positiv. Die befragten Teilnehmer\_innen äußern sich zur inhaltlichen Gestaltung und zum inhaltlichen Austausch vielfach positiv, in Bezug auf die Zielsetzung sozialer Netzworkebildung jedoch eher kritisch.

- Die Teilnehmenden, die die Gruppenangebote in Anspruch nehmen, profitieren in starkem Maße von Arbeitsplatzexkursionen bzw. einem Austausch über ihre Arbeit und Tätigkeitsbereiche, aber auch von Exkursionen zu kulturellen Einrichtungen in der Region. Zwei Aspekte sind dabei relevant: Exkursionen ermöglichen zum einen, neue Bereiche, Einrichtungen und Angebote in der Region kennenzulernen und sich damit auch die soziale und kulturelle Infrastruktur anzueignen. Zum anderen - darauf weisen vor allem die durchführenden Fachkräfte hin - bietet sich damit den Beschäftigten ein Forum für Wertschätzung und Anerkennung, denn im Austausch über die Arbeit nehmen sie sich gegenseitig als Arbeitnehmer\_in und Vertreter\_in eines Betriebs wahr. Die Teilnehmer\_innen würden entsprechend oft „mit stolzgeschwellter Brust“ über „ihre“ Einrichtung und ihre Arbeit berichten. Vereinzelt wird, auch von Seiten der Arbeitgeber, auf die Heterogenität der Arbeitsplätze hingewiesen. So gebe es interessante Arbeitsbereiche, über die es viel zu

---

<sup>27</sup> Diese in den Niederlanden entwickelte psychologische Methode dient dem Erstellen von Persönlichkeitsprofilen von Arbeitslosen. ABC steht für Attitudes (Einstellungen), Balance (emotionales Gleichgewicht) und Competences (Kompetenzen). Die Anwendung der Methode durch Jobcenter wird unter dem Aspekt der Freiwilligkeit der Teilnahme und des Datenschutzes kritisch diskutiert (vgl. TAZ 2011).

berichten gibt, und andere eher „stupide“ Arbeiten. Die Möglichkeit, im Rahmen des Austauschs Anerkennung und Resonanz für die eigene Tätigkeit zu erfahren, sind unterschiedlich.

- Die Zielsetzung der sozialen Integrationsförderung durch Netzwerkbildung geht hingegen überwiegend an den Teilnehmenden vorbei. Mehrere Teilnehmer\_innen und auch Fachkräfte verweisen auf die Heterogenität innerhalb der Gruppen. Teilweise grenzen sich Befragte auch von einzelnen oder mehreren Gruppenmitgliedern ab und wollen nicht mit diesen in einen Zusammenhang gebracht werden. Thematisiert wird vor allem von Frauen, dass sich unter den Teilnehmenden auch alkoholisierte und ungepflegte Männer mit schlechten Umgangsformen befänden, mit denen sie sich nicht befassen wollten, und mit denen sie sich auch nicht gerne in der Öffentlichkeit zeigen möchten. Nur vereinzelt wird über neue positive Kontakte zwischen einzelnen Personen berichtet, die sich über die gemeinsamen Aktivitäten ergeben hätten.

Es wird auch hier deutlich, dass der Arbeits- und Sachbezug und der Nutzenaspekt zentrale Faktoren für die Akzeptanz und Wertschätzung des gruppenbezogenen Angebots sind. Für die gezielte Förderung sozialer Kontakte eignen sie sich weniger. Diese hängen wie auch bei anderen Menschen von individuellen Interessen und Persönlichkeitsstrukturen ab.

#### 7.2.4 Fazit: Schwerpunkt der Begleitaktivitäten liegt auf der Beschäftigung

Ausgangsfrage der qualitativen Analyse der begleitenden Aktivitäten war die Frage, welche Dimensionen sozialer Teilhabe mit den Angeboten an beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ angesprochen werden, wie diese umgesetzt werden und von den Fachkräften und Teilnehmenden bewertet werden. Tabelle 17 stellt die Erfahrungen mit den verschiedenen begleitenden Aktivitäten zusammenfassend vor und bündelt förderliche und hemmende Faktoren für ihre Umsetzung.

**Tabelle 17 Übersicht über beschäftigungsbegleitende Aktivitäten**

Begleitende Aktivitäten	Umsetzung - Erfahrungen und Bewertung	Förderliche/ hinderliche Umsetzungsfaktoren
<b>Fokus auf Teilhabedimension Erwerbsarbeit</b>		
<b>Arbeitsplatz- bezogene Betreuung und Begleitung (regelmäßige und bedarfsorientierte Kontaktaufnahme/ Besuche am Arbeitsplatz) Fortbildung/ Qualifizierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positiv: Krisenintervention im Sinne der Aufrechterhaltung der Beschäftigung, Wertschätzung gegenüber TN als Arbeitnehmer_in, Präsenz und Ansprechbarkeit, Schutzfunktion</li> <li>• Negativ: mangelnde Akzeptanz bei TN da kein subjektiver Bedarf, bzw. Wunsch nach Unabhängigkeit vom Jobcenter</li> </ul> <p>V.a. Maßnahmen mit zertifiziertem Abschluss positiv bewertet und genutzt</p>	<p>Akzeptanz wird gefördert durch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selbstverständlichkeit durch regelmäßige zugehende Kontaktaufnahme</li> <li>• Kontroll- und Schutzfunktion auch in Bezug auf Arbeitsplatz/Arbeitgeber (nicht nur TN im Fokus)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• förderlich sind Arbeitsbezug und/oder genereller praktischer Nutzen</li> <li>• Umsetzungsschwierigkeiten in Flächenlandkreisen und bei nur wenigen TN</li> <li>• keine Finanzierungsmöglichkeit für TN außerhalb des SGB II</li> </ul>
<b>Bewerbungsunterstützung/ Absolventenmanagement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendenziell Ablehnung von Angeboten in erster Hälfte der Laufzeit, auch Angebote zum Ende hin eher ambivalent wahrgenommen</li> <li>• Kaum Angebote für TN ohne Chancen auf dem Arbeitsmarkt</li> </ul>	<p>Akzeptanz wesentlich abhängig von</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• den Chancen am Arbeitsmarkt</li> <li>• dem Zeitpunkt</li> <li>• der Unterscheidbarkeit von bereits absolvierten Bewerbungstrainings</li> </ul>
<b>Fokus auf andere Teilhabedimensionen</b>		
<b>Nutzung beschäftigungsbezogene Betreuung / Begleitung für weitere Anliegen</b>	<p>Beschäftigungsbegleitung wird v.a. für „Übergangsprobleme“ als Gelegenheitsstruktur in Anspruch genommen: Finanzen, Familie, Kinderbetreuung und Mobilität</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niedrigschwelliger Zugang durch regelmäßige zugehende Kontaktaufnahme</li> <li>• Hilfe bei der Lösung praktischer/existenzieller Fragen (Geldleistungen) fördert Akzeptanz für andere Themen</li> <li>• Abhängig vom Aufbau/Bestehen eines Vertrauensverhältnisses, teilweise intensiviertes Fallmanagement durch langjährig zuständige Fachkraft</li> <li>• Arbeitgeberangebote als Alternative</li> </ul>
<b>Zusätzliche Begleitaktivitäten in den Bereichen Gesundheit und Psychosoziales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angebote intensiven Einzelcoachings werden kaum genutzt, dann aber positiv bewertet</li> <li>• Aus Sicht der meisten TN kein Bedarf</li> <li>• ABC-Messung sehr positiv aufgenommen</li> <li>• Veranstaltungen zu gesundheitlichen/psychosozialen Themen teilweise nicht/nur ungern genutzt</li> </ul>	<p>Förderliche Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Offenheit durch Hilfeeindrücke mit der gleichen Fachkraft (Einstieg durch praktische Unterstützung)</li> <li>• Niedrigschwellige Methoden (standardisierte Verfahren wie z.B. ABC-Messung)</li> <li>• Fahrtkostenerstattung</li> <li>• in der Arbeitszeit</li> </ul> <p>Hinderliche Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• neben der Arbeit kaum Ressourcen für thematische Auseinandersetzung, Reflexion</li> </ul>
<b>Gruppenaktivitäten Austausch, Freizeit, Kultur</b>	<p>Überwiegend verpflichtend, teilweise abgelehnt, verweigert, teilweise gerne in Anspruch genommen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Positiv: Austausch über Arbeit, gegenseitige Anerkennung als Arbeitnehmer_in, Kennenlernen von Einrichtungen</li> <li>• Negativ: Soziale Netzwerkbildung unter Teilnehmenden eher kritisch bewertet</li> </ul>	<p>Förderliche Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeits- und Sachbezug</li> <li>• praktischer Nutzen im Alltag</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Fallstudien.

