

Brussig, Martin et al.

Research Report

Evaluation des Bundesprogramms "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt". Endbericht

Forschungsbericht, No. 535

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". Endbericht, Forschungsbericht, No. 535, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/222366>

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

535

Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

– Endbericht –

Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Endbericht

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



ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung
L 7,1
68161 Mannheim

The logo for ZEW (Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) consists of the letters 'ZEW' in a large, bold, blue sans-serif font.

Zoom - Gesellschaft für prospektive
Entwicklungen
Theaterstr. 8
37063 Göttingen



SOKO - Sozialforschung und Kommunikation
Bielefeld
Ritterstr. 19
33602 Bielefeld



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

ZEW – Leibniz-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

Institut Arbeit und

Qualifikation (IAQ)

Universität Duisburg-Essen

47048 Duisburg

September 2019

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“ zielte 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 wurde durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführt und lief von Ende 2015 gestartet bis zum 31.12.2018. Über den gesamten Zeitraum nahmen an dem Bundesprogramm rund 21.000 Personen in 195 Jobcentern teil. Das Bundesprogramm wurde somit in knapp der Hälfte der Jobcenter bundesweit umgesetzt. Der vorliegende Endbericht beschreibt, wie sich das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im Zeitverlauf entwickelt hat, wie es vor Ort umgesetzt wurde und auf welche Probleme die Akteure bei der Umsetzung gestoßen sind. Es werden weiterhin die durchschnittlichen Wirkungen des Bundesprogramms auf die soziale Teilhabe der Geförderten, Wirkungsheterogenitäten sowie Wirkungskanäle vorgestellt. Betrachtet wird außerdem, wie sich die soziale Teilhabe der Geförderten nach einem Programmabbruch entwickelt und welche Auswirkungen die Programmteilnahme auf die soziale Teilhabe von im Haushalt lebenden Kindern hatte. Darüber hinaus wird eine Kosten-Nutzen-Analyse zur Wirtschaftlichkeit des Bundesprogramms angestellt und es werden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Arbeitsförderung sowie der diesbezüglichen Forschung gegeben.

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. The programme was carried out by the German Federal Ministry of Labour and Social Affairs. The programme was launched in 2015 and ran until 31.12.2018. Over the entire period, approximately 21,000 people in 195 jobcentres participated in the program. Thus the federal programme was implemented in almost half of the jobcentres nationwide. This final report presents how the Federal Programme has developed over time, how it has been implemented and which problems were encountered during implementation. Furthermore, the average effects of the federal programme on the social inclusion of the participants, heterogeneity of effects and important factors for the development of social inclusion are presented. It also analyses how social inclusion developed after a programme termination and the impact of programme participation on the social inclusion of children living in the household. In addition, a cost-benefit analysis of the economic efficiency of the federal programme is calculated and recommendations for the further development of employment promotion and related research are given.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis	15
1. Gegenstand, Ziele und Datengrundlagen der Evaluation	16
1.1 Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“	16
1.2 Ziele der Evaluation	17
1.3 Datenquellen der Evaluation	20
1.4 Aufbau des Berichts	21
2. Soziale Teilhabe als Ziel der Arbeitsförderung und Evaluationskriterium für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“	23
2.1 Das Konzept von sozialer Teilhabe	23
2.2 Ein substanzieller Ansatz zur Erfassung verschiedener Dimensionen von sozialer Teilhabe	24
2.3 Eine Heuristik zur Messung der Umsetzung von sozialer Teilhabe	27
3. Inanspruchnahme des Programms: Wer wurde gefördert?	30
3.1 Teilnehmendenpotenzial	30
3.2 Die teilnehmenden Jobcenter	31
3.2.1 Teilnahmewettbewerb und Programmausweitung	31
3.2.2 Teilnehmende und nicht teilnehmende Jobcenter im Vergleich	32
3.3 Inanspruchnahme und Teilnehmerstruktur	39
3.3.1 Inanspruchnahme des Bundesprogramms	39
3.3.2 Entwicklung vorzeitiger Programmaustritte	40
3.4 Soziodemographische Merkmale der Teilnehmenden	40
3.5 Branchen und Tätigkeiten der geförderten Beschäftigung	43
4. Die Umsetzung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“	45
4.1 Einleitung	45

4.2	Lokale Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und interne Umstellungsstrukturen der Jobcenter	45
4.2.1	Erwerbsintegrative, sozialintegrative und andere Zielsetzungen	45
4.2.2	Arbeitsmarktpolitischer Kontext und Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen	47
4.2.3	Organisation der Programmumsetzung in den Jobcentern	48
4.3	Auswahl der Arbeitgeber und Teilnehmenden	49
4.3.1	Auswahl- und Aushandlungsprozesse mit Arbeitgebern	49
4.3.2	Vielfalt versus Verwaltungsvereinfachung als Auswahlkriterien	50
4.3.3	Zwei Typen von Arbeitgebern	51
4.3.4	Zielgruppen des Programms und Teilnahmekriterien	51
4.3.5	Lokale Auswahlprozesse bei den Teilnehmenden	53
4.3.5.1	Auswahlkriterien	53
4.3.5.2	Verfahren der Auswahl und Ansprache von Teilnehmenden	53
4.4	Gestaltung und Entwicklung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse	54
4.4.1	Tätigkeitsfelder und Aufgaben	54
4.4.2	Arbeitszeiten	56
4.4.3	Geplante Nutzung des neuen Regelinstrumentes zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen (§ 16i SGB II)	57
4.5	Beschäftigungsbegleitende Aktivitäten - Betreuung der Arbeitgeber und Beschäftigten	59
4.5.1	Angebote im Überblick	59
4.5.2	Begleitende Aktivitäten mit Fokus auf Erwerbsarbeit	61
4.5.2.1	Arbeitsplatzbezogene Betreuung und Begleitung	61
4.5.2.2	Einsatz von Qualifizierungen und Regelinstrumenten der Arbeitsförderung	63
4.5.2.3	Bewerbungsunterstützung und Absolventenmanagement	63
4.5.3	Zusätzliche Begleitaktivitäten mit Fokus auf Psychosoziales und Gesundheit	65
4.5.4	Gruppenbezogene Aktivitäten mit Fokus auf Kultur, Austausch und Freizeitgestaltung	67
4.5.5	Fazit: Schwerpunkt der Begleitaktivitäten liegt auf der Beschäftigung	68
4.6	Bewertung des Bundesprogramms und Lehren für die Zukunft aus Sicht der Jobcenter	70
5.	Quantitative Wirkungsanalysen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“	72
5.1	Ziele und Herausforderungen der quantitativen Wirkungsanalyse	72
5.2	Forschungsdesign und Datenbasis	74
5.3	Beschreibung der befragten Teilnehmenden	79
5.4	Die Indikatoren sozialer Teilhabe	84
5.4.1	Soziale Teilhabe in der ökonometrischen Wirkungsanalyse	84

5.4.2	Beschreibung der sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe	84
5.4.3	Das Konzept der Ausprägungen der sozialen Teilhabe	90
5.4.4	Entwicklung der Ausprägungen sozialer Teilhabe bei Teilnehmenden und Kontrollpersonen über die Zeit	91
5.4.5	Zwischenfazit: Differenzierte Erfassung sozialer Teilhabe	94
5.5	Der Weg zur Abschätzung von Programmwirkungen	94
5.6	Programmwirkungen	96
5.6.1	Durchschnittliche Programmwirkungen im Verlauf der Teilnahme	96
5.6.2	Lock-in-Effekte	101
5.6.3	Heterogene Programmwirkungen	103
5.6.4	Die individuelle Programmausgestaltung	110
5.6.5	Die soziale Teilhabe im Haushalt lebender Kinder	122
5.7	Soziale Teilhabe nach einem Programmabbruch	127
5.8	Fazit der quantitativen Wirkungsanalyse	131
6.	Qualitative Wirkungsanalysen: Unter welchen Bedingungen treten Teilhabeeffekte ein?	133
6.1	Einleitung	133
6.2	Die interviewten Teilnehmenden des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“	135
6.2.1	Voraussetzungen und Einschränkungen der Teilnehmenden	136
6.2.2	Motive der Teilnehmenden	139
6.2.3	Ausgrenzungserfahrungen in der Arbeitslosigkeit	140
6.2.4	Verständnis von sozialer Teilhabe	141
6.2.5	Zwischenfazit: Teilnehmende am Bundesprogramm	142
6.3	Wie wird die soziale Teilhabe der Teilnehmenden durch Ausgestaltung des Bundesprogramms gefördert?	143
6.3.1	Erleben der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung	143
6.3.2	Erleben der Tätigkeiten und des Arbeitsumfeldes	147
6.3.3	Erleben der beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten	153
6.4	Zwischenfazit der qualitativen Wirkungsanalyse	158
6.5	Soziale Teilhabe nach der Teilnahme am Bundesprogramm	161
7.	Die Wirtschaftlichkeit des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Effizienzanalyse)	163
7.1	Ziele und Vorgehensweise der Effizienzanalyse	163
7.2	Abschätzung der pro-Kopf Kosten des Programms	164
7.2.1	Berechnung der Bruttolohnkosten	164
7.2.2	Berechnung der Nettolohnkosten	165
7.2.3	Berechnung der Kosten der öffentlichen Haushalte	169

7.3	Abschätzung des durchschnittlichen Nutzens des Programms	171
7.4	Fazit der Effizienzanalyse	175
8.	Handlungsempfehlungen	176
8.1	Einleitung	176
8.2	Schlussfolgerungen aus dem Programm zur weiteren Förderung sozialer Teilhabe	176
8.3	Schlussfolgerungen zur Gestaltung der Begleitforschung zu Programmen	178
8.4	Schlussfolgerungen zur Forschung über soziale Teilhabe	179
9.	Anhang	181
9.1	Anhang zu Kapitel 1	181
9.1.1	Übersicht Jobcenter-Befragung Welle 1 und 2 sowie Erhebungsprogramm der Fallstudien	181
9.1.2	Feldbericht: CATI Befragung im Rahmen der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“	185
9.2	Anhang zu Kapitel 3	198
9.3	Anhang zu Kapitel 4	200
9.4	Anhang zu Kapitel 5	204
9.5	Anhang zu Kapitel 6	210
	Literaturverzeichnis	211

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Dimensionen und Indikatoren sozialer Teilhabe	26
Tabelle 3.1	Teilnehmendenpotenzial zum 12.11.2015	31
Tabelle 3.2	Beteiligung und Erfolgsquote nach Bundesländern	34
Tabelle 3.3	Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Bundesland	35
Tabelle 3.4	Beteiligung und Erfolgsquote nach SGB II-Regionen	36
Tabelle 3.5	Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Regionstyp	37
Tabelle 3.6	Soziodemografie, Zielgruppenvorgaben, Arbeitsmarkthistorie und Jobcenterinformationen der Bruttostichprobe an Teilnehmenden nach Auswahlrunden	42
Tabelle 3.7	Tätigkeiten und Branchen der Bruttostichprobe an Teilnehmenden nach Auswahlrunde	44
Tabelle 4.1	Angebot an begleitenden Aktivitäten und Anteil der Nutzer_innen an allen Programmteilnehmenden am Standort, in Prozent	60
Tabelle 4.2	Übersicht über beschäftigungsbegleitende Aktivitäten	69
Tabelle 5.1	Anzahl der Beobachtungen nach Eintrittskohorten	78
Tabelle 5.2	Anzahl der Beobachtungen nach Programmeintritt und Befragungswellen in der Analysestichprobe	79
Tabelle 5.3	Soziodemographische Merkmale der Teilnehmenden in der Befragungsstichprobe zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle, nach Auswahlrunde der JC	80
Tabelle 5.4	Soziodemographische Merkmale der Teilnehmenden in der Befragungsstichprobe, nach Befragungswellen	82
Tabelle 5.5	Beschreibung der Teilhabeindikatoren	88
Tabelle 5.6	Teilhabeindikatoren der Teilnehmenden in drei Wellen	89
Tabelle 5.7	Entwicklung der Erwerbstätigkeit unter den Kontrollpersonen über die Wellen der Befragung	102
Tabelle 5.8	Programmgestaltung nach JC-Auswahlrunde in Welle 1	112
Tabelle 5.9	Programmgestaltung über die Befragungswellen	114
Tabelle 5.10	Zusammenhang zwischen Programmgestaltung, Begleitaktivitäten und sozialer Teilhabe, in Prozentpunkten der Ausprägung der Teilhabe	119
Tabelle 5.11	Zusammenhang zwischen den arbeitsbezogenen und allgemeinen soziale Teilhabeindikatoren, in Prozentpunkten der Ausprägung der Teilhabe	121
Tabelle 5.12	Beschreibung der Teilhabeindikatoren der Kinder und Mittelwerte für Kinder von Teilnehmenden und Kontrollpersonen	124

Tabelle 5.13	Anzahl und Anteil von Programmabbrecher_innen in den Befragungsdaten der Teilnehmenden (Wellen 1 bis 3), Abbruchgründe und Erwerbsstatus nach dem Abbruch	128
Tabelle 5.14	Marginale Effekte eines Programmabbruchs auf die Ausprägungen der sozialen Teilhabe, in Prozentpunkten	129
Tabelle 5.15	Determinanten der Abbruchwahrscheinlichkeit	130
Tabelle 6.1	Strukturmerkmale der qualitativ und standardisiert befragten Teilnehmenden	136
Tabelle 7.1	Beispielrechnung zur Abschätzung des anrechenbaren Einkommens eines Teilnehmenden, in Euro	165
Tabelle 7.2	Abschätzung der Nettolohnkosten pro Person und Jahr nach Teilnehmendengruppen und Befragungswelle, in Euro	169
Tabelle 7.3	Abschätzung der Kosten der öffentlichen Haushalte pro Person und Jahr nach Teilnehmendengruppen und Befragungswelle, in Euro	170
Tabelle 7.4	Schätzung der Programmwirkung und des Einkommenseffektes auf die Lebenszufriedenheit für verschiedene Personengruppen und Wellen, in PP	173
Tabelle 7.5	Kompensierendes Jahreseinkommen als monetärer Gegenwert des Gewinns an Lebenszufriedenheit durch die Teilnahme am Bundesprogramm für verschiedene Personengruppen und Wellen, in Euro	173
Tabelle 9.1	Beteiligung an der Jobcenter-Befragung, Welle 1	181
Tabelle 9.2	Vergleich von Jobcentermerkmalen, Welle 1	181
Tabelle 9.3	Beteiligung an der Jobcenter-Befragung, Welle 2	182
Tabelle 9.4	Vergleich von Jobcentermerkmalen, Welle 2	182
Tabelle 9.5	Die einbezogenen Fallstudienstandorte	182
Tabelle 9.6	In der Implementationsanalyse realisierte Interviews	183
Tabelle 9.7	Geschlechterverteilung Interviewer_innen	188
Tabelle 9.8	Altersverteilung Interviewer_innen	189
Tabelle 9.9	Anzahl Interviews je Interviewer_in	189
Tabelle 9.10	Kontakthäufigkeit	190
Tabelle 9.11	Ergebnisgruppen	192
Tabelle 9.12	Feldergebnis Welle 1	193
Tabelle 9.13	Feldergebnis Welle 2	193
Tabelle 9.14	Feldergebnis Welle 3	193
Tabelle 9.15	Ausschöpfung Welle 1	195
Tabelle 9.16	Ausschöpfung Welle 2	196
Tabelle 9.17	Ausschöpfung Welle 3	196

Tabelle 9.18	Interviewdauer	197
Tabelle 9.19	Übersicht SGB II-Vergleichstypen	198
Tabelle 9.20	Beteiligung der Jobcenter an anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen	199
Tabelle 9.21	Gründe der Jobcenter für die Bewerbung zur Teilnahme am Programm	199
Tabelle 9.22	Notwendigkeit öffentlich geförderter Beschäftigung	200
Tabelle 9.23	Akquise von Arbeitgebern als Herausforderung	200
Tabelle 9.24	Wie verteilen sich die Teilnehmenden auf die Arbeitgeber?	200
Tabelle 9.25	Sind die Zielgruppen für ein solches Programm richtig benannt?	201
Tabelle 9.26	Häufigkeit der Umsetzung beschäftigungsbegleitender Aktivitäten	201
Tabelle 9.27	Wenn „weniger Begleitaktivitäten als geplant durchgeführt“ wurden: Was sind die Gründe dafür?	202
Tabelle 9.28	Angebote zur Qualifizierung nach Verdichtungsgrad	202
Tabelle 9.29	Lernerfahrungen der Jobcenter durch die Programmteilnahme	203
Tabelle 9.30	Dimensionen, Indikatoren und Items der sozialen Teilhabe in der CATI-Befragung von Teilnehmenden und Kontrollpersonen	204
Tabelle 9.31	Operationalisierung institutioneller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung	206
Tabelle 9.32	Operationalisierung individueller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung	206
Tabelle 9.33	Differenz der geschätzten Programmwirkungen nach JC-Typ der Kontrollperson	207
Tabelle 9.34	Schätzung der Programmwirkung und des Einkommenseffektes auf die gesellschaftliche Anerkennung für verschiedene Personengruppen und Wellen, in PP	209
Tabelle 9.35	Kompensierendes Jahreseinkommen als monetärer Gegenwert des Gewinns an gesellschaftlicher Anerkennung durch die Teilnahme am Bundesprogramm für verschiedene Personengruppen und Wellen, in Euro	209

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.2	Gründe der Jobcenter für die Bewerbung zur Teilnahme am Programm	38
Abbildung 5.1	Verteilung der Differenzen der Lebenszufriedenheit zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen	75
Abbildung 5.2	Ausprägung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden in der ersten Befragungswelle	91
Abbildung 5.3	Ausprägungen der sozialen Teilhabe von Teilnehmenden und Kontrollpersonen in den drei Wellen der Befragung	93
Abbildung 5.4	Geschätzte durchschnittliche Programmwirkungen über die drei Befragungswellen	98
Abbildung 5.5	Programmwirkung auf die Ausprägungen der Einzelitems des Teilhabeindikators Gesundheitszustand	100
Abbildung 5.6	Ausprägungen der Teilhabe von Teilnehmenden, erwerbstätigen und erwerbslosen Kontrollpersonen im Vergleich	103
Abbildung 5.7	Programmwirkungen: Personen in Jobcentern der ersten und zweiten Auswahlrunde	104
Abbildung 5.8	Programmwirkungen: Personen mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen	106
Abbildung 5.9	Programmwirkungen: Personen mit und ohne minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft	107
Abbildung 5.10	Programmwirkungen: Personen mit einer Leistungsbezugsdauer von sieben oder mehr und unter sieben Jahren	108
Abbildung 5.11	Programmwirkungen: Personen im Alter von 45 oder mehr Jahren und unter 45 Jahren	109
Abbildung 5.12	Unterschiede nach voraussichtlicher Programmdauer (über und unter dem Mittelwert in Welle 1 von 24 Monaten)	116
Abbildung 5.13	Ausprägungen der sozialen Teilhabe im Haushalt lebender Kinder von Teilnehmenden und Kontrollpersonen in den drei Wellen der Befragung	125
Abbildung 5.14	Geschätzte durchschnittliche Unterschiede der sozialen Teilhabe im Haushalt lebender Kinder über die Befragungswellen	126
Abbildung 6.1	Darstellung der Einflussfaktoren bei der Förderung sozialer Teilhabe im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“	160
Abbildung 9.1	Geschätzte durchschnittliche Programmwirkungen über die drei Befragungswellen, gewichtet mit Befragungswahrscheinlichkeit	208
Abbildung 9.2	Verbreitung von Hemmnissen für Erwerbsintegration und soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen nach Einschätzung der Jobcenter	210

Abkürzungsverzeichnis

AGH	Arbeitsgelegenheit
AGS	Arbeitgeberservice
ALG II	Arbeitslosengeld II
ATT	average treatment effect on the treated
BA	Bundesagentur für Arbeit
BG	Bedarfsgemeinschaft
BL	Bundesland
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BVA	Bundesverwaltungsamt
CATI	Computer Assisted Telephone Interviewing
CoSach	computergestützte Sachbearbeitung
DIM	Daten- und IT-Management des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
EDV	elektronische Datenverarbeitung
eLB	erwerbsfähige Leistungsberechtigte
ESF	Europäischer Sozialfonds für Deutschland
ESF-LZA	Langzeitarbeitslosenprogramm des ESF
EstG	Einkommensteuergesetz
FD_BPSTAA	Forschungsdatensatz Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
JC	Jobcenter
Kfz	Kraftfahrzeug
KOH	Kohorte
KST	Kontrollstichprobe
NTN-I	Nichtteilnahmeinteressiert
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PASS	Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“
PP	Prozentpunkte
RT	Regionaltyp
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SOKO	Institut für Sozialforschung und Kommunikation
TN	Teilnehmer_in
TN-I	Teilnahmeinteressiert
TST	Teilnehmenden-Stichprobe
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
ZEW	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

1. Gegenstand, Ziele und Datengrundlagen der Evaluation

1.1 Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Mit dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zielte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 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 zu Beginn des Jahres 2015 gestartet und lief bis zum 31.12.2018. An dem Programm nahmen 195 Jobcenter teil. Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurde somit in knapp der Hälfte aller Jobcenter bundesweit umgesetzt. Insgesamt wurden ca. 21.000 Personen in dem Bundesprogramm gefördert. Die Förderung bestand im Wesentlichen in einer Übernahme der Lohnkosten (in Höhe des Mindestlohns) für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von höchstens 30 Stunden pro Woche für die Dauer des Programms, also längstens bis zum 31.12.2018, d.h. für maximal drei Jahre. Das Programm war auf Personen begrenzt, die mindestens 35 Jahre alt sind, seit mindestens vier Jahren Leistungen nach dem SGB II beziehen und entweder gesundheitlich eingeschränkt sind oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben (oder beides); vor Ort können die Zielgruppen weiter präzisiert werden. Förderfähig waren darüber hinaus Personen ab 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Die Arbeitsplätze mussten zusätzlich und wettbewerbsneutral sein und im öffentlichen Interesse liegen. Mit diesen – im Bereich der geförderten Beschäftigung bzw. bei Arbeitsmarktprogrammen üblichen – Bedingungen soll sichergestellt werden, dass reguläre Beschäftigung in wettbewerblich orientierten Unternehmen nicht durch öffentliche Gelder beeinträchtigt oder gar verdrängt wird. Die Arbeitsverhältnisse konnten in variablen Stundenkontingenten gestaltet sein (15, 20, 25 und 30 Stunden pro Woche); ein gleitender Arbeitszeitanstieg bei Aufnahme der Beschäftigung war möglich. Vorgesehen waren darüber hinaus beschäftigungsbegleitende Aktivitäten, die die Teilnehmenden stabilisieren und in ihren Chancen auf eine Beschäftigung unterstützen sollten. Die Kosten für die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten waren nicht förderfähig, sondern aus den Haushaltsmitteln der Jobcenter oder aus anderen Quellen zu erbringen. Bei der Auswahl der teilnehmenden Personen, der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und der Gestaltung der begleitenden Aktivitäten hatten die Jobcenter Handlungsspielräume. Die Jobcenter hatten sich mit einem Konzept beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales darum beworben, das Programm umsetzen zu können. Nach einer Prüfung des Konzeptes, wurden Arbeitsplätze in zwei Runden, in 2015 bzw. in einer Programmausweitung 2016, bewilligt.

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ordnet sich in arbeitsmarktpolitische Bestrebungen ein, speziell auf die Probleme arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser, insbesondere im SGB II, einzugehen. Erstmals öffentlich erwähnt wurde das Bundesprogramm in einem Konzeptpapier des BMAS vom 05.11.2014 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014). Das Bundesprogramm steht dort gemeinsam mit vier weiteren Bausteinen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit: Die Einrichtung einer intensivierten Form der Betreuung in Netzwerken für Aktivierung, Beratung und Chancen („Netzwerke ABC“), die innerhalb der Jobcenter geschaffen werden sollten, verbesserte Schnittstellen zur Betreuung speziell von Langzeitarbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Rechtsvereinfachungen und verbesserte Abstimmungen zwischen Bund und Ländern und ein weiteres Bundesprogramm, das im Rahmen des ESF (Europäischer Sozialfonds) aufgelegt wurde. Ausgangspunkt für dieses Konzeptpapier war die Einschätzung, dass trotz der seinerzeit bereits mehrjährigen guten Arbeitsmarktentwicklung die Zahl der Langzeitarbeitslosen relativ stabil geblieben war. Der Bundesagentur für Arbeit zufolge, lag die

Chance von Langzeitarbeitslosen eine Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufzunehmen im Jahr 2013 bei 1,5 Prozent im Monat. Unter kurzzeitig Arbeitslosen gelang die Eingliederung in Arbeit einem erheblich größeren Anteil (9,6 Prozent) (Bundesagentur für Arbeit 2014).

Bereits in dem kurzen Abschnitt, der in dem Konzeptpapier dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gewidmet wurde, waren die zentralen Charakteristika des Programms, wie es später verwirklicht wurde, benannt: Die Konzentration auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose speziell mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Kindern in der Bedarfsgemeinschaft, die Möglichkeit zur 100-Prozent-Förderung von Beschäftigungsverhältnissen, deren Ausübung durch die geförderten Personen von begleitenden Aktivitäten von Jobcentern oder Dritten gestützt werden sollten, und sogar die Zahl der zunächst angestrebten Plätze (10.000) und verfügbaren Finanzmittel (75 Millionen Euro im ersten Jahr, danach bis 2018 jährlich 150 Millionen Euro).

Auch wenn das Konzept der sozialen Teilhabe sowohl im Konzeptpapier als auch später in der Förderrichtlinie offen blieb, war die Positionierung dieses Bundesprogramms innerhalb der Gesamtheit der im Konzeptpapier benannten Aktivitäten insofern deutlich, als dass das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nicht ausschließlich auf eine Erwerbsintegration im allgemeinen Arbeitsmarkt, also in ungeforderte Beschäftigung, zielte und folglich nicht ausschließlich daran gemessen werden sollte. Eher lässt es sich als komplementäres Programm zum ebenfalls im Konzeptpapier genannten ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit¹ verstehen. Das ESF-Bundesprogramm strebt eine geförderte Beschäftigung der Teilnehmenden im allgemeinen Arbeitsmarkt an und richtet sich insofern an einen Personenkreis, der mit der erforderlichen Unterstützung dort beschäftigungsfähig ist. Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zielte hingegen ausdrücklich auf vollständig geförderte Beschäftigung und mithin auf einen Personenkreis, der absehbar in ungeforderter Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht beschäftigungsfähig ist.

1.2 Ziele der Evaluation

Die grundlegende Fragestellung ist, inwieweit das Programm für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die soziale Teilhabe durch die geförderte Beschäftigung verbessert hat und welche Faktoren diesbezüglich wirksam waren. Neben dieser Wirkungsanalyse wird eine eingehende Untersuchung der Programmumsetzung vorgelegt. Diese ist nicht darauf beschränkt, Faktoren für die Wirkungsanalyse zu identifizieren, sondern liefert als eigenständige Untersuchungskomponente eine umfassende Darstellung der Gesamtumsetzung hinsichtlich der Umsetzungsvarianten und der Bedingungsfaktoren für die Umsetzungsvarianten.

Mit der Evaluation werden drei übergreifende Fragenkomplexe beantwortet:

- (1) Welche Wirkungen hat die Programmteilnahme für die Geförderten, insbesondere für deren soziale Teilhabe, und warum? Wie unterscheiden sich die Effekte in Abhängigkeit vom Arbeitsmarktkontext? Wie unterscheiden sie sich in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Programms? Gibt es Unterschiede zwischen den Zielgruppen des Programms? Wie nachhaltig sind die Programmwirkungen, das heißt, verbessern sich die Zielgrößen über den Zeitraum der Programmteilnahme i.e.S. hinaus?

¹ Zum ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt siehe BMAS 2017 sowie ISG und IAW 2017, 2018.

- (2) Welche begleitenden und unterstützenden Aktivitäten und Angebote wurden im Rahmen des Programms durch die Jobcenter erbracht bzw. durch Netzwerke sozialer Dienstleister nutzbar gemacht, und welchen Einfluss hatten sie auf den Programmerfolg?
- (3) Welche Lehren lassen sich für das Regelgeschäft der Jobcenter bei der Betreuung von langzeitarbeitslosen Leistungsbeziehenden ziehen?

Um diese Fragen zu beantworten, wurden Daten zu mehreren Themen erhoben und analysiert. Insbesondere zu erfassen waren (a) die Selektivität der Jobcenter beim Zugang zum Programm, (b) die Selektion der Teilnehmer_innen, (c) die Varianten der Programmumsetzung durch die Jobcenter, (d) die programmbegleitenden Aktivitäten und kommunalen Kooperationen, (e) die Merkmale der geförderten Beschäftigung sowie (f) die Entwicklung der Zielgrößen während und nach Abschluss der geförderten Beschäftigung. Auf diese Punkte wird im Folgenden eingegangen.

(a) Selektivität der Jobcenter

Der Frage der Umsetzung in den einzelnen Jobcentern vorgelagert ist die Frage nach der *Selektivität der Jobcenter beim Zugang zum Programm*. Die Auswahl der teilnehmenden Jobcenter ist wichtig im Hinblick auf eine mögliche Selektivität und daher für die Frage der Übertragungsmöglichkeiten ins Regelgeschäft von großer Relevanz. Für einen systematischen Vergleich der Ausgangs- und Motivationslage sowohl von teilnahmeinteressierten Jobcentern (sowohl solchen mit bewilligten als auch nicht bewilligten Teilnahmeanträgen) als auch von an einer Teilnahme nicht interessierten Jobcentern war eine Befragung der Jobcenter erforderlich. Damit konnte auch überprüft werden, inwieweit nicht teilnehmende Jobcenter funktionale Äquivalente zur Förderung der Teilhabe in den angesprochenen Zielgruppen nutzten.