Erläuterung: TN = Teilnehmende.

Die begleitenden Aktivitäten im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beziehen sich überwiegend auf die aktuelle geförderte Beschäftigung und beinhalten mit nahendem Programmende auch Aktivitäten für die Förderung einer möglichen Erwerbsintegration im allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Schwerpunkt der Begleitaktivitäten liegt damit unmittelbar auf der Erwerbsarbeit. Das dafür an den meisten Standorten etablierte Format der spezialisierten arbeitsplatzbezogenen Betreuung bietet zugleich auch Gelegenheit, Bedarfe in anderen Teilhabedimensionen zu bearbeiten, die sich teilweise auch aus der Beschäftigung selbst ergeben.

Die Konzentration auf unmittelbar beschäftigungsbezogene Begleitaktivitäten ist durch einen Mangel an Interesse der Teilnehmenden (oder auch aufgrund fehlender selbst wahrgenommener Bedarfe), andere soziale Teilhabedimensionen und damit verbundene Themen explizit zu bearbeiten, noch verstärkt worden. Als förderliche Umsetzungsfaktoren für entsprechende Begleitaktivitäten haben sich ein erkennbarer Sachbezug von Angeboten und eine niedrigschwellige Durchführung mit praxis- und erlebnisorientierten Methoden erwiesen. Auch für die letzte Phase der Programmumsetzung scheinen die diversen Dimensionen sozialer Teilhabe gegenüber einer starken (und von den Teilnehmenden oft gewollten) Fokussierung auf die Teilhabedimension Erwerbsarbeit zurückzutreten. Aktivitäten mit der Zielsetzung der Erwerbsintegration für einen kleineren Teil der Teilnehmenden stehen in der Regel keine Aktivitäten zur Stabilisierung sozialer Teilhabeeffekte bei der Mehrheit der geförderten Beschäftigten gegenüber, für die keine Integrationschancen bestehen. Das Ziel, die soziale Teilhabe zu fördern, wird im Programm ganz überwiegend durch und ausgehend von geförderte(r) Beschäftigung selber angesprochen. Die begleitenden Aktivitäten sind darauf ausgerichtet.

Über die Beschäftigung vermittelt können sich auch Wirkungen in Teilhabedimensionen jenseits der Erwerbsarbeit ergeben (soziale Integration, Anerkennung, Ressourcenstärkung, Gesundheit). Eine direkte Adressierung dieser Teilhabedimensionen im Rahmen von begleitenden Aktivitäten hat sich als schwierig erwiesen.

## 7.3 Gestaltung und Erleben der geförderten Tätigkeit

### 7.3.1 Die Passung von Arbeitsplätzen zu geförderten Personen

#### **Unterschiedliche Anforderungen der Arbeitgeber und Folgen für die Arbeitsorganisation**

Alle interviewten Arbeitgeber verfolgen das Anliegen, Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, die mit den unterschiedlichen Problemlagen und Leistungseinschränkungen der Teilnehmenden vereinbar sind. Eine besondere Herausforderung für die Arbeitgeber ist, dass Personen mit teilweise erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen zur Zielgruppe des Programms gehören, die in einen Arbeitsalltag integriert werden sollen. Das Scheiternsrisiko ist hoch. Durchgehend dargelegt wird die Erwartung von allgemeinen „Arbeitstugenden“, wie Verlässlichkeit des Erscheinens am Arbeitsplatz, Durchhaltevermögen während der täglichen Arbeitszeit, die Fähigkeit, Arbeitsaufträge zu verstehen und umzusetzen sowie soziale Fähigkeiten im Umgang mit Kolleg\_innen und Vorgesetzten. Die Qualifikationsanforderungen sind insgesamt niedrig, ein Berufsabschluss wird nicht erwartet. Die Tätigkeiten können sich meist nach kurzer Anlernzeit ausgeführt werden; eine Auswahl davon ist im Infokasten auf S. 95. Dennoch können spezifische Anforderungen der Arbeitgeber entsprechend der vielfältigen Einsatzbereiche im Bundesprogramm ergeben, die zu erfüllen nicht vorausgesetzt werden kann. Beispielsweise werden bei einer Beschäftigung im administrativen Bereich PC- und Softwarekenntnisse erwartet und Arbeiten in Gebrauchtgüterkaufhäusern oder im Garten- und Landschaftsbau stellen mitunter erhebliche körperliche Anforderungen. Bei personenbezogenen Dienstleistungen wird eine Motivation für die Arbeit mit der betreffenden Gruppe und eine akzeptierende Grundhaltung vorausgesetzt.

### Auswahl typischer Tätigkeiten

- Speisenzubereitung und Einkaufen in mehr als haushaltsüblichen Mengen sowie Ausgeben von Speisen und Getränken
- Verkaufstätigkeiten, welche den Umgang mit und die Verwendung von Geldbeträgen einschließen
- Aktivierung von bestimmten Personengruppen (älteren Menschen in Seniorenheimen, psychisch erkrankten Personen) und Unterstützung bei der Bewältigung von Alltagsaufgaben
- Spiel- und Sportangebote für Kinder sowie Hausaufgabenhilfe und Nachmittagsbetreuung in Schulen
- Unterstützung Geflüchteter bei praktischen Alltagsproblemen (Wohnungssuche, Kontakt mit Ämtern, sprachliche Verständigung etc.)
- Unterschiedliche Verwaltungstätigkeiten, insbesondere das Sichten und Ordnen von Unterlagen und Dokumenten
- Transportieren, Sortieren, Einräumen und Reparieren von Gegenständen, beispielsweise von Möbeln in Sozialkaufhäusern
- Reparatur-, Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten, etwa auf Anlagen von Sportvereinen, in Parks oder für Fahrräder
- Service- und Präsenzkräfte auf Straßen, Plätzen und Bahnhöfen, die Passanten und Reisenden bei Bedarf Auskünfte geben, beim Gepäcktransport helfen, Schadensmeldungen weiterleiten und das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum erhöhen
- Beratungstätigkeiten, wie in etwa zu Fragen im Sozialrecht oder im Bereich des Strom- und Wärmeenergieverbrauchs von Haushalten

Allerdings unterscheiden sich die interviewten Arbeitgeber in ihren Anforderungen und Verhaltenserwartungen an die Teilnehmenden. Es lassen sich zwei grundlegende Tendenzen erkennen, die an die Teilnahmemotive der Arbeitgeber anknüpfen (siehe oben, Kapitel 5.2) und die sich auf die Ausgestaltung der Beschäftigung auswirken.

Bei kleineren Trägern, Vereinen und Verbänden, die im Rahmen des Bundesprogramms nur wenige Teilnehmende beschäftigen, dient die geförderte Beschäftigung häufig dazu, bestimmte Angebote aufzubauen oder aufrechtzuerhalten. Aus diesem Grund sind in diesen Organisationen in der Regel ganz bestimmte Aufgaben für die Teilnehmenden vorgesehen, weshalb zwar eingeschränkte, aber dennoch konkrete Erwartungen an die Leistungsbeiträge der Teilnehmenden bestehen. So finden sich hier mitunter auch anspruchsvolle oder eigenverantwortliche Tätigkeiten, wie beispielsweise das Schreiben von Texten für die Einrichtungsleitung, hospizliche Begleitung in einem Betreuungs- und Pflegeheim oder die Zubereitung und Ausgabe des Mittagessens in einem Kindergarten.

Um in diesen Fällen eine funktionierende Passung zwischen Arbeitsplatz und den Teilnehmenden sicherzustellen, ist das Auswahlverfahren wichtig. Die Auswahl beruht zum einen auf persönlicher Kenntnis aufgrund einer vorausgegangenen Beschäftigung. Zum anderen finden sich in dieser Konstellation am ehesten „normale“ Bewerbungsverfahren, für die dem Arbeitgeber in der Regel mehrere Personen für eine Stelle durch das Jobcenter vorgeschlagen werden:<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Bei Arbeitgebern mit mehreren zu besetzenden Stellen fanden teilweise im ersten Schritt eine Gruppenphase statt. In dieser stellt der Arbeitgeber das gesamte Stellenangebot vor und die potenziellen Teilnehmenden konnten ihre Präferenzen äußern. Im nächsten Schritt folgten dann in der Regel Einzelgespräche zwischen Arbeitgeber und Bewerber\_in.

„Und [...] die passte auch in unser Programm, auch von der Vorbildung und von dem, was sie schon gelernt hatte [...]. Die [Teilnehmenden] müssen schon bestimmte Voraussetzungen erfüllen“ (10, AG 3).