(b) Auswahl der Teilnehmer_innen

Bei der *Selektion der Teilnehmer_innen* interessierte, inwieweit es gelingen würde, die Zielgruppen des Programms zu erreichen. Hier galt es zu prüfen, nach welchen Kriterien Leistungsbeziehende ausgewählt wurden und welche Bedeutung Ermessensentscheidungen hatten. Hierfür waren das Profiling und die damit verknüpften Prognoseentscheidungen, welche die Jobcenter einsetzten, nachzuvollziehen und der Auswahl- und Zuweisungsprozess genau zu rekonstruieren. Eine Rolle spielte dabei auch die Freiwilligkeit und Motivation der Teilnehmer_innen. Zu erwarten war, dass es mehr geeignete Leistungsbezieher_innen gab als am Programm teilnehmen konnten. Zu fragen ist daher auch, ob in der Teilnehmersauswahl Creaming-Prozesse (evtl. durch Arbeitgeberinteressen) stattfanden. Um die Zugangssteuerung in das Programm zu verstehen, waren sowohl qualitative als auch quantitative Daten und Auswertungsmethoden erforderlich. Nötig waren Fallstudien in Jobcentern (und hier Interviews mit Fachkräften und Führungskräften), aber auch die Einschätzungen der Teilnehmenden selbst. Weiterhin mussten anhand der registrierten Kundendaten die spezifischen Merkmale der Kundinnen und Kunden herausgearbeitet werden, die zu Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Programms wurden.

(c) Varianten der Programmumsetzung

Auch jenseits der Teilnehmersauswahl waren verschiedene Varianten der Programmumsetzung zu erwarten. Die *Varianten der Programmumsetzung* zu rekonstruieren war erforderlich, da zum einen zu klären war, ob lokale Bedingungen des Arbeitsmarktes, der Wirtschaftsstruktur oder der bisherigen Entwicklung des Jobcenters dazu beitrugen, bestimmte Umsetzungsvarianten zu bevorzugen oder zu vermeiden. Dies ist für die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse relevant. Zum zweiten ist die gewählte Form der Umsetzung ein möglicher Einflussfaktor für die Wirkungen des Programms auf die soziale Teilhabe. Hierfür waren sowohl qualitative als auch quantitative Erhebungen erforderlich, und es war außerdem erforderlich, die Perspektiven aller Beteiligten (Jobcenter, Teilnehmer_innen, Arbeitgeber, kommunale Dienstleister) einzubeziehen. Teilnehmer_innen können beurteilen, inwieweit das Programm ihren Bedürfnissen entsprach; dies wurde sowohl standardisiert als auch

qualitativ erhoben. Auch Arbeitgeber und kommunale Dienstleister können beurteilen, ob das Programm und die gewählte Form der Umsetzung des Jobcenters vor Ort geeignet waren, die Teilhabechancen der Geförderten zu verbessern. Eine standardisierte Befragung aller teilnehmenden Jobcenter erlaubte, Umsetzungsvarianten zu klassifizieren und in ihrer Verteilung abzuschätzen.

(d) Begleitende Aktivitäten und kommunale Kooperationen

Im Hinblick auf Fragen der Übertragbarkeit wurde ein besonderer Schwerpunkt auf die Untersuchung von *begleitenden Aktivitäten und kommunalen Kooperationen* gelegt. Mit dieser Schwerpunktsetzung wurde die Frage aufgeworfen, wie im Kontext von öffentlich geförderter Beschäftigung durch begleitende Maßnahmen von Jobcentern und Dritten Beiträge zu einem höheren Niveau und einer langfristigen Sicherung von sozialer Teilhabe geleistet werden können. Da davon ausgegangen wurde, dass vielfältige Hemmnisse einer verbesserten sozialen Teilhabe der Teilnehmenden im Wege stehen, war zu untersuchen, in welchem Umfang unterstützende Dienstleistungen angeboten und genutzt wurden, von wem sie umgesetzt wurden und welche Mittel dafür zur Verfügung standen. Hierzu waren Fach- und Führungskräfte in Jobcentern, Personalverantwortliche bei Arbeitgebern sowie Fachkräfte von externen Dienstleistungseinrichtungen auskunftsfähig.

(e) Geförderte Beschäftigung

Merkmale der geförderten Beschäftigung zu erheben war wichtig, um zu verstehen, welcher Art von Beschäftigung die Zielgruppen nachgehen konnten. Wie weiter unten deutlich werden wird, sollte die soziale Teilhabe vor dem Hintergrund von Gelegenheiten und tatsächlich bestehenden Chancen betrachtet werden, und eine geförderte Beschäftigung stellt eine solche Gelegenheit dar. Es blieb zu klären, unter welchen Bedingungen und für wen die geförderte Beschäftigung eine wirksame Teilhabechance bietet. Zu klären war deshalb zunächst, wie die Beschäftigungsverhältnisse ausgestaltet waren. Damit lässt sich die Programmumsetzung nachzeichnen. Erforderlich waren hierfür Befragungen in mehreren Wellen von Geförderten und einer vergleichbaren Kontrollgruppe in einem Umfang, der nur durch standardisierte Befragungen zu erreichen ist. Gerade um den Veränderungen der sozialen Teilhabe, dem Teilhabeerleben und den Wirkungskanälen im Detail nachgehen zu können, waren aber auch narrative Interviews mit Geförderten sinnvoll, mit denen biographische Erfahrungen rekonstruiert werden können. Fach- und Führungskräfte in Jobcentern und Personalverantwortliche in Betrieben konnten Auskunft geben über die Gestaltung der geförderten Beschäftigung.

(f) Entwicklung der Zielgrößen

Anhand der *Entwicklung der Zielgrößen* während und nach Abschluss der geförderten Beschäftigung ist letztlich der Erfolg des Programms zu beurteilen. Im Zentrum steht die Frage, ob durch die geförderte Beschäftigung die soziale Teilhabe erhöht wurde und, ob dies auch über die Teilnahme am Bundesprogramm hinaus gelingt. Obwohl nicht von vorrangiger Bedeutung, ist auch den Wirkungen des Programms auf die Integration in (ungeförderte) Beschäftigung und die Verringerung der Hilfebedürftigkeit nachzugehen. Zu beantworten ist die Frage, ob die Teilnahme an der geförderten Beschäftigung die Teilhabeerfahrung veränderte, in welchen Dimensionen dies stärker zu beobachten war, und in welchem Ausmaß dies geschah. Gibt es bestimmte Merkmale der geförderten Beschäftigung, die die Teilhabe stärker als andere beeinflussen? Dabei interessieren zum einen Unterschiede zwischen den Geförderten, insbesondere hinsichtlich der beiden Zielgruppen, aber auch nach Geschlecht und Alter, aber beispielsweise auch hinsichtlich der bisherigen Erfahrungen im Jobcenter und mit Aktivierungsmaßnahmen. Zum anderen interessieren mögliche Wirkungsunterschiede infolge der Ausgestaltung der geförderten Beschäftigung: Wirkt eine bestimmte Form unter bestimmten Bedingungen (und für bestimmte Personen) in besonderer

Weise? Zu klären waren aber auch nicht-intendierte Effekte, etwa das Ausmaß von Lock-in Effekten und die Risiken der Mitnahme durch Arbeitgeber.

Die Fragen nach der Wirkung waren in erster Linie auf der Grundlage einer standardisierten Befragung von Teilnehmenden und einer Kontrollgruppe vergleichbarer Nicht-Teilnehmender und unter Nutzung administrativer Daten zu beantworten. Für die Interpretation dieser ökonomisch zu gewinnenden Befunde waren jedoch die qualitativen Daten aus Fallstudien, narrativen Interviews und die Perspektive der Arbeitgeber unerlässlich, da sich aus ihnen die Wirkungsmechanismen nachzeichnen lassen.

1.3 Datenquellen der Evaluation

Wie im vorangegangenen Abschnitt dargelegt, waren unterschiedliche Datenquellen erforderlich, um die Ziele der Evaluation zu erreichen. Im Forschungsverbund wurden für die Evaluation folgende Datengrundlagen genutzt und mit Ausnahme der Monitoring-Daten speziell für die Evaluation geschaffen:

Monitoring-Daten

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) erstellte 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). In dieser wurden unter anderem die Gründe für das Interesse, an dem Programm (nicht) teilzunehmen, Vermittlungshemmnisse von Langzeitleistungsbeziehenden und Strategien der Jobcenter im Umgang mit Langzeitarbeitslosen erfragt. Die teilnehmenden Jobcenter wurden außerdem zur Programmumsetzung befragt. Von den bundesweit 408 Jobcentern haben in der ersten Welle insgesamt 295 Jobcenter an der Online-Befragung teilgenommen, was einer Ausschöpfung von 72 Prozent entspricht (zur Beteiligung und Merkmalsvergleich der Jobcenter in Welle 1 siehe Tabelle 9.1 und Tabelle 9.2 im Anhang zu Kapitel 1). Die zweite Welle richtete sich nur an die am Bundesprogramm teilnehmenden Jobcenter und erfragte unter anderem die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, Abbrüche von Teilnehmenden und Gründe dafür sowie nach einer Bilanzierung des Programms. Von den 195 teilnehmenden Jobcentern haben sich 167 Jobcenter an der zweiten Welle beteiligt, was einer Ausschöpfung von 85 Prozent entspricht (zur Beteiligung und Merkmalsvergleich der Jobcenter in Welle 2 siehe Tabelle 9.3 und Tabelle 9.4 im Anhang zu Kapitel 1).

Fallstudien in 16 teilnehmenden Jobcentern

Der Forschungsverbund führte in 16 teilnehmenden Jobcentern Fallstudien durch, um die Programmumsetzung zu rekonstruieren. In die Fallstudien einbezogen waren Programmzuständige in den Jobcentern auf verschiedenen Ebenen (Geschäftsführung, Bereichsleitung/Teamleitung, Integrationsfachkräfte, Sachbearbeitung), Arbeitgeber und Teilnehmende. Die Fallstudien fanden 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 wurden Lernerfahrungen bilanziert. Zudem wurden im Rahmen der Fallstudien geförderte Teilnehmende nach ihren Erwartungen und Erfahrungen mit dem Programm

und ihren berufsbiographischen Erfahrungen befragt. Auch diese Befragung erstreckte sich über mehrere Wellen (bis zu drei Interviews, die zum Zeitpunkt der ersten und zweiten Fallstudien sowie im Februar / März 2019, also kurz nach Programmende, stattfanden). Die Interviews in den Fallstudien erfolgten leitfadengestützt, wurden transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Im Rahmen der Fallstudien wurden 268 Interviews mit Fach- und Führungskräften bei Jobcentern, Arbeitgebern und Dienstleistern geführt, von denen 138 auf die erste Welle und 130 auf die zweite Welle entfallen. In den meisten Fällen wurden in Welle 2 dieselben Personen befragt wie in Welle 1. Hinzu kommen außerdem 262 Interviews mit Programmteilnehmenden. In der ersten Welle wurden zunächst 96 Teilnehmende interviewt, von denen in der zweiten Welle noch 85 Personen für ein Gespräch zur Verfügung standen. Dort wo Ausfälle bereits vor der zweiten Feldphase bekannt waren, wurden neue Teilnehmende akquiriert und interviewt, was in fünf Fällen gegeben war. Von den somit 90 interviewten Teilnehmenden in Welle 2 konnten in der dritten Welle noch 77 Personen befragt werden (zum Erhebungsprogramm der Fallstudien siehe Tabelle 9.5 und Tabelle 9.6 im Anhang zu Kapitel 1).

Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit

Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit wurden 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

Da 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, war eine eigenständige Befragung von Teilnehmenden und Kontrollpersonen erforderlich. Diese Befragung erstreckte sich auf eine Stichprobe von Teilnehmenden, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in das Bundesprogramm eingetreten sind (sowie dazu passenden Kontrollpersonen) und fand - je nach Befragungskohorte - in bis zu vier Befragungswellen statt (für den Feldbericht der CATI²-Befragung siehe Abschnitt 9.1.2 im Anhang auf Seite 185). Inhalte der Befragung sind insbesondere die Dimensionen der sozialen Teilhabe und bei den Teilnehmenden Merkmale der Programmgestaltung (z.B. die Art der Tätigkeit). Der Umfang und Inhalt der Befragung wird im Abschnitt 9.1.2 beschrieben (verwendete Indikatoren und Items zur Messung von sozialer Teilhabe werden in Tabelle 9.30 im Anhang zu Kapitel 5 dargestellt).

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.

1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in neun Kapitel gegliedert. Im vorliegenden ersten Kapitel wird eine Einführung in das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, die Fragestellungen der Evaluation und die Datengrundlagen gegeben. Das folgende zweite Kapitel stellt das zentrale Konzept der sozialen Teilhabe und damit die für die Evaluation zentrale Ergebnisvariable. Das dritte Kapitel berichtet über die Entwicklung der Inanspruchnahme des Bundesprogramms. Im Mittelpunkt steht, welche Jobcenter sich beteiligt haben, welche Personen gefördert wurden und wo sie beschäftigt waren. Das

² CATI = Computer Assisted Telephone Interviewing

vierte Kapitel stellt Unterschiede in der Umsetzung des Bundesprogramms auf Basis der Fallstudien und der Jobcenter-Befragung vor. Das fünfte Kapitel enthält die quantitative Wirkungsanalyse und berichtet differenziert über die Wirkungen der Programmteilnahme. Zentrale Datengrundlage ist hier die standardisierte Befragung von Teilnehmenden und Kontrollgruppen. Das sechste Kapitel analysiert – wiederum auf qualitativer Grundlage, insbesondere den Fallstudien in den Jobcenterregionen und dort wiederum vor allem gestützt auf die qualitativen Interviews mit Teilnehmenden – die Mechanismen, mit denen sich die Programmwirkungen einstellen. Das siebte Kapitel enthält eine Effizienzanalyse und geht der Frage nach, ob das Programm wirtschaftlich war. Das achte Kapitel enthält eine Reihe von Handlungsempfehlungen, die sich aus den Erfahrungen dieses Bundesprogramms ziehen lassen.

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

2.1 Das Konzept von sozialer Teilhabe

Das Ziel der sozialen Teilhabe ist seit längerem Beobachtungsgegenstand und Maßstab für Gesellschaftspolitik (Europäische Kommission 2004, Bundesregierung 2005, 2013, Sachverständigenkommission 2011); im vorliegenden Forschungsvorhaben ist die Verbesserung der sozialen Teilhabe Maßstab für den Erfolg eines Arbeitsmarktprogramms, das sich auf bestimmte Zielgruppen richtete, deren gesellschaftliche Teilhabe aufgrund ihres lang andauernden Ausschlusses von Erwerbsarbeit gefährdet ist.³ Es geht also um die soziale Teilhabe von Menschen im ALG-II-Bezug, denen aufgrund bestimmter Hindernisse der Zugang in den Arbeitsmarkt besondere Probleme bereitet (gesundheitliche Probleme oder Betreuung minderjähriger Kinder) und deren soziale Teilhabe mithilfe des Programms im Rahmen einer geförderten Beschäftigung gesteigert werden sollte.

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

Für die Entwicklung eines operationalisierbaren Konzepts sozialer Teilhabe scheint es fruchtbringend, diese beiden Forschungsstränge miteinander zu verbinden und ihre jeweiligen Stärken zu nutzen. Denn die beiden Perspektiven fokussieren unterschiedliche Ebenen der Analyse von sozialer Teilhabe: während der erste Forschungsstrang um die Frage von *Inklusion* und *Exklusion* sich auf substantielle Aspekte des Konzepts konzentriert und die Mehrdimensionalität von sozialer Teilhabe hervorhebt, fokussiert der *capability*-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 thematisiert, ohne die Umsetzung derselben zwingend in den Blick zu nehmen. Im Folgenden werden beide Perspektiven genauer erläutert und hinsichtlich ihres Beitrages für eine mögliche Operationalisierung von sozialer Teilhabe miteinander verglichen.

³ Dieses Kapitel ist eine geringfügig überarbeitete Fassung aus Kapitel 7 des Zwischenberichtes 2016, in dem die konzeptionellen Überlegungen zur Erfassung sozialer Teilhabe entwickelt wurden (IAQ et al. 2017, S. 97-106).

2.2 Ein substanzieller Ansatz zur Erfassung verschiedener Dimensionen von sozialer Teilhabe

Parallel zur politischen Idee, mit „Teilhabe“ eine neue Form sozialer Gerechtigkeit zu identifizieren (in Abgrenzung z.B. zur Bedarfs- oder Leistungsgerechtigkeit, siehe Gronbach 2012, Gerdes 2014, Bartelheimer und Kädtler 2012), hat sich eine wissenschaftliche Auseinandersetzung darüber entwickelt, wie Teilhabe konzeptualisiert und operationalisiert werden kann. Grundlegend ist all diesen Beiträgen gemein, dass Teilhabe aus wissenschaftlicher Sicht, ähnlich dem Konzept der Inklusion, als positiver normativer Gegenbegriff zu den Konzepten Armut und Prekarität verstanden werden kann (Bartelheimer 2007). Der Begriff der Teilhabe geht allerdings insofern über den der Inklusion hinaus, indem er eine individualisierte Perspektive einnimmt (siehe ausführlich Abschnitt 2.3). So kann es beispielsweise individuell unterschiedliche Perspektiven auf die Situation „Armut“ geben (Sen 1992), aus welcher unterschiedliche Handlungsmuster resultieren. Das Konzept der Teilhabe ist aber nicht nur individualisiert, sondern auch prozessual, d.h. Teilhabe ist im Rahmen individualisierter Lebensführung herzustellen. Sie lässt sich nicht verordnen.

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

Was aber bedeutet Handlungsfähigkeit konkret? Wie kann die Förderung von Handlungsfähigkeit die soziale Teilhabe verbessern? Auf allgemeiner Ebene kann dies alle Aktivitäten umfassen, die dazu dienen, sich über Bedarfsdeckung und Konsum hinaus, „die gesellschaftlichen Möglichkeiten individueller Lebensführung anzueignen“ (Bartelheimer und Kädtler 2012, S. 51). Kronauer (2010, S. 25ff.) unterscheidet zwei Ebenen sozialer Teilhabe: die Beziehungsebene und die materielle Ebene. Die Beziehungsebene (auch Interdependenz genannt) umfasst die Teilhabe eines Individuums als Mitglied einer arbeitsteiligen Gesellschaft oder als Teilnehmer_in in sozialen Nahbeziehungen. Die materielle Ebene hingegen (auch Partizipation genannt) meint die Teilhabe an Kultur und politischen Prozessen.⁴ 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

⁴ 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).

Lebensbedingungen haben („*functionings*“ nach Sen). Soziale Teilhabe eröffnet somit eher Möglichkeiten als einen finalen sozialen Status.

Diese Ebenen sozialer Teilhabe lassen sich weiter auf die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche beziehen, in denen sie Bedeutung haben. Bartelheimer (2007) unterscheidet die Bereiche Erwerbsarbeit, soziale und politische Rechte, Nahbeziehungen und Bildung / Kultur. Die OECD zieht für ihren Well-Being-Ansatz verschiedene materielle und qualitative Bedingungen zur Bestimmung individuellen Wohlergehens heran (OECD 2015, S. 23). Während zu Ersterem der Bezug eines Einkommens, der Besitz eines Arbeitsplatzes und die Verfügbarkeit über eine Wohnung gehören, zählen zu den qualitativen Faktoren Gesundheit, Bildung, soziale Nahbeziehungen, politische Partizipation, Work-Life-Balance, Umweltqualität und persönliche Sicherheit. Dabei geht es um die Zustände, die für die empfundene Zugehörigkeit zur gesellschaftlichen Normalität als zentral angesehen werden. Bezogen auf das Beispiel der Arbeitswelt hieße das beispielsweise, eine Übereinstimmung mit dem „Idealbild einer an Erwerbsarbeit orientierten Lebensführung“ zu ermöglichen (siehe z.B. explizit Bauer et al. 2011, S. 37, klassisch: Jahoda et al. 1933). Dazu gehören die Aufrechterhaltung einer Tagesstruktur bzw. eines Arbeitsalltags, die Perspektive einer selbstständigen Einkommenserzielung – auch in einer geförderten Beschäftigung – sowie der Einsatz der eigenen beruflichen Fähigkeiten. Christoph und Hohmeyer (2012) sowie Lenhart und Wagner (2010) benennen zudem das Sinnerleben (in) der Arbeit und damit verbundene Erfolgserlebnisse als wichtige Teilhabedimension. Obermeier et al. (2013) betonen Gesundheit und soziale Kontakte als von der Erwerbstätigkeit beeinflusste Teilhabedimensionen. Hirseland et al. (2012) haben Selbstbestimmung und Selbstwertgefühl als Aspekte sozialer Teilhabe in ihrer Studie zum Beschäftigungszuspruch hervorgehoben. All diese Aspekte können schließlich dazu führen, dass Individuen sich auch außerhalb der Arbeitswelt stärker zugehörig fühlen: ein Mensch mit hohem Selbstwertgefühl wird leichter soziale Kontakte knüpfen, der Erwerb eines Einkommens ermöglicht gegebenenfalls den Besuch kultureller Veranstaltungen usw. Die in diesen Studien genannten Punkte haben Bezüge zu verschiedensten in der OECD-Studie aufgeführten allgemeinen Dimensionen. Dies zeigt, dass auch im Feld der Forschung zur Förderung von Teilhabe durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen keine einheitliche Perspektive auf soziale Teilhabe existiert. Für die Operationalisierung der Förderung sozialer Teilhabe durch das Bundesprogramm wurden in der vorliegenden Evaluation des Bundesprogramms diejenigen aufgeführten OECD-Dimensionen herangezogen, die einen (zumindest impliziten) Bezug zur Arbeitswelt haben. Auf diese Weise wurde ein möglichst breites Spektrum von Teilhabe-Dimensionen abgedeckt. Ausgenommen sind somit die Punkte „Umweltqualität“ und „persönliche Sicherheit“, da diese nicht Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind bzw. bislang nicht waren.

Darüber hinaus wurde zusätzlich die Dimension der „Anerkennung“ aufgenommen, weil sie auf die objektiven Hintergründe sozialer Benachteiligung aufmerksam macht. Die Interpretation gesellschaftlicher Auseinandersetzungen als „Kampf um Anerkennung“ (Honneth 2003) (bzw. um die Überwindung von sozialer Demütigung und Missachtung) verweist auf objektive strukturelle Zusammenhänge, die hinter der empfundenen Zugehörigkeit zur Gesellschaft, der Selbst-Positionierung darin und dem individuellen Selbstwertgefühl stehen können. Wer von Erwerbsarbeit ausgeschlossen und gezwungen ist, ein „Leben in der Grundsicherung“ zu führen, befindet sich notgedrungen im Widerspruch zum dominanten Wertesystem der Arbeitsgesellschaft. Da die meisten Betroffenen dieses Wertesystem verinnerlicht haben und die Redeweisen und öffentlichen Diskurse registrieren, über die es reproduziert wird, befinden sie sich in einer Situation gesellschaftlicher „Nicht-Anerkennung“, und zwar unabhängig von konkreten Erfahrungen der Missachtung und Geringschätzung in Interaktionen mit Familienangehörigen, Freunden, Nachbarn und Personal der Jobcenter, die im Einzelfall verschärfend hinzukommen können. Insofern bedeutet die Herstellung gesellschaftlicher Normalität durch Erwerbstätigkeit auf einem durch öffentliche

Förderung geschaffenen Arbeitsplatz einen vorübergehenden Ausweg aus der Position der „Nicht-Anerkennung“. Wenn zusätzlich der Leistungsbezug verlassen werden kann, dürfte dieses die Erfahrung von Normalität verstärken. Schließlich kann die Tätigkeit selbst, d.h. das Gelingen bei der Erfüllung von Aufgaben und die Kontakte zu Klienten, Kund_innen, Kolleg_innen und Vorgesetzten Erfahrungen der Selbstwirksamkeit, Bestätigung und Anerkennung vermitteln. Während die objektiven gesellschaftlichen Anerkennungsstrukturen mit den im Projekt verwendeten Methoden nicht erfasst werden konnten, wurden mit mehreren Items der Teilnehmenden-Befragung subjektive Wahrnehmungen thematisiert, die als Resultate des Positionswechsels aus der Sphäre gesellschaftlicher Nicht-Anerkennung in die Sphäre der Anerkennung interpretiert werden können. Tabelle 2.1 fasst die verschiedenen Dimensionen zusammen und benennt ausgewählte Formen von Teilhabe. Wo möglich, wurde auch die persönliche Bedeutung bestimmter Zustände erfragt, um die individuelle Perspektive auf die von uns vorstrukturierten Dimensionen einfangen zu können. Zum Beispiel wurde an verschiedenen Stellen der Teilnehmenden-Befragung danach gefragt, welche Bedeutung die Nutzung bestimmter Ressourcen, die Gewährung institutioneller Gelegenheiten oder die Entstehung von Teilhabechancen für die Einzelnen hatte.

Tabelle 2.1 Dimensionen und Indikatoren sozialer Teilhabe

Dimension	Ausgewählte Teilhabeindikatoren (als Chance oder Ergebnis fassbar)
Lebenszufriedenheit	Lebenszufriedenheit
Ressourcen	Konsum, Aktivität und Mobilität, warme Mahlzeit
Kompetenzen	Fertigkeiten Softskills
Erwerbsarbeit	Arbeitszufriedenheit Arbeitsertüchtigkeit / 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.

Die genannten Dimensionen sind nicht immer leicht analytisch zu trennen: so können z.B. Anerkennung oder Selbstwirksamkeit mit verschiedenen anderen Dimensionen einhergehen oder gar von ihnen abhängig sein (wie Erwerbsarbeit, Bildung, Kultur oder auch Einkommen). Darüber hinaus sind Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Dimensionen anzunehmen (z.B. zwischen Gesundheit und Erwerbsarbeit). Diese Anforderungen bei der Konzeptualisierung waren insofern unbedenklich, als dass die Zusammenhänge im individuellen Einzelfall variieren können und es von daher keine allgemeingültige Rangordnung unter den Dimensionen gibt. Es war gerade ein Argument für die multidimensionale 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). Es ist mithin eine empirisch offene Frage, ob sich die konzeptionell bestimmten und in Tabelle 2.1 zusammengefassten Dimensionen als trennscharf erweisen. Im

weiteren Verlauf der Untersuchung kann es deshalb zu einer Reduktion dieser Dimensionen kommen.

2.3 Eine Heuristik zur Messung der Umsetzung von sozialer Teilhabe

Die oben eingeführte Begrifflichkeit der sozialen Teilhabe unterscheidet sich von den bisherigen Konzepten der Integration, Inklusion oder Wohlfahrt in der Hinsicht, dass sie das Handeln des Individuums, bzw. dessen Handlungsfähigkeit, in den Mittelpunkt stellt (siehe auch Bartelheimer 2007). Teilhabe stellt sich erst durch die Aktivität des Individuums her und lässt sich nicht, wie z.B. eine Sozialleistung, die auf das Konto einer Person überwiesen wird, einfach zuweisen. Damit sich jemand der Gesellschaft zugehörig fühlt und an gesellschaftlichen Aktivitäten teilnimmt, müssen verschiedene Faktoren zusammenkommen: So kann beispielsweise im Rahmen einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme die Möglichkeit entstehen, soziale Kontakte, z.B. zu Kolleg_innen zu knüpfen. Ob daraus gelungene soziale Kontakte entstehen, die für das Individuum eine Art von Zugehörigkeitsempfinden schaffen, ist abhängig von der Interaktion der Beteiligten in der konkreten Situation. Ein Beispiel, das Amartya Sen als Hauptvertreter des *capability*-Ansatzes anführt, ist das des Fastens: es ist wichtig zu unterscheiden, ob eine Person keine Chance hat, ihren Hunger zu stillen, oder ob sie sich bewusst dagegen entscheidet (Sen 1981, S. 27). Es geht also auch darum, ein Leben gemäß den eigenen persönlichen Zielen führen zu können (vgl. Bonvin 2006, S. 65).