In diesen Betrieben existiert häufig eine direkte Zusammenarbeit der Programmteilnehmenden mit regulär Beschäftigten oder ehrenamtlich tätigen Personen. Dort, wo die Zusammenarbeit in erster Linie mit dem Stammpersonal erfolgt, werden die Teilnehmenden vielfach als fester Bestandteil des Teams sowie mitunter als „Entlastung“ für die hauptamtlich Beschäftigten beschrieben. Bei einigen Arbeitgebern sind neben den Programmteilnehmenden nur ehrenamtlich tätige Personen aktiv, sodass hier die Teilnehmenden mitunter auch das „Regelgeschäft“ übernehmen und vereinzelt sogar die Aktivitäten der ehrenamtlich Tätigen koordinieren. Ein Beispiel hierfür ist ein Heimatmuseum, das durch die Teilnehmenden des Bundesprogramms seine Öffnungszeiten ausweitet. Insgesamt werden in diesen Organisationen die gestellten Anforderungen im unterschiedlichen Ausmaß durch betriebliche Erfordernisse mitbestimmt und konkrete Leistungsbeiträge erwartet. Dadurch ist in diesen Fällen der „Spielraum“ zur Anpassung der geförderten Beschäftigung auf die Bedürfnisse der Teilnehmenden eingeschränkt. Durch die Integration in reguläre Betriebsabläufe und aufgrund der Art der Aufgaben handelt es sich jedoch um Arbeitsplätze, die eher Kontakt zu ungeförderter Beschäftigung bieten.

Dem stehen Arbeitgeber gegenüber, deren Organisationszweck darin liegt, im Rahmen von Dienstleistungen für Jobcenter und Arbeitsagenturen Beschäftigung zu schaffen und/oder benachteiligte Personengruppen zu unterstützen. Hierzu zählen Beschäftigungsträger sowie Vereine und Initiativen zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen, Wohnungslosen und suchtabhängigen und psychisch kranken Personen. Im Vergleich zu den oben beschriebenen Arbeitgebern existiert in diesen Organisationen eine höhere Flexibilität hinsichtlich der Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen und der Zuordnung von Personen zu Arbeitsbereichen und Tätigkeiten, insbesondere da die Teilnehmenden bei diesen Arbeitgebern in der Regel kein konkretes Angebot des Betriebs aufrechterhalten oder das Leistungsspektrum erweitern sollen. Das Leitungspersonal dieser Betriebe verfügt über Erfahrung und ausgeprägte Expertise in der Arbeit mit der Zielgruppe des Programms. Vor allem bei den Beschäftigungsträgern sind entsprechend qualifizierte Arbeitsanleiter\_innen und sozialpädagogische Betreuer\_innen tätig. Die Arbeitgeber sind deshalb in der Lage, sich den unterschiedlichen Leistungsniveaus der Teilnehmenden anzupassen und Aufgaben in Abhängigkeit vom Leistungsvermögen zu verteilen.

Hinsichtlich des Auswahlverfahrens bestehen in diesen Fällen häufig informelle Verabredungen zwischen Jobcenter und Arbeitgebern, aufgrund derer die Arbeitgeber akzeptieren, dass sich die Auswahl der Teilnehmenden nicht auf die „Besten“ beschränkt, sondern auch leistungsschwächere Personen beschäftigt werden. Ein größerer Teil dieser Arbeitgeber spricht mit Blick auf die geförderte Beschäftigung von einem „geschütztem Raum“ für die Teilnehmenden. In diesem „Schutzraum“ sollen sich teilnehmende Personen (gesundheitlich) stabilisieren und allgemeine „Grundtugenden“ wie Verlässlichkeit oder soziale Kompetenzen im Umgang mit anderen Menschen erwerben:

„In unserem Kleiderbereich ist es zum Beispiel so, das ist unser geschützter Bereich [...], wenn ich den Eindruck habe, [...] der ist jetzt nicht für den Kundenkontakt gleich sofort geeignet, dass ich ihn schon mal eher hinten mit einsetze und dann halt steigere. [...] Es ist dann schon das Ziel zu sagen: Okay, am Ende kann er vielleicht verkaufen“ (13, AG 3).

Die Formen der Zusammenarbeit von Teilnehmenden mit anderen Personen sind in den hier beschriebenen Organisationen äußerst heterogen. Häufig vertreten ist eine Mischung aus Programmteilnehmenden, Teilnehmende aus anderen Förderprogrammen bzw. durch Regelinstrumente finanzierte Teilnehmende sowie Festangestellten und ehrenamtlich tätigen Personen. Es gibt aber auch Teams, die komplett aus Programmteilnehmenden bestehen. In diesen können die Teilnehmenden unterschiedliche Funktionen einnehmen. Meist gibt es eine Person, die auch Führungsaufgaben übernimmt und als Ansprechpartner\_in die Koordination ihres Teams verantwortet. Diese Führungsverantwortung - die auch in anderen Konstellationen der

Zusammenarbeit auftreten kann - wird von den Arbeitgebern mitunter als Erweiterung der vorherigen Beschäftigung in einer Arbeitsgelegenheit verstanden und als eine Art „Bewährungsaufstieg“ ausgelegt.

Beide Formen der Arbeitsorganisation können teilhabeförderliche Wirkungen entfalten. So können erfahrene Beschäftigungsträger durch die fachliche Betreuung dazu beitragen, dass Personen mit größerem Betreuungsbedarf entsprechend gestützt und gefördert und so Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert werden. Demgegenüber ermöglichen kleinere Vereine und Verbände eine stärkere soziale Einbindung in reguläre Betriebsabläufe und ausgeprägteren Kontakt zu ungeförderter Beschäftigung bzw. Zugang zu privaten Netzwerken im Umfeld der Organisation. In welchem Ausmaß die teilhabeförderlichen Wirkungen tatsächlich entstehen, hängt auch von den Voraussetzungen und Erwartungen der Teilnehmenden und schließlich von der Zuordnung von Personen zu Arbeitsplätzen ab.

### Teilhabeerleben der Beschäftigten

Die im Rahmen der Implementationsanalyse interviewten Teilnehmenden berichten durchgängig von einer Verbesserung ihrer Lebenssituation durch die Beschäftigung im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Sie bestätigen damit den Befund aus den kurzfristigen Wirkungsanalysen, die positive Durchschnittseffekte ermittelt hatten. Gestützt auf die Leitfadenterviews, lassen sich wesentliche Gründe und Bedingungsfaktoren des positiven Teilhabeerlebens benennen. Zu nennen sind hierbei zunächst Aspekte, die sich aus der Erwerbstätigkeit an sich und den besonderen Elementen des Bundesprogramms ergeben:

- Für die teilnehmenden Personen durchweg relevant ist die Tatsache, dass es sich bei der Arbeit um ein „richtiges“ versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis handelt. Hervorgehoben werden vor allem die lange Laufzeit des Programms sowie das Vorhandensein eines Arbeitsvertrages und die damit einhergehenden Rechte (z.B. den Anspruch auf bezahlten Urlaub).
- Darüber hinaus geben die Teilnehmenden der Erwerbsarbeit an sich einen hohen Wert. So bietet die geförderte Beschäftigung die Möglichkeit, „rauszukommen“, „aktiv zu sein“ und „nicht nur Zuhause rumzusitzen“. Die mit der Arbeitslosigkeit verbundene Leere und unfreiwillige Untätigkeit wird von den Teilnehmenden vielfach als belastend beschrieben.
- Die Beschäftigung ist für einen Teil der Teilnehmenden außerdem wichtig, da sie dadurch den eigenen Kindern ein Vorbild sein können. In diesen Fällen hat es einen hohen Wert, den Kindern vorleben zu können, was man selbst als erstrebenswert wahrnimmt: „Der Große [...] ist auch stolz, wenn er sieht: Seine Mama kann arbeiten gehen [...]. Klar, man [möchte] ja auch Vorbild für die Kinder sein“ (13, TN 5).
- Ebenfalls ein wesentlicher positiver Faktor der Beschäftigung im Bundesprogramm ist für viele Teilnehmende der Einkommensgewinn, auch im Vergleich zur Aufwandsentschädigung aus einer Arbeitsgelegenheit. Allerdings bezieht ein großer Teil der Teilnehmenden weiterhin aufstockende Leistungen durch das Jobcenter,<sup>29</sup> was wiederum als frustrierend beschrieben wird.

Neben diesen förderlichen Elementen, die sich auf die Erwerbstätigkeit im Bundesprogramm an sich beziehen, lassen sich auch beim Blick auf die konkreten Arbeitsverhältnisse Aspekte identifizieren, die für ein positives Erleben der Beschäftigung durch die Teilnehmenden bedeutsam erscheinen.