Diese im Konzept der Teilhabe angelegte Kontingenz öffnet das Konzept über seine inhaltlichen Aspekte hinaus: Teilhabe wird zu einer Heuristik, die im Rahmen einer methodisch offenen, empirischen Analyse mit Inhalten zu füllen wäre. Ein bekanntes Beispiel für solch ein Vorgehen ist die Forschung zum Thema Well-Being,⁵ wo die Lebenszufriedenheit ein zentrales Kriterium der Lebensqualität und des Wohlergehens darstellt. Erst so lässt sich zeigen, ob soziale Teilhabe auch erreicht worden ist (also ob sich jemand wirklich zugehörig fühlt) oder ob nur die Chance darauf bestanden hat. Ein Instrument zur Strukturierung einer solchen Analyse stellt der *capability*-Ansatz dar, der an sich ein sehr offenes Konzept ist. *capability* meint dabei die Fähigkeit, einen irgendwie gearteten Status („*functioning*“) zu erreichen, den man sich vorstellt (z.B. Hunger mithilfe eines auf Basis von gekauften Zutaten gekochten Gerichts vermeiden zu *können*). Welcher Status, also welche Ausprägung sozialer Teilhabe im Sinne der oben genannten Dimensionen, dabei angezielt wird, wird offen gelassen. In einem fast schon idealistischen Sinne geht der *capability*-Ansatz davon aus, dass es möglich ist, in einem demokratischen Prozess eine Einigung über bestimmte Grundbedürfnisse zu erzielen, die dann grundlegend für die Bewertung des jeweiligen Lebensstandards werden könnte.⁶

Auch wenn der *capability*-Ansatz eine konkrete Operationalisierung sozialer Teilhabe schuldig bleibt, so liefert er doch einen analytischen Rahmen, in dem er die Teilhabechance vom Teilhabeergebnis trennt und darüber hinaus das Konzept der Umwandlungsfaktoren einführt. Auf diese Weise kann es gelingen, die „black box“ zwischen Input (Maßnahmen und Dienstleistungen) und Outcome (soziale Teilhabe) zu öffnen sowie die Einflussfaktoren zu identifizieren, die zwischen beidem vermitteln. Die sogenannten „conversion factors“ sind entscheidende Rahmenbedingungen, die dem Individuum ermöglichen, eine Ressource in den jeweiligen gewünschten Zustand, in diesem Fall soziale Teilhabe, umzuwandeln. Um bei dem Beispiel der Nahrungsaufnahme zu bleiben: jemand, der seinen täglichen

⁵ Die OECD setzt übrigens neuerdings stark auf den Begriff des „Well-Being“ und geht damit über bisherige Konzepte von Social Inclusion hinaus (OECD 2015).

⁶ Martha Nussbaum hat versucht, solch eine Liste auf Basis der Literatur und eigener Plausibilitätsüberlegungen zu entwerfen: (1) Life; (2) Bodily health; (3) Bodily integrity; (4) Senses, imagination and thought; (5) Emotions; (6) Practical reason; (7) Affiliation; (8) Other species; (9) Play; and (10) Political and material control over one's environment (Nussbaum 2000, S. 72-75). Diese unterscheiden sich von den oben genannten Dimensionen in der Hinsicht, dass sie eher auf das individuelle Wohlergehen als auf die gesellschaftliche Zugehörigkeit abstellen.

Hunger befriedigen möchte, muss in der Lage sein, Lebensmittel zu kaufen und gegebenenfalls zuzubereiten. In der heutigen Gesellschaft heißt dies, mit Geld umgehen und einen Einkauf tätigen zu können sowie gegebenenfalls die Speisen zubereiten zu können. Möglicherweise ist auch eine gewisse Distanz zurückzulegen, um zu dem Ort der Einkaufsstätte zu gelangen. Hierfür wären die Verfügbarkeit eines geeigneten Fahrzeugs sowie die Kompetenz, dieses führen zu können, Voraussetzung. Sen unterscheidet institutionelle von individuellen Umwandlungsfaktoren: Individuelle Umwandlungsfaktoren sind die konkreten Handlungsmöglichkeiten von Individuen (z.B. die Fähigkeit, ein Auto zu fahren oder zu kochen), wohingegen institutionelle Umwandlungsfaktoren die Nutzung dieser Handlungsmöglichkeiten gestalten (z.B. durch Verkehrsregeln etc.). Was die institutionellen Umwandlungsfaktoren angeht, bezieht sich Sen insbesondere auf die Gestaltung von Freiheiten und den Zugang zu Ressourcen. Dazu zählen etwa monetäre Ressourcen, ökonomische Chancen, soziale Chancen und sozialer Schutz sowie politische Chancen (vgl. Volkert 2005). Hier zeigt sich wieder die Problematik der Interdependenz: viele der hier genannten Chancen (z.B. die Ressourcen) können auch Ergebnis sozialer Teilhabe sein (siehe oben, Abschnitt 2.2). Bei der Operationalisierung ist dies entsprechend zu berücksichtigen. Für das Erhebungsdesign selbst ist es allerdings natürlich von Vorteil, wenn ein und dieselbe Variable unterschiedliche Aspekte von Teilhabe abdeckt. In Abbildung 2.1 sind die Zusammenhänge schematisch dargestellt.

Abbildung 2.1 Schematische Darstellung zur Herstellung sozialer Teilhabe



Quelle: eigene Darstellung.

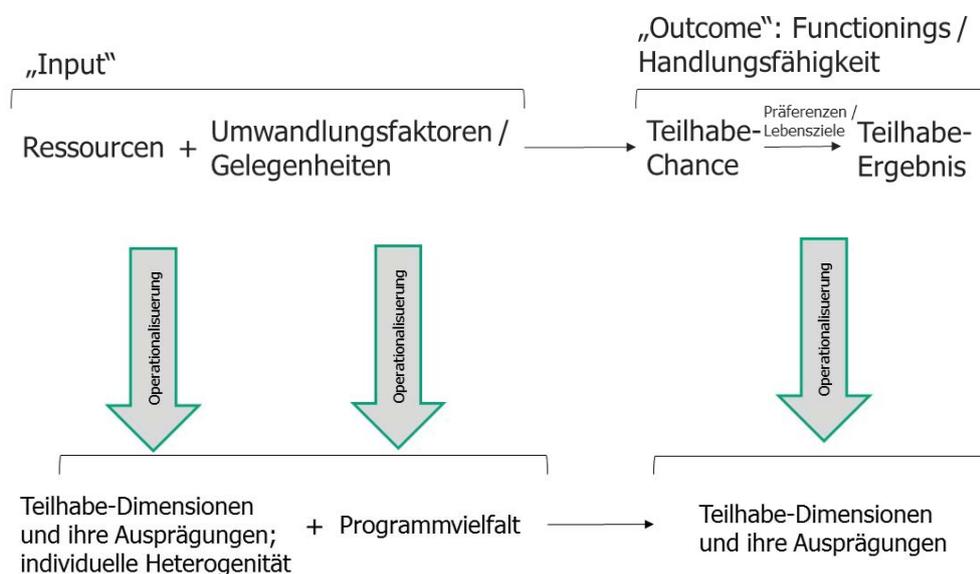
Kritisch bezogen auf das Paradigma „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik („Fördern und Fordern“) und das Konzept der „Beschäftigungsfähigkeit“ ergibt sich aus dem *capability*-Ansatz, dass es bei der Erweiterung von sozialer Teilhabe nicht nur um in der Person liegende bzw. zu entwickelnde Fähigkeiten, Orientierungen und Verhaltensweisen geht, sondern auch um Freiheiten, Rechte, objektive Möglichkeiten und individuelle Gelegenheiten. Zu verändern ist also nicht nur die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person („Aktivierung“), sondern auch ihr soziales Umfeld. Dies kann auch durch die Eingliederung der Person in ein anderes soziales Umfeld geschehen. Durch die Maßgabe der Freiwilligkeit war 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 welche Veränderungen eintreten.

Der „Mehrwert“ des *capability*-Ansatz 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 konnte sich Weiteres für die potenziellen Programmteilnehmer_innen ergeben: Zunächst war eine bessere Unterstützung durch eine Fallbearbeitung zu erwarten, die Aspekte von Beratung, Vermittlung, Beschäftigung, Begleitung und Hilfe in Bezug auf verschiedene Teilhabedimensionen (Beschäftigung, soziale Teilhabe) integriert. Weiter konnten soziale Netzwerke

erweitert werden, insbesondere auch für eine eventuelle Anschlussbeschäftigung nach dem Ende der Förderung; und schließlich waren positive Rückwirkungen auf das „Können“ (Arbeits- und Teamerfahrung) sowie das „Wollen“ (Zunahme von Motivation und Selbstvertrauen durch Erfolgserlebnisse in der Arbeit) denkbar.

Um die Ausprägung und Entwicklung der sozialen Teilhabe zu erfassen, konnte zunächst unmittelbar an diesen Dimensionen angesetzt werden, indem Veränderungen in den Teilhabeerfahrungen in jeder Dimension untersucht wurden. Man kann die Dimensionen als „Qualität“ sozialer Teilhabe bezeichnen und die individuelle Teilhabe in einer Dimension als „Intensität“ der individuellen Teilhabe auffassen. Die Entwicklung der sozialen Teilhabe lässt sich also für jede Dimension als Veränderung der – auf diese Dimension bezogenen – Intensität der Teilhabe messen. In einer schematischen Übersicht stellt sich die Operationalisierung – anknüpfend an die Abbildung 2.1 – so dar wie in Abbildung 2.2 dargestellt.

Abbildung 2.2 Schematische Übersicht zur Operationalisierung sozialer Teilhabe



Quelle: eigene Darstellung.

Kapitel 5 und dort Abschnitt 5.4 stellen dar, wie die entsprechenden Konzepte in der Befragung von Programmteilnehmerinnen und -teilnehmern sowie der Befragung von Kontrollgruppen operationalisiert wurden.

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 beeinflusst haben. Hierbei wurde der Heuristik des *capability*-Ansatzes gefolgt, die eine strukturierte Erfassung von institutionellen und individuellen Determinanten (so genannten „Umwandlungsfaktoren“) ermöglicht. In Ergänzung zu den „klassischen“ Inputs eines Arbeitsmarktprogramms kommen so auch individuelle und institutionelle Aspekte der Umsetzung des Programms in den Blick. Tabelle 9.31 und Tabelle 9.32 im Anhang zu Kapitel 5 fassen diejenigen Umwandlungsfaktoren zusammen, die in der Teilnehmenden-Befragung erhoben wurden.

3. Inanspruchnahme des Programms: Wer wurde gefördert?

3.1 Teilnehmendenpotenzial

In der Literatur liegt eine Reihe von Schätzungen darüber vor, wie viele Personen, die Grundsicherungsleistungen beziehen, aufgrund individueller Vermittlungshemmnisse kaum Chancen auf eine Tätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt haben und folglich die Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung darstellen. Der Diskussionsstand bis 2013 – also etwa bis zu der Zeit, in der das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ konzipiert wurde – ist von Obermeier et al. (2013) zusammengefasst. Demnach variieren die Zahlen zwischen etwa 50.000 Personen (Koch 2007) bis hin zu fast einer Million (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. et al. 2013). Hauptgrund für die große Spannbreite ist, dass jeweils unterschiedliche Kriterien angelegt werden, welche Personen als Zielgruppe der öffentlich geförderten Beschäftigung in Frage kommen. Die Kriterien variieren nach der Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des Leistungsbezuges im SGB II, nach den Profillagen, also den administrativen Vermerken der Integrationsfachkräfte zur Vermittelbarkeit und den Integrationsstrategien (Obermeier 2013, S. 15), über Altersgrenzen (ab 25) und das Fehlen einer Berufsausbildung (Koch 2012) bis hin zur Anzahl der Vermittlungshemmnisse (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. et al. 2013).

An welche Personen sich das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ richtete, war durch die Förderrichtlinie vorgegeben. Förderfähig waren Personen, die mindestens 35 Jahre alt waren, seit mindestens vier Jahren SGB II-Leistungen bezogen und in dieser Zeit nur kurzzeitig beschäftigt waren und entweder gesundheitliche Einschränkungen aufwiesen oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft lebten. Hinzu kamen zwei Ausnahmeregelungen der Förderrichtlinie. Dabei handelte es sich um ehemalige Teilnehmer_innen am Programm Bürgerarbeit (Ausnahme 1). Zudem konnten Personen ohne Aussicht auf eine abgeschlossene Berufsausbildung bereits ab dem 25. Lebensjahr gefördert werden (Ausnahme 2).

Auf dieser Grundlage lässt sich das Teilnehmendenpotenzial abschätzen. 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 trafen beide Merkmale zu. Tabelle 3.1 gibt einen Überblick über die mit dieser Datengrundlage geschätzte Größe des Teilnehmendenpotenzials. Die Gruppe der Anspruchsberechtigten (ohne die Ausnahmen) umfasste demnach mehr als eine halbe Million Personen. Hinzu kamen die beiden Ausnahmen. Bei der ersten Gruppe (Ausnahme 1) handelte es sich um ein Potenzial von etwa 15.000 Personen und bei der zweiten Gruppe (Ausnahme 2) um etwa 150.000 Personen (hier wurden Personen ohne

Berufsausbildung im Alter von 26 bis 34 Jahren und mindestens vier Jahre im SGB II-Leistungsbezug einbezogen).

Tabelle 3.1 enthält ausgewählte Informationen zu der soziodemografischen Zusammensetzung des geschätzten Teilnehmendenpotenzials. Laut Spalte (1) war die Gruppe der Anspruchsberechtigten im Schnitt 48,5 Jahre alt, seit 8,8 Jahren im Leistungsbezug und der Frauenanteil lag bei 55,7 Prozent. Die ehemaligen Teilnehmenden am Programm Bürgerarbeit (Ausnahme 1, Spalte (2)) waren 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 waren und sich seit 7,7 Jahren im Leistungsbezug befanden (Ausnahme 2, Spalte (3)).

Tabelle 3.1 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 \bar{x}	48,5	48,8	30,5	44,5
Jahre im Leistungsbezug (SGB II) \bar{x}	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 waren und davon maximal zwölf Monate Einkommen aus selbstständiger oder abhängiger Erwerbstätigkeit bezogen haben, das 35. Lebensjahr vollendet und gesundheitliche Einschränkungen haben und/oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft leben. Bei der Ausnahme 1 handelt es sich um Leistungsberechtigte nach SGB II, die an dem Bundesprogramm „Bürgerarbeit“ teilgenommen haben, das 35. Lebensjahr vollendet und 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.

3.2 Die teilnehmenden Jobcenter

3.2.1 Teilnahmewettbewerb und Programmausweitung

Die teilnehmenden Jobcenter für das Modellprojekt wurden durch einen Teilnahmewettbewerb ausgewählt. Die Alternative wäre gewesen, entweder ein flächendeckendes Programm einzuführen, das allerdings, bezogen auf ein einzelnes Jobcenter, nur sehr wenige Geförderte hätte umfassen können. Auch eine weitere Möglichkeit wurde bewusst verworfen, nämlich einen irgendwie gearteten „Problemindikator“ zur Arbeitsmarktlage zugrunde zu legen und nur Jobcenter in einer Region mit hoher Arbeitslosigkeit zuzulassen. Gegen dieses Vorgehen sprach, dass das Ziel, die soziale Teilhabe für Langzeitarbeitslose zu unterstützen, auch in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage, und in diesen Regionen vielleicht sogar in besonderer Weise, besteht. Der Teilnahmewettbewerb wurde durch die Konzepte entschieden, die die Jobcenter entwickelten und mit denen das Programm lokal umgesetzt werden sollte. Die Konzepte wurden entlang eines Schemas bewertet, deren Kriterien bereits in der Programmrichtlinie benannt wurden.⁷

⁷ Die Kriterien waren der Umfang und Qualität der begleitenden Aktivitäten, die Einbindung kommunaler Leistungen nach § 16a SGB II, die Passgenauigkeit und (erwartete) Wirksamkeit des Programms unter Einbeziehung des Programms in den lokalen Kontext sowie die Finanzierung und Querschnittsfragen (Gender Mainstreaming) (siehe IAQ et al. 2017, Kapitel 2.4).

Die Intention des Teilnahmewettbewerbs ist zunächst aufgegangen. Erstens gab es ein deutlich höheres Interesse als Ressourcen verfügbar waren. 265 Jobcenter hatten Konzepte eingereicht, von denen 105 Jobcenter ausgewählt wurden. Zweitens stellten sich die Konzepte sehr unterschiedlich dar, sodass die in der Programmrichtlinie eingeräumten Gestaltungsspielräume genutzt wurden und die Jobcenter unterschiedliche Wege – und vermutlich angepasst an die lokalen Bedingungen – einschlugen. Drittens gehörte zu den Ergebnissen, dass zwei Parameter, die bereits im Konzeptpapier der Bundesregierung zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit bekannt gegeben worden waren (BMAS 2014) und die „Größe“ des Programms ausmachen (10.000 Plätze in ca. 100 Jobcentern) ziemlich genau erreicht wurden, obwohl die beantragte Zahl an Plätzen kein Kriterium bei der Beurteilung der Konzepte war. Viertens sind gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger in dem Verhältnis vertreten, in dem es sie insgesamt gibt. Folglich sind unter den teilnehmenden Jobcentern ca. drei Viertel als gemeinsame Einrichtungen und ein Viertel als zugelassene kommunale Träger organisiert. Auch dies war kein Kriterium bei der Bewertung der Anträge. Bei einer Betrachtung der Bewertungskriterien und rückblickend auf den Auswahlprozess fällt auf, dass das Konzept der sozialen Teilhabe keine Rolle spielte. Vom Konzeptpapier bis zur Teilnehmerauswahl blieb das Konzept der sozialen Teilhabe eine Idee, die im gesellschaftspolitischen Diskurs eine Leitbildfunktion hat, aber für das Bundesprogramm nicht konkretisiert wurde.

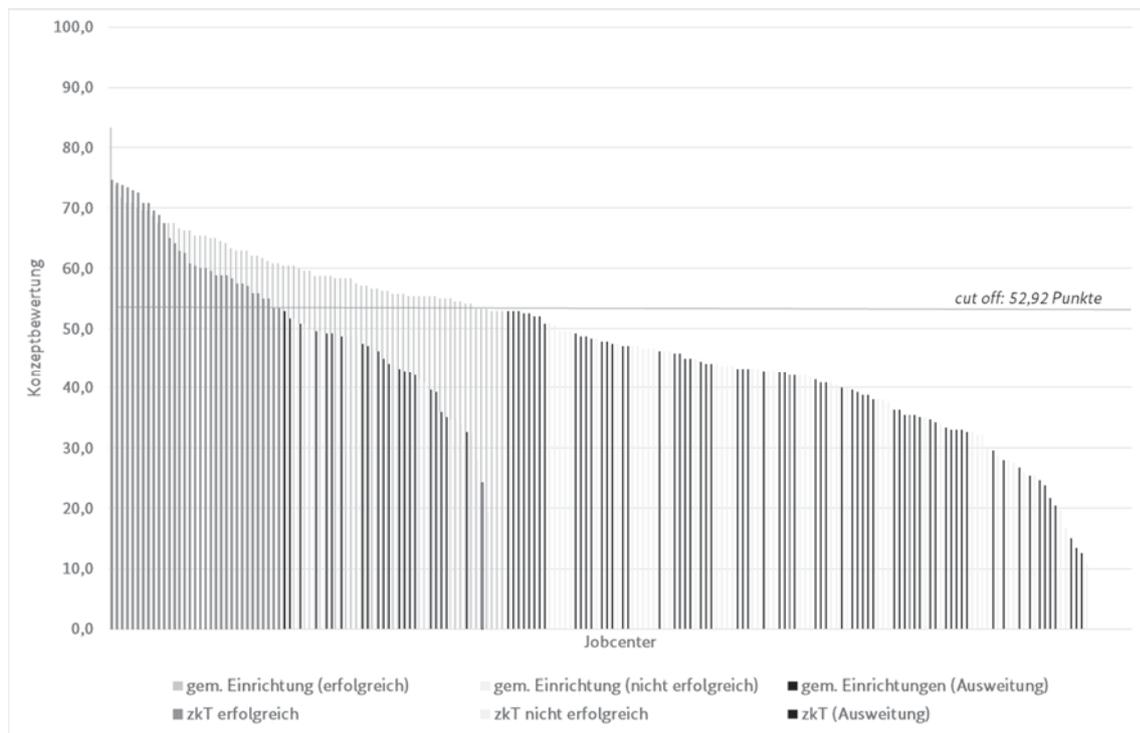
Im Jahr 2016 wurde das Bundesprogramm ausgeweitet. Hintergrund hierfür war ein angesichts der Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 erneut gestiegenes politisches Interesse, für Langzeitarbeitslose im SGB II-Leistungsbezug Angebote zu entwickeln. Statt einen erneuten Konzeptwettbewerb zu starten – dessen Durchführung viel Zeit gekostet hätte – wurden für die Ausweitung jene teilnahmeinteressierten Jobcenter angeschrieben, die bisher nicht im Programm berücksichtigt werden konnten, ob sie ihre Bewerbung für eine Teilnahme aufrechterhalten würden. Von den 160 Jobcentern, die in der ersten Runde nicht zum Zuge gekommen waren, haben 90 Jobcenter ihr Interesse erneuert. Die Punktwertung dieser 90 Jobcenter streut sehr stark und lag teilweise deutlich unterhalb der bisherigen Ausschlussgrenze (siehe dazu unten). Um dennoch ein Mindestmaß an Konzeptqualität zu sichern, wurde ein Punktwert in der Nähe der bisherigen (finanziell gesetzten) Ausschlussgrenze definiert. Jobcenter, die diesen Wert nicht erreichten, mussten bei der Umsetzung des Bundesprogrammes Auflagen im Rahmen des Zuwendungsrechtes erfüllen.

Damit realisierten fast drei Viertel der ursprünglich interessierten Jobcenter (195 von 265) ihre Teilnahme. In nahezu der Hälfte aller Jobcenter (195 von 408 bzw. 47,8 Prozent) wurde das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ umgesetzt. Im Zuge der Ausweitung erhielten auch die ursprünglich ausgewählten Jobcenter die Möglichkeit, die Zahl der Programmplätze aufzustocken. Die Ausweitung des Bundesprogramms wurde zum 01.01.2017 vollzogen.

3.2.2 Teilnehmende und nicht teilnehmende Jobcenter im Vergleich

Es haben sich 265 Jobcenter beworben, von denen zunächst die besten 105 ausgewählt wurden. Sie erreichten eine durchschnittliche Bewertung von 61,8 Punkten, das Jobcenter mit der niedrigsten noch erfolgreichen Punktzahl erreichte 52,9 Punkte (*cut-off-point*). Der höchste Wert wurde mit 83,3 Punkten erreicht (theoretisches Maximum: 100 Punkte). Durch die Ausweitung sind weitere 90 Jobcenter zum Jahreswechsel 2016/17 hinzugekommen. Um an der Ausweitung teilzunehmen, wurde nicht die Konzeptbewertung zugrunde gelegt. Vielmehr erfolgte eine Abfrage nur unter den Jobcentern, die sich 2015 beworben hatten.

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



Quelle: Bewertungen des BMAS, eigene Darstellung.

Gemessen an ihrem ursprünglichen Konzept verteilen sich die erst seit 2017 teilnehmenden Jobcenter über das gesamte Spektrum unterhalb des ursprünglichen cut-off-points, wie in Abbildung 3.1 durch die dunkel dargestellten Säulen unterhalb der Horizontallinie, welche den Scheidepunkt darstellt, erkennbar ist (jede Säule stellt ein Jobcenter dar, die Höhe der Säule entspricht der Punktwertung).

Die Programmrichtlinie richtete sich an alle Jobcenter, unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage. Es stellt sich daher die Frage, ob sich auch Jobcenter aus allen Teilen des Landes beworben haben und erfolgreich waren. Dies wird im Folgenden sowohl für Bundesländer als auch für Arbeitsmarktlagen diskutiert (siehe Tabelle 3.2 und Tabelle 3.3 sowie Tabelle 3.4).

Tabelle 3.2 bildet die Anzahl der erfolgreichen und nicht erfolgreichen sowie der am Konzeptwettbewerb nicht beteiligten Jobcenter differenziert nach Bundesländern ab. Daraus ermitteln sich die „Beteiligungsquote“ (Anteil der Jobcenter, die sich beworben haben, an allen Jobcentern) und die „Erfolgsquote“ (Anteil der erfolgreichen Jobcenter an den Bewerbungen). Dargestellt ist zudem, wie sich alle 408 Jobcenter und nur die in der ersten Auswahlrunde teilnehmenden 105 Jobcenter auf die Bundesländer verteilen. Diese Gegenüberstellung zeigt zunächst, dass das Interesse in den drei Stadtstaaten sehr hoch war. Aber auch alle ostdeutschen Flächenländer haben sich vollständig beteiligt (außer Brandenburg), so wie auch die westdeutschen Flächenländer Schleswig-Holstein und das Saarland. Hingegen ist die Beteiligung vor allem im Südwesten (Bayern und die angrenzenden Länder Rheinland-Pfalz und Hessen) mit 50 Prozent oder weniger unterdurchschnittlich.

Die Erfolgsquoten der ursprünglichen Auswahl variieren bei weitem nicht so stark, und es gibt keinen Zusammenhang zwischen der Beteiligungsquote und der Erfolgsquote ($r=0,107$). Im Ergebnis waren

die teilnehmenden Jobcenter ursprünglich ungefähr regional gleich verteilt, d.h. der Anteil der teilnehmenden Jobcenter pro Bundesland entspricht ungefähr dem Anteil, den jedes Bundesland an allen Jobcentern hat. Lediglich der Südwesten (Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) ist unterproportional beteiligt.

Tabelle 3.2 Beteiligung und Erfolgsquote nach Bundesländern

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

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

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

Durch die Ausweitung haben sich Unterschiede zugunsten der ostdeutschen Bundesländer verschoben. Die ostdeutschen Flächenländer, die 2015 schon bereits mindestens durchschnittlich vertreten waren, waren nach der Ausweitung zu mindestens 60 Prozent (Brandenburg), teilweise aber auch zu über 90 Prozent (Sachsen) bzw. ca. 85 Prozent (Sachsen-Anhalt) beteiligt. Sehr hohe Beteiligungsquoten wurden mit der Ausweitung aber auch durch das Saarland und Nordrhein-Westfalen, zwei Bundesländer mit starkem altindustriellen Erbe, erreicht. Jobcenter in Bayern und deutlicher noch in Rheinland-Pfalz zeigten sich schon 2015 relativ zurückhaltend und bestätigten dies 2016. Schließlich ist festzuhalten, dass die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg nun nahezu flächendeckend vertreten sind. Lediglich zwei (von acht) Jobcentern aus Berlin hatten 2016 kein Interesse an einer Teilnahme mehr, obwohl sie sich 2015 beworben hatten (siehe Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3 Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Bundesland

	N		Teil- nehmend ab 2015	Teil- nehmend ab 2017	Teil- nehmend, gesamt	Beworben, nicht teil- nehmend	Nicht beworben	Alle (Spalten- prozent)
Baden-Württemberg	44	in % →	13,6	25,0	38,6	25,0	36,4	10,8
Bayern	93	in % →	16,1	14,0	30,1	15,1	54,8	22,8
Berlin	12	in % →	33,3	41,7	75,0	0,0	25,0	2,9
Brandenburg	18	in % →	50,0	11,1	61,1	5,6	33,3	4,4
Bremen	2	in % →	50,0	50,0	100,0	0,0	0,0	0,5
Hamburg	1	in % →	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,2
Hessen	26	in % →	19,2	7,7	26,9	23,1	50,0	6,4
Mecklenburg- Vorpommern	11	in % →	27,3	45,5	72,8	27,3	0,0	2,7
Niedersachsen	46	in % →	19,6	19,6	39,2	17,4	43,5	11,3
Nordrhein- Westfalen	53	in % →	39,6	24,5	64,1	13,2	22,6	13,0
Rheinland-Pfalz	31	in % →	6,5	22,6	29,1	3,2	67,7	7,6
Saarland	6	in % →	50,0	33,3	88,3	16,7	0,0	1,5
Sachsen	13	in % →	46,2	46,2	92,4	7,7	0,0	3,2
Sachsen-Anhalt	14	in % →	50,0	35,7	85,7	14,3	0,0	3,4
Schleswig-Holstein	15	in % →	40,0	6,7	46,7	46,7	6,7	3,7
Thüringen	23	in % →	34,8	30,4	64,4	34,8	0,0	5,6
Alle	408	in % →	25,7	22,1	47,8	17,2	35,0	100,0

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Einteilung der Regionen in Arbeitsmarktlagen wird die sogenannte SGB II-Typologie des IAB verwendet. Demnach werden drei Grundtypen unterschieden, die in sich jeweils ausdifferenziert sind.⁸ Die Typisierung erfolgt auf der Grundlage einer Vielzahl von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturindikatoren. Eine Übersicht und Kurzzusammenfassung der SGB II-Regionaltypen ist im Anhang in Tabelle 9.19 dargestellt.

Tabelle 3.4 ist aufgebaut wie die Tabelle 3.2 (für die Bundesländer) und gibt Auskunft über die ursprünglichen Ergebnisse des Teilnahmewettbewerbs nach SGB II-Regionen.

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

⁸ Aus der vorliegenden Literatur gibt es keinen Hinweis, was das Gemeinsame der Subtypen innerhalb eines Grundtyps ist, also wie alle Regionen des Grundtyps I gegenüber dem Grundtyp II zu charakterisieren ist. Es ist aber erkennbar, dass die Arbeitsmarktlage und nachhaltigen Beschäftigungschancen mit aufsteigenden Grundtyp schlechter ausgeprägt sind.

Tabelle 3.4 Beteiligung und Erfolgsquote nach SGB II-Regionen

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

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

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

Durch die Programmausweitung hat sich die Zusammensetzung der am Bundesprogramm teilnehmenden Jobcenter etwas verändert. Denn bei der Programmausweitung spielte das Interesse der Jobcenter an einer Teilnahme die maßgebliche Rolle, und das Interesse war in ländlichen und städtischen Regionen in schwieriger Arbeitsmarktlage überdurchschnittlich ausgeprägt. Deren Beteiligung hat sich durch die 2017 neu hinzukommenden Jobcenter noch einmal verstärkt. Je nach Regionstyp nahmen unter diesen fünf Regionstypen (IIIa bis IIIe) mindestens 60 Prozent und in drei Regionstypen noch einmal deutlich mehr Jobcenter teil (IIIc: 100 Prozent, IIId: 80,7 Prozent, IIIb: 76,9 Prozent) (siehe Tabelle 3.5). Hingegen liegt die Beteiligung der fünf Regionstypen der Klasse I, also überwiegend Landkreise mit relativ wenigen Arbeitsmarktproblemen, durchgängig deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von 47,8 Prozent.