Als durchgängig relevante Bedingung für ein positives Integrationserleben kann eine unterstützende Arbeitsatmosphäre ausgemacht werden. So berichten die Teilnehmenden häufig von einer hohen

---

<sup>29</sup> Laut Jobcenter-Befragung beziehen durchschnittlich 60 Prozent der Programtteilnehmenden weiterhin aufstockende Leistungen (Jobcenter-Befragung 2018, zweite Welle).

Vertrauensbasis und von familienähnlichen oder freundschaftlichen Beziehungen zu Kolleg\_innen und Vorgesetzten. Letzteren sowie den jeweiligen Anleiter\_innen sprechen die Teilnehmenden dabei eine besondere Stellung in der geförderten Beschäftigung zu, da sie in der Regel als Kontaktpersonen bei Problemen fungieren. Dies bezieht sich nicht ausschließlich auf berufliche Schwierigkeiten, sondern in einigen Fällen unterstützen die Arbeitgeber die Teilnehmenden auch bei privaten Anliegen und Problemen. Infolgedessen bezeichnen einige interviewte Teilnehmende ihre Anleiter\_innen und Vorgesetzten als „großartige Menschen“, deren Form von Unterstützung man „noch nie erlebt“ hat. Der Rückhalt durch Vorgesetzte und Kolleg\_innen ist besonders in der Anfangszeit der geförderten Beschäftigung wichtig. So beschreiben die Teilnehmenden mitunter anfängliche Überforderungsängste hinsichtlich ihrer Aufgaben und den dafür notwendigen Kompetenzen. In diesen Fällen heben die teilnehmenden Personen die Einarbeitung durch die Anleiter\_innen oder Kolleg\_innen sowie das entgegengebrachte Zutrauen in ihre Fähigkeiten hervor:

„Also, man hat schon irgendwo am Anfang Angst gehabt. [...]. Aber, wenn dann einfach jemand da ist und sagt, das machst du schon. [...]. Wir glauben an dich. [...], dass ich jetzt Angst hätte vor irgendwas, nein, ich mache einfach“ (16, TN 4).

Deutlich wird in den Interviews mit den Teilnehmenden außerdem, dass das Erfahren von Anerkennung und Wertschätzung in der Arbeit einen wichtigen Stellenwert für die Teilnehmenden einnimmt. Neben der materiellen Anerkennung durch die Vergütung der Beschäftigung, ermöglicht die soziale Einbindung beim Arbeitgeber das Erleben von sozialer Anerkennung durch Vorgesetzte, Kolleg\_innen oder Kund\_innen:

„Das Anerkanntwerden ist es, das Gefühl, dass man auch Leistungen bringt, bringen kann und erbringt, und natürlich ist das auch ein schöneres Gefühl [...] arbeiten zu gehen morgens und zu wissen, man wird auch entlohnt“ (06, TN 3).

Die erfahrene Anerkennung in der Arbeit ist darüber hinaus wichtig, da durch die Rückmeldungen den Teilnehmenden die Nützlichkeit ihrer Tätigkeiten verdeutlicht wird:

„Also ich werde gebraucht hier, dass merke ich und ich hatte erst ganz dolle Bedenken wegen der Kinder [...], aber Kinder sind gar nicht so nervig, wie ich gedacht habe. [...] ich habe ja auch schon Rückmeldungen gekriegt, dass die das toll fanden mit mir, wenn ich die betreut hatte und was wir uns hier alles ausgedacht haben. [...] Und es ist einfach toll, [...] wenn so Rückmeldungen kommen“ (06, TN 2).

Der Eindruck, dass es sich bei ihrer Tätigkeit um eine sinnvolle Beschäftigung handelt, wird von einer Mehrzahl der interviewten Teilnehmenden angeführt. Im besonderen Maß zeigt sich das Erleben der Beschäftigung als sinnvolle Tätigkeit bei dem großen Anteil von Personen, die in personenbezogenen Dienstleistungen beschäftigt sind. Anderen Menschen Unterstützungsleistungen zu bieten, stellt für die Teilnehmenden einen besonderen Wert dar. Interessant hierbei ist, dass die Teilnehmenden häufiger anfängliche Bedenken hinsichtlich dieser Arbeitsbereiche äußern, ihre Tätigkeiten jedoch nach einiger Eingewöhnungszeit als äußerst wertvoll wahrnehmen:

„Und man auch sieht, [...], wie schlecht es eigentlich manchen Menschen geht, die dann hierherkommen. [...] Und das ist halt, das [...] wo ich auch echt dankbar [bin], dass ich jetzt hier angefangen habe. Auch, wenn ich am Anfang ehrlich gesagt Bedenken hatte: Um Gottes willen, wo komme ich da hin?“ (16, TN 4)

### **Schwierigkeiten in und mit der Beschäftigung**

Mit Blick auf die Schwierigkeiten in und mit der Beschäftigung ist zunächst festzuhalten, dass infolge des Zugangsweges zu den Teilnehmenden eine Positivauswahl besteht. Die leitfadengestützten Interviews mit den Teilnehmenden bilden nicht das gesamte Spektrum an Arbeitserfahrungen ab. Vielleicht auch deshalb stellen konfliktbeladene Beschäftigungsverhältnisse in der qualitativen Untersuchung eher eine Ausnahme dar. So enthält das Sample der Fallstudien bislang nur wenige Beispiele von Programmabbrüchen von (anderen) Teilnehmenden. Dennoch ist trotz dieser Einschränkungen zu beobachten, was Unzufriedenheit mit der Beschäftigung auslösen kann.

- Eine durchgängig relevante Problematik wird - von den Teilnehmenden und den Arbeitgebern - in den gesundheitlichen Einschränkungen der Teilnehmenden gesehen. Auch bei Rücksichtnahme durch den Arbeitgeber bleiben gesundheitliche Einschränkungen eine wesentliche Herausforderung für die Teilnehmenden bei der Bewältigung ihrer Arbeitsaufgaben. Hierzu können beispielsweise wesentliche körperliche Einschränkungen des Arbeitsvermögens, Suchtverhalten oder das gelegentliche Auftreten epileptischer Anfälle gehören.
- Probleme der Erreichbarkeit und Mobilität: Hierzu zählt zum einen in einigen Regionen, dass der Arbeitsort nur schwer mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen ist. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden verfügt aber nicht über ein eigenes Auto und einen Führerschein. Hinzu kommt, dass die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs für Programmteilnehmende mitunter zu teuer ist.
- Probleme mit der Organisation der Kinderbetreuung: Insbesondere für Alleinerziehende stellen fehlende bzw. nicht ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten die zentrale Herausforderung dar, um einer Beschäftigung nachgehen zu können. Nach Aussagen der Jobcenter haben - neben den formalen Zugangsvoraussetzungen - diese „praktischen“ Problemfelder vor allem den Weg von Müttern in das Bundesprogramm verhindert.
- Unzufriedenheit tritt vor allem dann auf, wenn Teilnehmenden sich nicht wertgeschätzt, anerkannt und gleichberechtigt fühlen: „Wir denken oft, es ist super gelaufen. Aber du hörst es nie, du hörst es nie. Und dann denkst du dir: Dann eben nicht. [...], dass da drei Leute eingeladen werden zur Weihnachtsfeier und wir nicht, war nicht schön“ (10, TN 5).
- Eine Teilnehmende berichten außerdem von belastender Unterforderung bzw. der Angst vor Überforderung. Für letzteres kann die Entwöhnung von Erwerbsarbeit und das damit einhergehende fehlende Selbstvertrauen sowie vorhandene gesundheitliche Einschränkungen als ursächlich ausgemacht werden. Unterforderung kann vereinzelt dort beobachtet werden, wo die Arbeitsaufgaben nicht den ursprünglichen Erwartungen der Teilnehmenden an die Beschäftigung entsprechen: „Ich fühle mich unterfordert, das gebe ich zu. [...]. Eigentlich war das anders gedacht [...], dass wir [...] selbstständig arbeiten und auch diverse Sachen herstellen für die Kinder, das ist aber zurzeit nicht machbar [...]“ (3, TN 3).

Aus Arbeitgebersicht bestehen Schwierigkeiten in der Beschäftigung zum einen infolge von unangebrachten Verhaltensweisen der Teilnehmenden gegenüber Vorgesetzten, Kolleg\_innen oder Kund\_innen. Eine weitere Schwierigkeit kann zum anderen die Unzuverlässigkeit von Teilnehmenden, vor allem in Form von unentschuldigtem Fehlen und der Nichteinhaltung der Arbeitszeit, darstellen.