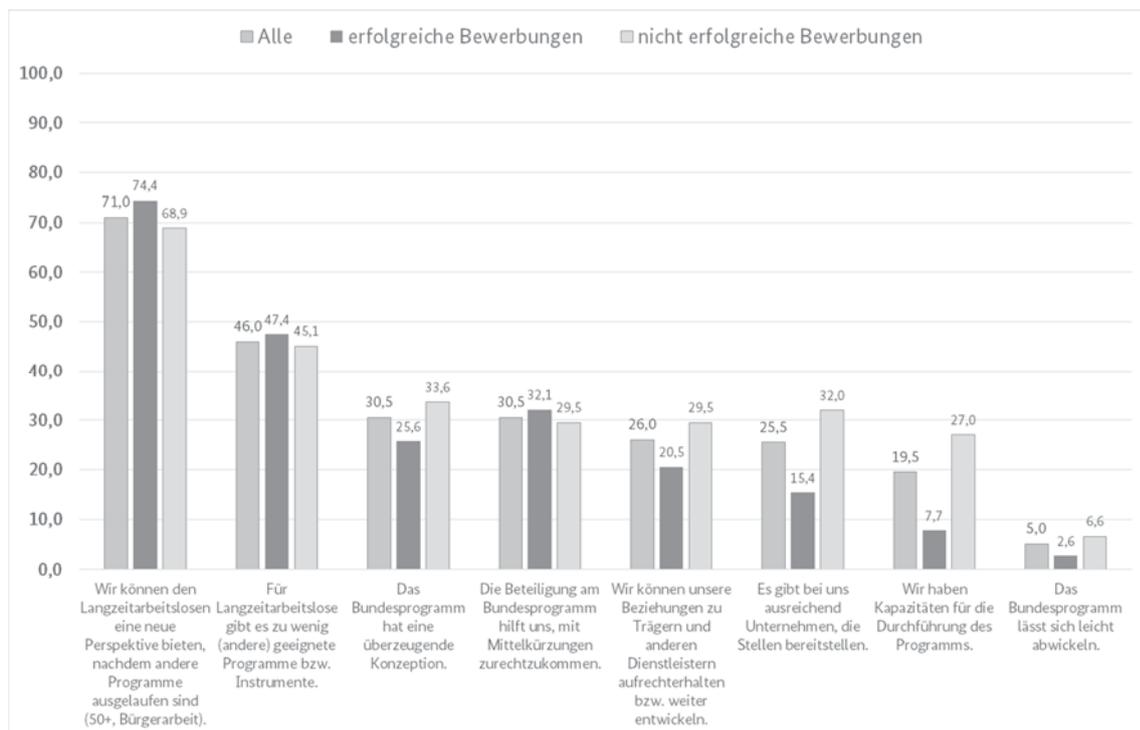
Tabelle 3.5 Ausweitung der teilnehmenden Jobcenter, nach Regionstyp

	N		Teilnehmend ab 2015	Teilnehmend ab 2017	Teilnehmend, gesamt	Beworben, nicht teilnehmend	Nicht beworben	Alle (Spaltenprozent)
Ia	19	in % →	10,5	15,8	25,8	21,1	52,6	4,7
Ib	27	in % →	11,1	11,1	22,2	14,8	63,0	6,6
Ic	33	in % →	3,0	15,2	18,2	12,1	69,7	8,1
Id	31	in % →	12,9	16,1	29,0	25,8	45,2	7,6
Ie	18	in % →	22,2	11,1	33,3	33,3	33,3	4,4
IIa	27	in % →	18,5	25,9	44,4	7,4	48,1	6,6
IIb	26	in % →	23,1	34,6	57,7	7,7	34,6	6,4
IIc	41	in % →	22,0	14,6	36,6	14,6	48,8	10
IId	44	in % →	27,3	15,9	43,2	27,3	29,5	10,8
IIe	12	in % →	25,0	0,0	25,0	25,0	50,0	2,9
IIIa	26	in % →	42,3	34,6	76,9	19,2	3,8	6,4
IIIb	36	in % →	36,1	30,6	66,7	16,7	16,7	8,8
IIIc	20	in % →	60,0	40,0	100,0	0,0	0,0	4,9
IIId	31	in % →	48,4	32,3	80,7	16,1	3,2	7,6
IIIe	17	in % →	29,4	29,4	59,8	17,6	23,5	4,2
Alle	408	in % →	25,7	22,1	47,8	17,2	35,0	100

Quelle: Eigene Darstellung.

Warum haben sich Jobcenter um eine Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beworben? Hierzu geben die Ergebnisse der Jobcenter-Befragung Auskunft (die Ergebnisse sind auch im Anhang in Tabelle 9.21 dargestellt). Der mit deutlichem Abstand (fast drei Viertel der teilnahmeinteressierten Jobcenter, 71,0 Prozent) am häufigsten genannte Grund war, dass andere Programme für Langzeitarbeitslose ausgelaufen sind und nun geeignete Angebote fehlen bzw. mit dem Bundesprogramm wieder verfügbar erscheinen. Dazu passt auch als zweithäufigste Nennung (46,0 Prozent) die Einschätzung, dass es für Langzeitarbeitslose zu wenige andere geeignete Programme gibt. Demgegenüber gab weniger als ein Drittel der teilnahmeinteressierten Jobcenter an, dass sie die Konzeption des Bundesprogramms „überzeugend“ finden würden. Etwa ebenso viele Jobcenter gaben an, dass das Programm dabei hilft mit Mittelkürzungen zurechtzukommen. Ein Viertel bis ein Fünftel der Jobcenter gab an, dass sie gute Voraussetzungen mitbringen, die – so könnte man lesen – auch darauf warten, genutzt und in Anspruch genommen zu werden (freie Kapazitäten, gute Kontakte zu Trägern, Unternehmen mit Stellenangeboten).

Abbildung 3.1 Gründe der Jobcenter für die Bewerbung zur Teilnahme am Programm



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

Erläuterung: Frage: „Welche der Gründe haben das Jobcenter dazu bewogen, sich um eine Beteiligung an dem Programm zu bewerben?“ N=200.

Bezieht man die Jobcenter ein, die sich nicht um eine Teilnahme beworben haben und fragt nach den *Gründen für die Nichtbeteiligung*, so ist mit etwa zwei Dritteln die häufigste Antwort, dass sich das Bundesprogramm nur umständlich abwickeln lässt. Dies korrespondiert mit der sehr niedrigen Zustimmung der teilnehmenden Jobcenter zu der Aussage, dass das Bundesprogramm sich leicht abwickeln ließe. Weitere häufige Nennungen von jeweils etwa der Hälfte der nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter waren Zustimmungen zu den Items, dass es für Langzeitarbeitslose bereits genügend andere geeignete Programme geben würde (hierunter würde auch das bereits vorhandene Regelinstrumentarium fallen) (45,7 Prozent) und dass vor Ort nicht genügend Kapazitäten für die Durchführung des Programms bereitstünden (48,9 Prozent).

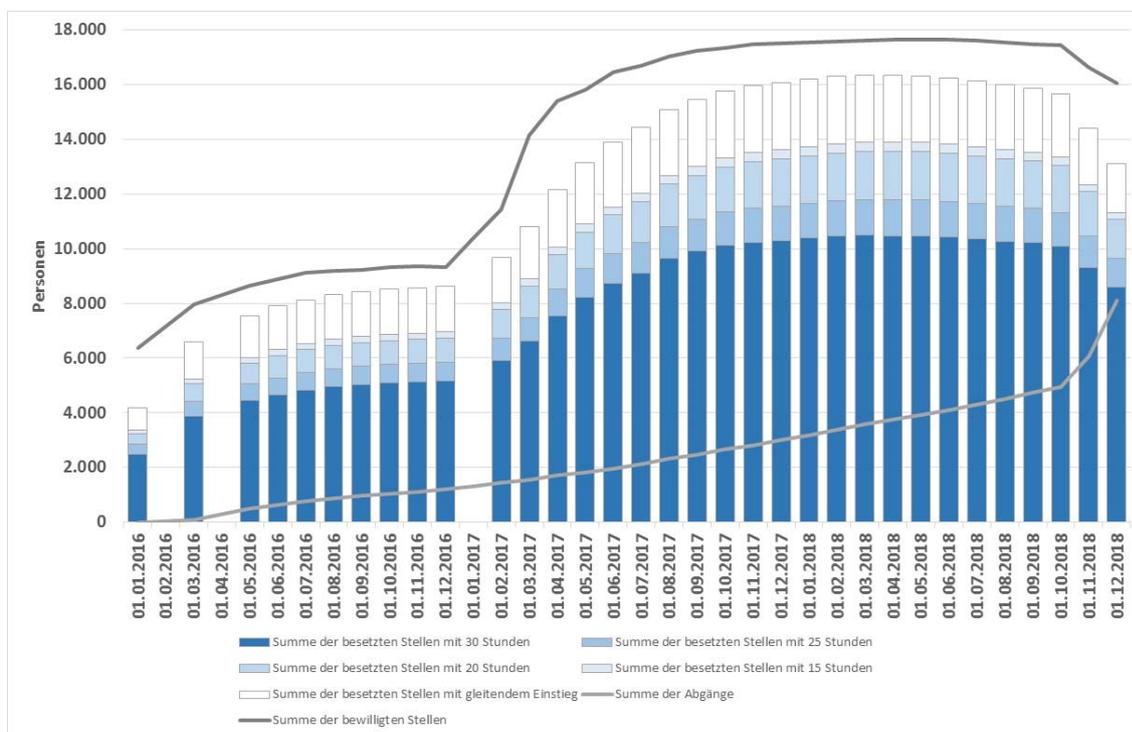
Die teilnehmenden (und teilnahmeinteressierten) Jobcenter wiesen zum Zeitpunkt ihrer Bewerbung eine gewisse Erfahrung in der Abwicklung arbeitsmarktpolitischer Programme auf (siehe Tabelle 9.20). Die nicht teilnahmeinteressierten Jobcenter am Bundesprogramm waren auch an den anderen Arbeitsmarktprogrammen schwächer beteiligt. Beispielsweise waren insgesamt 46,3 Prozent der Jobcenter am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ beteiligt, aber nur 20,2 Prozent der Jobcenter, die an einer Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nicht interessiert waren, verglichen mit drei Viertel aller Jobcenter, die am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ teilnahmen. Der überproportionale Anteil von programm erfahrenden Jobcentern unter den teilnehmenden Jobcentern deutet darauf hin, dass in diesen Jobcentern die Bereitschaft zur Beteiligung an einem Bundesprogramm und die Fähigkeit, Konzepte zu entwickeln und programmrichtliniengemäß darzustellen, stärker ausgeprägt waren als in anderen Jobcentern.

3.3 Inanspruchnahme und Teilnehmerstruktur

3.3.1 Inanspruchnahme des Bundesprogramms

Nach Programmstart und nach der Ausweitung dauerte es etwa ein halbes Jahr, bis sich die Teilnehmerzahlen auf einem stabilen Niveau einstellten (siehe Abbildung 3.3) und lag seit Sommer 2017 stabil bei rund 16.000 geförderten Arbeitsplätzen. Die Zahl der bewilligten Stellen lag mit knapp 18.000 konstant etwas höher als die Zahl der besetzten Stellen. In den letzten drei Monaten ist bereits – das Ende des Programms zum 31.12.2018 vorwegnehmend – ein Rückgang der Teilnehmerzahlen und Bewilligungen zu erkennen. Knapp zwei Drittel der Arbeitsverhältnisse wurden mit dem maximal möglichen Stundenumfang von 30 Stunden pro Woche gefördert, etwa jedes siebte Arbeitsverhältnis hatte eine gleitende (also ab Beginn der Förderung allmählich steigende) Stundenzahl. Mit fortlaufender Zeit erhöhte sich die Zahl derer, die das Programm verlassen hatten. Insgesamt haben ca. 21.000 Personen an dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ teilgenommen.

Abbildung 3.3 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 förderten Personen aus beiden Zielgruppen und nahezu alle Jobcenter förderten 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 Prozent⁹; Monitoring Daten vom 31.07.2018). Lokal konnten die Schwerpunkte der Förderung aber durchaus variieren. Etwa ein Dutzend Jobcenter haben 90 Prozent oder mehr ihrer geförderten Arbeitsverhältnisse für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen vorgesehen; etwa fünf Jobcenter haben mehr Personen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft als Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen gefördert.

3.3.2 Entwicklung vorzeitiger Programmaustritte

Mit zunehmender Dauer des Programms stieg die Zahl der Personen, die aus dem Programm noch vor dem Ende des Arbeitsvertrages wieder ausgeschieden sind. Die Zahl der Austritte aus dem Programm summierte sich zum September 2018, also vor dem Anstieg der Austritte aufgrund des nahenden Programmendes, auf ca. 5.000 Personen.

Dass etwa jede_r Vierte das Programm vorzeitig verlassen hat, stellt den Durchschnittswert für alle Jobcenter dar. Auf der Ebene der Jobcenter variiert der Anteil an vorzeitigen Beendigungen beträchtlich. Jobcenter mit vielen bewilligten Plätzen weisen eine etwas niedrigere Fluktuation auf als Jobcenter mit wenigen Programmplätzen. Die 105 Jobcenter aus der ersten Auswahlrunde hatten ein höheres Niveau an Fluktuation als die Jobcenter der Ausweitung. Allerdings nahmen sie auch schon länger am Programm teil und hatten dadurch mehr Zeit, Abbrüche zu erleben. Die am weitesten verbreitete Form, mit der die Teilnahme eines/einer Geförderten endete, war eine Kündigung durch den Arbeitgeber. Dies machte - angesichts von ca. 1.900 arbeitgeberseitigen Kündigungen bei etwa 5.000 Beendigungen (September 2018) – 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 4.3.2), unterstreicht, wie schwierig die Integration von Personen aus der Zielgruppe in einen betrieblichen Alltag ist (siehe unten, Abschnitt 6.3.2). Mit 1.300 Austritten und damit etwa einem Viertel folgen einvernehmliche Kündigungen. Kündigungen durch den Arbeitnehmer betreffen etwas über 900 Fälle, und der Ablauf des Arbeitsvertrages und der Ablauf der Höchstförderdauer nahmen mit gut 500 bzw. ca. 300 Fällen relativ kleine Positionen ein.