Konflikte am Arbeitsplatz sind im Interviewmaterial der ersten Welle - also in den ersten Monaten der Beschäftigung - nur in einzelnen Fällen zu finden. Diese gehen aus Sicht der interviewten Teilnehmenden meist aus der Zusammenarbeit mit „schwierigen“ anderen Programmteilnehmenden oder Teilnehmenden aus anderen Förderungen hervor. Daran anknüpfend beschreiben auch die Arbeitgeber, dass es eine ihrer wichtigsten Aufgaben ist, eine funktionierende Arbeitsgruppe zusammenzustellen.

### **Fazit: Drei Dimensionen der Passung von Arbeitsplätzen und Beschäftigten in geförderter Beschäftigung**

Die Arbeitsplätze und Aufgaben müssen sich an den unterschiedlichen Einschränkungen, Möglichkeiten und Erwartungen der Teilnehmenden ausrichten. Das Erreichen einer solchen „Passung“ zwischen Arbeitsplatz und Teilnehmenden bezieht sich auf mehrere Dimensionen.

Eine erste Dimension ist die der **psychisch-physischen Anforderungen**. Angesichts der gesundheitlichen Einschränkungen benötigt eine Reihe von Teilnehmenden Aufgaben ohne schweres Heben, mit Abwechslung zwischen Arbeiten im Sitzen und Stehen, regelmäßigen Pausen sowie dem Fehlen von Leistungs- und Zeitdruck. Eine zweite Dimension, in der eine „Passung“ herzustellen ist,

ist die **Arbeitszeit**. Für Teilnehmende mit Kindern in der Bedarfsgemeinschaft bezieht sich die positiv wahrgenommene Ausgestaltung der Beschäftigung besonders darauf, dass die Arbeit mit der Betreuung der Kinder vereinbar ist. Eine dritte Dimension sind **arbeitsinhaltliche Aspekte** der geförderten Beschäftigung. Denn die Teilnehmenden haben unterschiedliche Erwartungen und Ansprüche an die geförderte Beschäftigung. So lassen sich auf der einen Seite Teilnehmende identifizieren, für die die wahrgenommene Abweichung ihrer aktuellen Beschäftigung von den Bedingungen, die mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbunden werden, förderlich für ein positives Erleben der Beschäftigung ist:

„Also da ist ja immer [...] Verständnis im Raum [...] und das spürt man auch. Und es wird eigentlich [...] nichts zurückverlangt. Aber man macht das dann halt einfach mit, [...] weil es gut tut“ (14, TN 3).

Hierunter finden sich Teilnehmende, die ihre eigenen (gesundheitlichen) Einschränkungen selbst als erheblich beschreiben und daher „froh [sind], überhaupt eine Arbeit zu haben“. So sei für sie eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit den dort vorherrschenden Arbeitsanforderungen „nicht aushaltbar“ oder „leistbar“. Demgegenüber steht ein - zahlenmäßig anscheinend geringerer - Anteil der Teilnehmenden, bei denen eine wahrgenommene „Nähe“ zu ungeförderter Beschäftigung förderlich für ein positives Erleben der geförderten Beschäftigung sein kann. Diese Teilnehmenden weisen eine ausgeprägtere Erwerbsorientierung auf und verfolgen den Anspruch, eine „richtige Arbeitskraft“ zu sein, die „die ganze Zeit beschäftigt ist.“ Hier besteht der Wunsch nach selbstständigen und eigenverantwortlichen Tätigkeiten und Aufgaben „an denen du [...] wächst, weil du sagst: Du hast das echt noch drauf, es wird dir noch zugetraut“ (7, TN 5).

Sowohl Überforderungen wie auch Unterforderungen in arbeitsinhaltlicher Hinsicht führen zu Fehlpassungen und bedrohen die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses, während es in Bezug auf die psychisch-physischen Anforderungen und bei der Arbeitszeit es vor allem dann zu Problemen kommt, wenn bestehende teilnehmerseitige Restriktionen bei der Arbeitsgestaltung nicht beachtet werden.

### 7.3.2 Lernerfahrungen der Teilnehmenden

Die interviewten Teilnehmenden legen dar, dass sie in ihrer Beschäftigung laufend hinzulernen. Diese Lernerfahrungen beziehen sich zum einen auf die direkte Tätigkeit. So berichten die Teilnehmenden vom Aufbau fachspezifischer Kompetenzen, wie beispielsweise Abrechnungen zu erstellen, mit Datenbanken umzugehen, spezifische handwerkliche Fähigkeiten zu erwerben, deutsche Sprachkenntnisse zu verbessern oder Wissen zu Ernährung oder Energieberatung aufzubauen. Zum anderen beziehen sich die Lernerfahrungen auf persönliche Entwicklungen, die über die konkrete Tätigkeit hinausgehen. Dazu zählt beispielsweise der Erwerb von sozialen Kompetenzen, wie die Interaktion mit fremden Menschen sowie mit Kindern, Älteren, Kolleg\_innen oder Kund\_innen. Ebenso schildern die Teilnehmenden, dass ihnen der Umgang mit Problemen oder neuen Situationen leichter fällt und sie sich durch die Erwerbsarbeit selbstbewusster fühlen und ein Zutrauen in ihre eigenen Fähigkeiten gewonnen haben. Darunter fällt auch der Umgang mit stressigen Situationen und Verarbeitung und Klärung von Konflikten. So beschreiben die Teilnehmenden mitunter auch, dass sie anfänglich „Angst“ oder „Panik“ vor der Arbeit hatten, sich aber an die Anforderungen und das Umfeld gewöhnt haben und mit der Zeit belastbarer geworden sind. Als Voraussetzung für diese Entwicklung nennen sie eine gute Einarbeitung und das entgegengebrachte Zutrauen durch Anleiter\_innen und Vorgesetzte. Teilweise berichten die Teilnehmenden außerdem davon, dass sich ihre Tätigkeiten im Programmverlauf sukzessive ausweiten und sie zusätzliche oder weitergehende Arbeitsaufgaben übernehmen. Selbst Personen, die vorher beim selben Träger in einer Arbeitsgelegenheit waren, berichten in der Regel von Lernerfahrungen im Rahmen der Programmteilnahme oder neuen Aufgabenfeldern im Vergleich zu vorher.

Dieses Bild wird von den Arbeitgebern bestätigt. So berichten die Arbeitgeber von unterschiedlichen Entwicklungen, die sie bei den Programmteilnehmenden beobachten können. Dazu zählt der Aufbau von arbeitsbezogenen Fertigkeiten, eine höhere Belastbarkeit infolge der Gewöhnung an die Beschäftigung sowie persönliche Entwicklungen, wie ein höheres Selbstvertrauen und eine Stärkung sozialer Kompetenzen. Teilweise bestehen bei den Arbeitgebern höhere Erwartungen bei Programmteilnehmenden im Vergleich zu Personen in einer Arbeitsgelegenheit. Dazu zählt Übernahme von Führungsverantwortung oder das selbstständige Erkennen und Erledigen von anfallenden Arbeiten.

### 7.3.3 Was kommt danach? Erwartungen für die Zeit nach dem Bundesprogramm

Infolge der langen Laufzeit des Programms wurde die geförderte Beschäftigung von den Teilnehmenden durchweg als neue Perspektive wahrgenommen. Aufgrund der hohen Zufriedenheit mit der Arbeit möchten fast alle interviewten Teilnehmenden ihre aktuelle Beschäftigung über das Bundesprogramm hinaus ausüben. Relevante Unterschiede zeigen sich hinsichtlich den Erwartungen der Teilnehmenden auf eine ungeforderte Beschäftigung.

Die Mehrheit der interviewten Teilnehmenden berichtet von geringen oder keinen Hoffnungen auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Unter ihnen ist auch ein kleiner Teil von Personen, die nur noch wenige Jahre von der Altersrente entfernt sind. Die Teilnehmenden hoffen vielmehr, einen dauerhaften Vertrag beim aktuellen Arbeitgeber zu bekommen bzw. eine Verlängerung der geförderten Beschäftigung zu erhalten. In diesen Fällen spielt das Einkommen häufig eine untergeordnete Rolle, vielmehr sind das Wohlfühlen in der Beschäftigung und das Zurechtkommen mit den Arbeitsaufgaben entscheidende Punkte für die teilnehmenden Personen. Ein kleinerer Teil der Teilnehmenden verfolgt dagegen das Ziel, „jetzt wieder voll einzusteigen“ und strebt eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt an. Das Programm wird hier von den Teilnehmenden als eine Art Förderung der (Re)-Integration in reguläre Beschäftigung verstanden. In diesen Fällen bestehen oftmals auch konkrete Pläne für die Zeit nach dem Bundesprogramm. So wird hier häufig das Ziel geäußert, eine Ausbildung oder Weiterbildung im aktuellen Tätigkeitsfeld absolvieren zu wollen.

Bei der Frage nach der Perspektive der Teilnehmenden können auch die Arbeitgeber als verlässliche Quelle angesehen werden, weil sie die Anforderungen in geförderter und ungeforderter Beschäftigung kennen und vergleichen können sowie über Kenntnisse hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Teilnehmenden verfügen. Die Arbeitgeber haben insgesamt eher niedrige Erwartungen hinsichtlich des Übergangs der Teilnehmenden in ungeforderte Beschäftigung. Dies wird in der Regel auf die starken gesundheitlichen Einschränkungen, die fehlende Qualifizierung, lange Arbeitslosigkeit sowie geringe Erwerbserfahrung in ungeforderter Beschäftigung zurückgeführt. Einige Arbeitgeber - vor allem aus den Beschäftigungsträgern - betonen die hohen Leistungserwartungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und schätzen die Chancen zu gesundheitsgerechter und altersgerechter Arbeitsgestaltung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt recht skeptisch ein. Lediglich für einen kleineren Anteil der Teilnehmenden werden Möglichkeiten für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt gesehen.

Die Jobcenter bewerten die Chancen für eine Integration der Teilnehmenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt heterogen. Unter Berücksichtigung der lokalen Arbeitsmarktlage wird für etwa 10 bis 40 Prozent der Teilnehmenden eine grundsätzliche Möglichkeit dazu gesehen. Für den anderen Teil der Teilnehmenden werden hingegen keine bzw. nur sehr geringe Chancen für eine Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermutet. Von Jobcentern und Arbeitgebern gleichermaßen wird als wichtig erachtet, dass es nach der Programmteilnahme keinen längeren „Leerlauf“ in erneuter Beschäftigungslosigkeit gibt, wodurch die positive Entwicklung von Teilnehmenden gefährdet werden könnte.

Infolge der als gering eingeschätzten Übergangschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist es folgerichtig, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bundesprogramm nicht die Möglichkeit einer Förderung im Rahmen des neuen Instrumentes „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) verhindern soll. Dem § 16i Abs. 10 SGB II zufolge soll eine Beschäftigung im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine Förderung ermöglichen, soweit der oder die Teilnehmende seit dem 01.01.2015 mindestens sechs Monate im Rahmen des Bundesprogramms beschäftigt war, nicht selbst gekündigt hat und weiterhin als sehr arbeitsmarktfern einzuschätzen ist. Förderdauer und -höhe im Bundesprogramm werden bei Eintritt in eine Förderung nach § 16i SGB II angerechnet.

#### 7.3.4 Zusammenfassung

In dem Bundesprogramm treffen teilnehmende Personen und Betriebe mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Interessen aufeinander, die die jeweiligen Möglichkeiten, Arbeitsplätze und Arbeitsvermögen aneinander anzupassen, begrenzen.

Die **Betriebe** unterscheiden sich vor allem danach, welchen Stellenwert die geförderte Beschäftigung und der Umgang mit schwer vermittelbaren Arbeitslosen für den Betriebszweck einnimmt. Für einige Betriebe, insbesondere Beschäftigungsträger und andere Arbeitsmarktdienstleister, ist die Arbeit mit schwer vermittelbaren Arbeitslosen Hauptzweck ihrer Arbeit. Andere Betriebe nutzen die geförderte Beschäftigung, um im Rahmen der erforderlichen Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesses ihren eigentlichen Betriebszweck besser zu erreichen. Für diese Betriebe ist charakteristisch, dass Geförderte und nicht geförderte Beschäftigte unmittelbar zusammenarbeiten, und dass die Stellenbesetzung auch der Geförderten im Zuge eines Auswahlverfahrens erfolgt. Alle Betriebe, und stärker noch die Beschäftigungsträger und Arbeitsmarktdienstleister, verfügen über umfangreiche Erfahrungen im Umgang mit schwer vermittelbaren Arbeitslosen. Sie sehen in der Beschäftigungsförderung von Personen, die sonst von Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind, ein eigenständiges Ziel. In hohem Maße - allerdings nicht in jedwedem Umfang - können sie mit den gesundheitlichen Einschränkungen der Beschäftigten umgehen; sei es durch die Festlegung eines geeigneten Arbeitsplatzes, durch Anpassungen auf einem Arbeitsplatz oder durch Rücknahme von Leistungserwartungen.

Die **Beschäftigten** unterscheiden sich in ihrer psychisch-physischen Belastbarkeit, in ihren Restriktionen hinsichtlich der Arbeitszeit und in den Zielen, die sie mit der geförderten Beschäftigung verbinden. Sie unterscheiden sich, in anderen Worten, in ihren Ansprüchen an soziale Teilhabe.

Um eine teilhabeförderliche Beschäftigung zu erreichen, sind Passungen von individuellen Voraussetzungen und Interessen der Beschäftigten und den Anforderungen von Arbeitgebern in der psychisch-physischen Dimension, in der arbeitsinhaltlichen Dimension sowie in der Arbeitszeitdimension herzustellen. Die Ergebnisse der quantitativen Analyse der kurzfristigen Wirkungen zeigen, dass dies häufig gelingt. Die qualitativen Ergebnisse zeigen, woran dies liegt: leistungsgerechte Arbeitsgestaltung, funktionierende Teams, Wertschätzung und Anerkennung durch Kolleg\_innen und Vorgesetzte, sinnhafte Arbeit. Sie zeigen aber auch, woran dies scheitert.

Die Lernerfahrungen der Teilnehmenden, die von ihnen selbst und den Arbeitgebern gesehen werden, legen die Vermutung nahe, dass mit fortschreitender Programmdauer weitere Teilhabegewinne erzielt werden. Dies wird durch die kommenden Wirkungsanalysen zu überprüfen sein. Um die erreichten Teilhabegewinne nicht zu gefährden, ist es nach übereinstimmender Auffassung von Teilnehmenden, Arbeitgebern und Fachkräften in den Jobcentern erforderlich, dass nach dem Auslaufen des Programms die Beschäftigung fortgesetzt wird. Nur für eine Minderheit sehen die Akteure - auch hier wieder übereinstimmend Teilnehmende, Arbeitgeber und Fachkräfte in den Jobcentern - Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

## 7.4 Zusammenfassung zur Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse und begleitenden Aktivitäten im Bundesprogramm

In diesem Kapitel wurden mit den beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse zwei Parameter untersucht, die das Erleben und die Wirkung des Bundesprogramms für die Teilnehmenden beeinflussen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass an den meisten Standorten eine gegenüber dem Regelgeschäft deutlich intensivere Betreuung und Begleitung angeboten wird. Die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten beziehen sich vor allem auf die Beschäftigung selbst. Teilweise gehen sie aufgrund des intensiveren Kontakts in ein intensiviertes Fallmanagement über. Demgegenüber gibt es kaum Aktivitäten, die sich ausschließlich auf die Stabilisierung sozialer Teilhabeeffekte für diejenigen konzentrieren, für die keine Integrationschancen gesehen werden und die die Mehrheit unter den Geförderten ausmachen. Das Ziel, die soziale Teilhabe zu fördern, wird im Programm ganz überwiegend ausgehend von der geförderten Beschäftigung selber angesprochen, und die begleitenden Aktivitäten sind überwiegend darauf ausgerichtet, diese Beschäftigung zu stabilisieren. Die Organisation der beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten kann unterschiedliche Formen annehmen; einbezogen werden einerseits externe Dienstleister, mitunter die Arbeitgeber und natürlich die zuständigen Integrationsfachkräfte selbst. Die Formen reichen von Informationsveranstaltungen und erlebnisorientierten Gruppenveranstaltungen über Jobcoaching und Beratung bis hin zum Fallmanagement.

Die Wirkungsanalysen haben gezeigt, dass die Arbeitszufriedenheit der Geförderten eine wichtige Ursache für die erzielten Teilhabegewinne ist. Es ist deshalb eine Aufgabe der Jobcenter, bei der Auswahl der Teilnehmenden eine Abwägung zwischen den Anforderungen der Arbeitsplätze und der Belastbarkeit der Teilnehmenden zu finden. Die Teilnehmenden unterscheiden sich in ihrer psychisch-physischen Belastbarkeit, in ihren Restriktionen hinsichtlich der Arbeitszeit und in den Zielen, die sie mit der geförderten Beschäftigung verbinden. Sie unterscheiden sich also in ihren Ansprüchen an soziale Teilhabe. Entsprechend vielfältig sollten die Arbeitsangebote sein. Aber auch die Betriebe unterscheiden sich in ihrer Flexibilität, mit der sie ihre Arbeitsanforderungen auf die Leistungsfähigkeit der Teilnehmenden abstimmen. Um eine teilhabeförderliche Beschäftigung zu erreichen, sind Passungen von individuellen Voraussetzungen und Interessen der Beschäftigten und den Anforderungen von Arbeitgebern in der psychisch-physischen Dimension, in der arbeitsinhalten Dimension sowie in der Arbeitszeitdimension herzustellen. Dies gelingt mit einer leistungsgerechten Arbeitsgestaltung, funktionierenden Teams, der Wertschätzung und Anerkennung durch Kolleg\_innen und Vorgesetzte und durch sinnhafte Tätigkeit. Jedoch weisen die Zahl von ca. 4.500 Programmabbrüchen ebenso wie Berichte von Teilnehmenden darauf hin, dass die Integration nicht immer konfliktfrei verläuft und nicht immer gelingt.

## 8. Anhang

### 8.1 Anhang zu Kapitel 2

**Tabelle 18 Die einbezogenen Fallstudienstandorte**

	Schlechte AM-Lage		Mittlere AM-Lage		Gute AM-Lage	
gE, städtisch	Standort 02	West	Standort 13	Süd		
	Standort 01	Nord	Standort 05	Süd		
gE, ländlich	Standort 10	Ost	Standort 11	West	Standort 15	Süd
	Standort 12	Ost	Standort 09	Nord	Standort 16	Süd
zkT, ländlich	Standort 06	Ost	Standort 03	West	Standort 14	Süd
	Standort 08	Ost	Standort 04	West	Standort 07	Süd

Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterung: AM = Arbeitsmarkt, gE = gemeinsame Einrichtung, zkT = zugelassener kommunaler Träger.

**Tabelle 19 Die realisierten Interviews**

Standort-Nr.	Projektbeginn	Anzahl der Interviewpartner_innen*			Weitere Interviews	Feldzeiten
		Auswahlrunde 1	Jobcenter	Arbeitgeber		
1	01.12.2015		3	3	6	10.-11.01.2017
2	01.11.2015		5	3	6	Verteilt i. Zeitraum 04.04.-23.05.2017
3	01.11.2015		4	4	7	31.01.-02.02.2017
4	01.11.2015		6*	3	6	14.12.2016 und 15.-16.02.2017
7	01.11.2015		7*	3	5	1 <sup>a</sup> 24.-26.01.2017
9	01.11.2015		6*	3	6	1 <sup>a</sup> 07.-09.12.2016
10	01.11.2015		7*	3	6	07.04./08./18./23./24.05.2017
11	01.11.2015		4	3	6	1 <sup>b</sup> 10.01./22.2./ 20.03.2017
12	01.11.2015		5	3	6	1 <sup>b</sup> 21.12.2016/21.02./28.02/28.03./29.03./12.04.2017
14	01.11.2015		5	3	6	1 <sup>b</sup> 20.12.2016/ 09.03.2017
Auswahlrunde 2						
5	01.01.2017		5	3	6	1 <sup>c</sup> 16.-18.05.2017
6	01.01.2017		3	3	6	20.-22.06.2017
8	01.01.2017		7*	3	6	16./17./23.05.2017
13	01.01.2017		5	5	6	20.03/19.04./04./11.05/08.06.2017
15	01.01.2017		4	3	6	06./07.04.2017
16	01.01.2017		5	3	6	1 <sup>a</sup> 16.03./27.04./ 28.04./31.05.2017
			81	51	96	7

Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterung: \*In den markierten Fällen wurden bei den jeweiligen Terminen mehrere Personen interviewt. <sup>a</sup> externer Dienstleister, <sup>b</sup> Besuch einer Beiratssitzung/Interview mit Beiratsvertreter, <sup>c</sup> kommunaler Beauftragter für das Jobcenter.

## 8.2 Anhang zu Kapitel 3

**Tabelle 20** Die Operationalisierung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung, Teil 1 von 3

Dimension		Teilhabe-Chance*	Teilhabe-Ergebnis
Ressourcen	Objektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besitzen eines Fahrzeugs</li> <li>- Verfügbarkeit eines Fahrzeugs</li> <li>- Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel</li> </ul>	
	Subjektiv		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erfüllte Konsumwünsche (Kino, neue Kleidung, warme Mahlzeiten, Ausgehen oder Freunde einladen können)</li> </ul>
Kompetenzen	Objektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wissen und Können kann weiterentwickelt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fähigkeit zu/zum/zur Pünktlichkeit, Genauigkeit, Spaß an neuen Aufgaben, Verantwortlichkeit, Zielstrebigkeit, Arbeitserfahrungen und Kooperation mit anderen</li> </ul>
	Subjektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berücksichtigung individueller Kompetenzen</li> </ul>	
Erwerbsarbeit	Objektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art des Zugangs in das Programm (eigeninitiativ oder ausgewählt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitszeit</li> </ul>
	Subjektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berücksichtigung individueller Wünsche hinsichtlich Arbeitszeit, beruflichen Interessen o.ä.</li> <li>- Passung der Beschäftigung (Über-/Unterforderung, anstrengend, stressig, befriedigend, passend zu beruflichen Erfahrungen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zufriedenheit mit der Arbeit</li> </ul>
Soziale Integration	Objektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betriebsklima</li> <li>- Eigenverantwortung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besuch von kulturellen Veranstaltungen oder Sportevents</li> </ul>
	Subjektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterstützung durch Kolleg_innen</li> <li>- Menschen im Umfeld, auf die man sich verlassen kann und/oder die bei der Jobsuche behilflich sind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedeutung des eigenständigen Geldverdienens</li> <li>- Mit Nachbarn plaudern</li> <li>- Gemeinsame Aktivitäten mit Anderen (Sport, Musik, Politik, Kunst, Tierpflege, Soziales)</li> </ul>

Quelle: Fragebogen Teilnehmenden-Befragung. Eigene Darstellung.

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

**Tabelle 21 Die Operationalisierung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung, Teil 2 von 3**

Dimension		Teilhabe-Chance*	Teilhabe-Ergebnis
Bürgerliche und politische Rechte	Objektiv	- Anzahl Beratungsgespräche im Jobcenter.	
	Subjektiv	- Möglichkeit, bei Stellenwahl mitzuentcheiden	
Soziale Rechte	Objektiv	- Aktivitäten und Hilfestellungen durch das Jobcenter.	
	Subjektiv	- Berücksichtigung individueller Problemlagen und Angebote zur Überwindung derselben während der Programmteilnahme - Vertrauen zum Ansprechpartner	- Bewertung der Aktivitäten und Hilfestellungen durch das Jobcenter.
Bildung/ Kultur	Objektiv	•	•
	Subjektiv	•	- Aktivität in Online-Netzwerken
Gesundheit	Objektiv	- Psychische Probleme in den vergangenen 4 Wochen - Tage krankgeschrieben - Dauerhafte Beeinträchtigungen oder chronische Erkrankungen - Gesundheitsverhalten	
	Subjektiv	- Auswirkung der Tätigkeit auf Wohlbefinden - Belastbarkeit (Stunden Arbeit am Tag)	

Quelle: Fragebogen Teilnehmenden-Befragung. Eigene Darstellung.

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

**Tabelle 22** Die Operationalisierung sozialer Teilhabe in der Teilnehmenden-Befragung, Teil 3 von 3

Dimension	Teilhabe-Chance*	Teilhabe-Ergebnis
Anerkennung	Objektiv Subjektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskriminierung in den letzten 6 Monaten</li> <li>- Vertrauen in Institutionen</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anerkennung durch Vorgesetzte</li> <li>- Sich der Gesellschaft zugehörig fühlen</li> <li>- Sich oben oder unten im Gesellschaftsgefüge verorten</li> </ul>
Selbstwirksamkeit	Objektiv Subjektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tätigkeit entspricht beruflichen Erfahrungen</li> <li>- Tätigkeit befriedigend</li> <li>- Tätigkeit sinnvoll</li> <li>- Selbstbestimmt leben können</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertrauen in Bewältigbarkeit von schwierigen Situationen oder Problemen</li> <li>- Vertrauen darin, auch komplizierte Aufgaben lösen zu können</li> <li>- Wissen darum, gebraucht zu werden</li> </ul>
Work-Life-Balance**	Objektiv Subjektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitszeit entsprechend den individuellen Wünschen</li> <li>- Kann Arbeit und Privatleben gut miteinander vereinbaren</li> </ul>
Lebenszufriedenheit**	Objektiv subjektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zufriedenheit mit dem eigenen Leben</li> </ul>

Quelle: Fragebogen Teilnehmenden-Befragung. Eigene Darstellung.

Erläuterung: \*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.

**Tabelle 23** Operationalisierung institutioneller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung

Dimension	Ausprägung
Beschäftigungsverhältnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art des Arbeitgebers (öffentlich, privat, gemeinnützig)</li> <li>- Art der Tätigkeit</li> <li>- Umfang der Tätigkeit</li> <li>- Unterstützung und Anerkennung am Arbeitsplatz</li> </ul>
Betreuung während der Programmteilnahme Beratungsqualität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontakt zum Jobcenter</li> <li>- Andere beauftragte Stelle</li> <li>- Anzahl der Beratungsgespräche</li> <li>- Einschätzung der Qualität der Beratung</li> </ul>
Individualisierungsgrad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art der Berücksichtigung individueller Wünsche und individueller Hindernisse zur Programmteilnahme</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle 24** Operationalisierung individueller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung

Dimension	Ausprägung
Konzessionsbereitschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In Bezug auf Arbeitsweg, Einkommen, Arbeitszeit, fachliches Profil, Belastungen am Arbeitsplatz, schlechtes Image des Arbeitgebers</li> </ul>
Bildungsgrad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schulabschluss</li> <li>- Berufsbildender Abschluss</li> </ul>
Migrationshintergrund	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geburtsort, Geburtsort Eltern</li> <li>- Sprache im Haushalt</li> </ul>
Haushalt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partnerschaft (mit oder ohne zusätzliches Einkommen)</li> <li>- Anzahl der Personen im Haushalt (inklusive minderjährige Kinder und deren Betreuungsformen)</li> </ul>
Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monatliches Nettohaushaltseinkommen aller Haushaltsmitglieder</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

## Literaturverzeichnis

- Bandura, Albert (1997): Self-Efficacy - The Exercise of Control. New York: Freeman.
- Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 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.
- Bergemann, Annette; van den Berg, Gerard J. (2008): Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe - A Survey. In: Annales D'Économie Et De Statistique, Nr. 91/92, S. 385-408.
- Bonvin, Jean-Michel (2006): Employment and Labour Market Regulation - A Capability Approach. In: Bartelheimer, Peter (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands - Zweiter Bericht. Zwischenbericht, Teil I. Göttingen: Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut, S. 64-68.
- 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, Jg. 29 (11/12), S. 565-574.
- 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. Berlin.
- Bundesregierung (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Caliendo Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2008): The Employment Effect of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconomic Evaluation. In: Millimet, Daniel L.; Smith, Jeffrey; Vytlačil, Edward (Hrsg.), Advances in Econometrics 21: Modelling and Evaluating Treatment Effects in Econometrics, S. 381-428. Oxford: Elsevier Science.
- Europäische Kommission (2004): Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung. Soziale Sicherheit und soziale Integration. Luxemburg: Europäische Kommission.
- Fortin, Nicole M. (2005): Gender Role Attitudes and the Labour-market Outcomes of Women across OECD Countries. In: Oxford Review of Economic Policy, Jg. 21 (3), S. 416-438.
- 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: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43-56.
- Gundert, Stefanie; Christian Hohendanner (2014): Do fixed-term and temporary agency workers feel socially excluded? Labour market integration and social well-being in Germany. In: Acta Sociologica, Jg. 57 (2), S. 135-152.
- Gundert, Stefanie; Christian Hohendanner (2015): Active Labour Market Policies and Social Integration in Germany: Do 'One-Euro-Jobs' Improve Individuals' Sense of Social Integration? In: European Sociological Review, Jg. 31 (6), S. 780-797.
- Handl, Andreas; Kuhlenkasper, Torben (2017): Multivariate Analysemethoden, Theorie und Praxis mit R. Berlin/Heidelberg: Springer Spektrum.

- Heckman, James J.; Ichimura, Hidehiko; Todd, Petra (1997): Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program. In: The Review of Economic Studies, Jg. 64 (4), S. 605-654.
- Heckman, James J.; Kautz, Tim D. (2012): Hard evidence on soft skills. In: Labour Economics, Jg. 19 (4), S. 451-464.
- Hirschman, Albert O. (1970): Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirsland, Andreas; Lobato, Philip Ramos; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 65 (2), S. 94-02.
- Holland, Paul W. (1986): Statistics and Causal Inference. In: Journal of the American Statistical Association, Jg. 81, S. 945-960.
- Honneth, Axel (2003): Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte. 30. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- IAQ; ZEW; ZOOM; SOKO (2017): Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt. Erster Zwischenbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (online verfügbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb479-evaluation-soziale-teilhabe-arbeitsmarkt.html> (Zugriff am 20.09.2018)).
- IAQ; ZEW; ZOOM; SOKO (2018): Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt. Zweiter Zwischenbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (online verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb504-evaluation-des-bundesprogramms-soziale-teilhabe-am-arbeitsmarkt.html> (Zugriff am 20.09.2018)).
- Jahoda, Marie (1981): Work, employment, and unemployment: Values, theories, and approaches in social research. In: American psychologist, Jg. 36 (2), S. 184-191.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Sozialpolitik und Sozialstaat. Opladen: Leske + Budrich.
- 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: Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut, S. 59-63.
- Kronauer, Martin (2010): Exklusion: Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Krueger, Alan B.; Schkade, David A. (2008): The reliability of subjective well-being measures. Journal of Public Economics. In: Journal of Public Economics, Jg. 92 (8), S. 1833-1845.
- Kunze, Lars; Suppa, Nicolai (2017): Bowling alone or bowling at all? The effect of unemployment on social participation. In: Journal of Economic Behavior & Organization, Jg. 133, S. 213-235.
- Lechner, Michael; Pfeiffer, Friedhelm (Hrsg.) (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 am Main, New York: Campus Verlag, S. 238-268.
- Marcus, Jan (2013): The effect of unemployment on the mental health of spouses—Evidence from plant closures in Germany. In: Journal of Health Economics, Jg. 32 (3), S. 546-558.
- McKee-Ryan, Frances M.; Song, Zhaoli; Wanberg, Connie R.; Kinicki, Angelo J. (2005): Psychological and physical well-being during unemployment: a meta-analytic study. In: Journal of Applied Psychology, Jg. 90 (1), S. 53.
- Newman, Janet; Clarke, John (2009): Publics, politics and power: Remaking the public in public services. London: SAGE.
- Nussbaum, Martha (2000): Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2015): How's Life? 2015: Measuring Well-Being. Paris: OECD.
- Paul, Karsten I.; Moser, Klaus (2009): Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. In: Journal of Vocational Behavior, Jg. 74 (3), S. 264-282.
- Pohlan, Laura (2018): Unemployment and Social Exclusion. ZEW Discussion Paper 18-029, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Raither, Jürgen (2006): Beratung. Im Spannungsfeld zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Bernd Dollinger und Jürgen Raither (Hrsg.): Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar, S. 41-50. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rubin, Donald B. (1974): Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. In: Journal of Educational Psychology, Jg. 66 (5), 688-701.
- 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.
- Schuch, S. (2008): Der Einfluss sozialer Ungleichheiten auf die Gesundheit. Macht Armut übergewichtig? In: Ernährung - Wissenschaft und Praxis, Jg. 2 (2), S. 52-57.
- 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.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016): Arbeitsmarkt in Deutschland - Zeitreihen bis 2015.
- Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean Paul (2009): Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris: The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- TAZ (2011): Psycho-Test für Arbeitslose. In TAZ vom 17. 4. 2011. (online verfügbar unter: <http://www.taz.de/!5122479/> (Zugriff am 20.09.2018)).
- Tisch, Anita; Wolff, Joachim (2015): Active labour market policy and its outcomes: Does workfare programme participation increase self-efficacy in Germany? In: International Journal of Sociology and Social Policy, Jg. 35 (1/2), S. 18-46.
- Trappmann, Mark; Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Müller, Gerrit (2013): The PASS panel survey after six waves. In: Journal for Labour Market Research, Jg. 46 (4), S. 275-281.
- Volkert, Jürgen (2005): Das Capability-Konzept als Basis der deutschen Armuts- und Reichtumsbericht-erstattung. In: Volkert, Jürgen (Hrsg.): Armut und Reichtum an

Verwirklichungschancen: Amartya Sens Capability Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 119-148.

Wagner, Gert G.; Frick, Joachim R.; Schupp, Jürgen (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) - Scope, Evolution and Enhancements. In: Schmollers Jahrbuch, Jg. 127 (1), S. 139-169.

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.

Wolff, Hans-Georg; Bacher, Johann (2010): Hauptkomponentenanalyse und explorative Faktorenanalyse. (2010). Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 333-365.

Wulfgramm, Melike (2011): Can activating labour market policy offset the detrimental life satisfaction effect of unemployment? In: Socio-Economic Review, Jg. 9 (3), S. 477-501.

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.

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