Die Fallstudien zeigen, dass frei gewordene Stellen nach Möglichkeit nachbesetzt wurden. Teilweise berichteten die Jobcenter von Schwierigkeiten, geeignete Nachrücker_innen zu finden. Die meisten Jobcenter sahen von einer Nachbesetzung ab, wenn die „Restlaufzeiten“ des Bundesprogramms weniger als ein Jahr betragen. Allerdings gab es auch Standorte, die bis vier Monate vor Programmende vorhandene Stellen nachbesetzten. Vereinzelt wurden auch im letzten Programmjahr noch neue Arbeitsstellen akquiriert, wenn sich ausgehend von den Interessen der Kund_innen eine Möglichkeit dazu ergab, z.B. die Schaffung einer geförderten Stelle anknüpfend an ein ehrenamtliches Engagement.

3.4 Soziodemographische Merkmale der Teilnehmenden

Die Zusammensetzung der Geförderten (=Bruttostichprobe der Teilnehmenden) wird für Personen aus den 105 Jobcentern, die in der ersten Runde des Teilnahmewettbewerbs (Auswahlrunde 1) und Personen, die im Zuge der Ausweitung des Programms mit der Teilnahme begonnen haben (Auswahlrunde 2), erläutert. Die Informationen basieren auf den Geschäftsdaten der BA.¹⁰

⁹ Die Differenz zu 100 Prozent sind Personen, die beiden Zielgruppen angehören.

¹⁰ Bei den Teilnehmenden der Auswahlrunde 1 handelt es sich um die Grundgesamtheit aller Teilnehmenden, die in den Geschäftsdaten der BA identifiziert werden konnten. Bei den Teilnehmenden der Auswahlrunde 2 handelt es sich dagegen um eine zufällig ausgewählte Teilstichprobe der Teilnehmenden, die nach der Ausweitung des Programms in das Bundesprogramm eingetreten sind. Die Identifikation der Teilnehmenden erfolgte zu einem bestimmten Stichtag. Für nähere Informationen siehe Abschnitt 5.2.

Tabelle 3.6 zeigt die Durchschnitte bzw. Anteile der Variablen getrennt für die beiden Auswahlrunden 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, so dass die Werte in der einen Hälfte kleiner oder gleich dem Medianwert sind und in der anderen größer oder gleich.

Zunächst ist festzustellen, dass der Frauenanteil insgesamt bei 43,4 Prozent liegt, wobei der Anteil in der ersten Auswahlrunde mit 44,0 Prozent etwas höher ist als in der zweiten Auswahlrunde. Hier beträgt er 41,8 Prozent. Dies deutet darauf hin, dass Frauen im Bundesprogramm unterrepräsentiert waren, da in der Gruppe der Anspruchsberechtigten der Frauenanteil bei 60 Prozent liegt. Eine Untersuchung des Frauenanteils nach dem Alter zeigt, dass unter den Teilnehmenden insbesondere Frauen im Alter zwischen 35 und 50 Jahren unterrepräsentiert sind. Das Alter der Teilnehmenden beider Auswahlrunden entspricht mit einem Durchschnitt von 48,4 Jahren dem Durchschnittsalter in der Grundgesamtheit der Anspruchsberechtigten (siehe oben, Tabelle 3.1.).

Der Anteil an deutschen Programmteilnehmenden liegt bei beiden Auswahlrunden bei etwa 90 Prozent. Im Hinblick auf den Familienstand zeigt sich, dass der Anteil an verheirateten Teilnehmenden in der ersten Auswahlrunde höher ist als in der zweiten Auswahlrunde (28,6 Prozent für Auswahlrunde 1 und 25,2 Prozent für Auswahlrunde 2). Beim Ausbildungsstand zeigt sich, dass der Anteil der Personen ohne Ausbildungsabschluss über die Auswahlrunden von 19,3 Prozent bei Auswahlrunde 1 auf 23,5 Prozent bei Auswahlrunde 2 steigt.

Dreiviertel der Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde bezogen auch während ihrer Programmteilnahme Leistungen nach dem SGB II. Bei den Teilnehmenden, die im Zuge der Programmausweitung mit dem Programm begonnen haben, sind es 72,9 Prozent. Ferner zeigt sich, dass 20,7 Prozent der Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde und 13,7 Prozent der Teilnehmenden der zweiten Auswahlrunde das Programm zum 31.12.2017 abgebrochen haben. Der höhere Anteil bei Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde ist darauf zurückzuführen, dass diese zum Erhebungszeitpunkt bereits seit 18 Monaten im Programm waren, während Teilnehmende der zweiten Auswahlrunde erst seit durchschnittlich 7 Monaten im Programm waren. Der Median liegt bei 21,3 (Auswahlrunde 1) bzw. 8,2 (Auswahlrunde 2) Monaten. Die geplante Dauer betrug im Mittel 29,1 bei der ersten Auswahlrunde und 19,6 Monate bei der zweiten Auswahlrunde, wobei der Median bei 33,5 bzw. 20,5 Monaten liegt.

Die mittlere Leistungsbezugsdauer ist mit 7,5 Jahren bei den Programmteilnehmenden etwa ein Jahr kürzer als bei dem Teilnehmendenpotenzial. Die durchschnittliche Dauer im Leistungsbezug ist in der ersten Auswahlrunde geringer (7,3 Jahre in der ersten Auswahlrunde gegenüber 8,1 Jahre in der zweiten Auswahlrunde), der Median liegt bei allen Teilnehmenden bei 9 Jahren. In Bezug auf das Merkmal minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen den Teilnehmenden der beiden Auswahlrunden, der Anteil liegt bei knapp über 26 Prozent. Der Anteil an Teilnehmenden mit gesundheitlichen Einschränkungen ist in Auswahlrunde 2 mit 48,5 Prozent etwas höher als in Auswahlrunde 1 (46,7 Prozent).

Tabelle 3.6 Soziodemografie, Zielgruppenvorgaben, Arbeitsmarkthistorie und Jobcenterinformationen der Bruttostichprobe an Teilnehmenden nach Auswahlrunden

Variable	Median / Ø bzw. Prozent		
	Auswahlrunde 1	Auswahlrunde 2	Alle
Frau ^a	44,0%	41,8%	43,4%
Alter ^a	49,0 / Ø 48,4	50,0 / Ø 48,4	49,0 / Ø 48,4
Deutsch	90,4%	91,0%	90,6%
Verheiratet ^a	28,6%	25,2%	27,5%
ALG II-Bezug	66,7%	72,9%	68,5%
Programmabbruch	20,7%	13,7%	18,7%
Tatsächliche Programmdauer (in Monaten)	21,3 / Ø 18,1	8,2 / Ø 7,3	16,2 / Ø 15,0
Geplante Programmdauer (in Monaten)	33,5 / Ø 29,1	20,5 / Ø 19,6	28,5 / Ø 26,4
<i>Berufliche Bildung ^a</i>			
Kein Ausbildungsabschluss	19,3%	23,5%	20,5%
Lehre/Ausbildung	77,0%	73,3%	75,9%
Akademischer Abschluss	3,7%	3,2%	3,6%
<i>Programmkriterien</i>			
Jahre im Leistungsbezug (SGB II) ^b	9,0 / Ø 7,3	9,0 / Ø 8,1	9,0 / Ø 7,5
Minderjährige Kinder ^b	26,4%	26,3%	26,4%
Gesundheitliche Einschränkung ^b	46,7%	48,5%	47,2%
<i>Arbeitsmarktbezogene Merkmale ^a</i>			
Jahre in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	4,3 / Ø 6,1	4,0 / Ø 6,0	4,3 / Ø 6,1
Jahre in geringfügiger Beschäftigung	1,8 / Ø 12,6	2,4 / Ø 13,5	2,0 / Ø 12,9
Anzahl abgeschlossener Maßnahmen	10,0 / Ø 6,3	10,0 / Ø 6,0	10,0 / Ø 6,2
Vorherige Teilnahme an AGH	71,8%	67,6%	70,6%
Vorherige Teilnahme an Bürgerarbeit	13,4%	6,0%	11,3%
<i>Jobcenterinformationen ^c</i>			
Arbeitslosenquote	8,6%	8,9%	8,7%
Arbeitslosenquote nach SGB-II	6,6%	6,9%	6,7%
SGB II-Vergleichstyp I	4,7%	4,9%	4,7%
SGB II-Vergleichstyp II	20,6%	20,8%	20,7%
SGB II-Vergleichstyp III	74,7%	74,3%	74,6%
Beobachtungszahlen	8.916	3.496	12.412

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

Erläuterung: Ø = Durchschnitt. ^a zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 31.12.2014 bzw. 31.12.2015. ^b zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 12.11.2015 und 13.06.2016 (Auswahlrunde 1) bzw. 17.01.17 (Auswahlrunde 2). ^c zugespielt aus den Statistiken der BA (2016). Arbeitslosen- und SGB II-Quote im Juni 2015. Für eine Beschreibung der SGB II-Vergleichstypen siehe Tabelle 9.19 im Anhang zu Kapitel 3).

Mit Blick auf die Arbeitsmarkthistorie zeigt sich, dass die Programmteilnehmenden der beiden Auswahlrunden vor Programmbeginn im Schnitt 6 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Teilnehmende der Auswahlrunde 2 waren vor Programmbeginn etwas länger geringfügig beschäftigt. Der Medianwert der Dauer in sozialversicherungspflichtiger bzw. geringfügiger Beschäftigung liegt bei Teilnehmenden deutlich unter dem Durchschnitt 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 Teilnehmenden ähnlich und liegt bei etwa 6 Maßnahmen. Der Anteil an Personen, die in der Vergangenheit mindestens einmal in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt waren, beträgt bei der ersten Auswahlrunde 71,8 Prozent und ist bei der zweiten Auswahlrunde mit 67,6 Prozent etwas niedriger. Der Anteil an ehemaligen AGH-Teilnehmenden war unter den Programmteilnehmenden besonders hoch, 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 nahm im Zeitverlauf ab (von 13,4 Prozent bei Auswahlrunde 1 auf 6,0 Prozent in Auswahlrunde 2).

Hinsichtlich der allgemeinen Arbeitslosenquote und der SGB II-Arbeitslosenquote zeigen sich keine bedeutsamen Unterschiede zwischen den beiden Auswahlrunden. Dieser Befund wird auch mit Blick auf die SGB II-Vergleichstypen bestätigt. Dieser Befund deutet darauf hin, dass Teilnehmer_innen der zweiten Auswahlrunde nicht aus Regionen mit einer höheren Arbeitslosenquote stammen als Teilnehmer_innen der ersten Auswahlrunde.

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 3.6 deuten ferner darauf hin, dass sich die Teilnehmenden der beiden Auswahlrunden nur wenig voneinander unterscheiden.

3.5 Branchen und Tätigkeiten der geförderten Beschäftigung

Die Geschäftsdaten der BA enthalten neben Angaben zur Soziodemographie und Arbeitsmarkthistorie der Teilnehmenden auch Informationen zu der geförderten Beschäftigung im Rahmen des Programms. Die aktuellsten Informationen liegen dem Forschungsteam für die Teilnehmenden der Bruttostichprobe (siehe vorheriger Abschnitt) zum Stichtag 31.12.2017 vor.

Analog zum letzten Abschnitt werden auch in diesem Abschnitt Teilnehmende, die in der ersten Auswahlrunde und Teilnehmende, die im Zuge der Programmausweitung mit dem Programm begonnen haben, unterschieden.

Tabelle 3.7 zeigt verschiedene Aspekte der geförderten Beschäftigung jeweils für die Teilnehmenden der Auswahlrunde 1 und 2 und für die Teilnehmenden insgesamt.

Die beiden Gruppen an Teilnehmenden unterschieden sich auch bezüglich der ausgeführten Tätigkeiten. Während bei den Teilnehmenden, die vor der Programmausweitung mit dem Programm begonnen haben, der Anteil an Beschäftigten in sozialer Arbeit 35,9 Prozent betrug, arbeiteten 29,6 Prozent der Teilnehmer_innen der zweiten Auswahlrunde in diesem Bereich. Im Vergleich dazu lag bei Teilnehmenden der Programmausweitung die Beschäftigung in Gartenarbeit mit einem Anteil von 17,7 Prozent, handwerklichen Tätigkeiten mit einem Anteil von 8,9 Prozent und Reinigung mit einem Anteil von 12,1 Prozent höher. Unter den Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde betragen die Anteile 15,7 Prozent, 6,5 Prozent bzw. 8,2 Prozent. Der Anteil von Personen mit Bürotätigkeiten sank hingegen leicht von 12,2 Prozent in Auswahlrunde 1 auf 9,6 Prozent in Auswahlrunde 2. Der Anteil an Teilnehmenden, die eine Küchenarbeit, Verkaufstätigkeit, Transporttätigkeit oder eine sonstige Tätigkeit ausführten, ist vergleichbar für beide Gruppen.

Die administrativen Daten der BA enthalten auch Informationen zum Wirtschaftszweig des Arbeitgebers. Die Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde waren häufiger in den Branchen

öffentliche Verwaltung (13,0 vs. 10,1 Prozent), Sozialwesen (29,5 vs. 27,3 Prozent) und Vereine und Verbände (23,3 vs. 19,3 Prozent) beschäftigt als Teilnehmende der zweiten Auswahlrunde. Bei Teilnehmenden der Programmausweitung waren hingegen deutlich mehr Personen in der Branche Erziehung und Bildung (19,1 Prozent vs. 11,9 Prozent) und bei Beratungsdiensten (8,4 vs. 3,7 Prozent) tätig.

Tabelle 3.7 Tätigkeiten und Branchen der Bruttostichprobe an Teilnehmenden nach Auswahlrunde

Variable	Median / Ø bzw. Prozent		
	Auswahlrunde 1	Auswahlrunde 2	Gesamt
Einsatzbereiche:			
Soziale Arbeit	35,9%	29,6%	34,2%
Gartenarbeit	15,7%	17,7%	16,3%
Handwerk	6,5%	8,9%	7,1%
Küche	2,1%	2,1%	2,1%
Verkauf	4,6%	5,6%	4,8%
Transport	8,0%	8,6%	8,2%
Bürotätigkeiten	12,2%	9,6%	11,4%
Reinigung/Hauswirtschaft	8,2%	12,1%	9,3%
Sonstiges	6,9%	5,9%	6,6%
Sektor des Arbeitgebers:			
Umweltschutz und Landschaftspflege	7,4%	7,0%	7,3%
Baugewerbe	0,8%	0,8%	0,8%
Einzelhandel	0,8%	2,0%	1,1%
Beratungsdienste	3,7%	8,4%	5,0%
Öffentliche Verwaltung	13,0%	10,1%	12,2%
Erziehung und Bildung	11,9%	19,1%	13,9%
Gesundheitswesen	1,6%	0,4%	1,3%
Sozialwesen	29,5%	27,3%	28,9%
Vereine und Verbände	23,3%	19,3%	22,2%
Kunst und Kultur	1,0%	0,7%	0,9%
Sonstiges	7,1%	4,9%	6,5%
Beobachtungszahlen	7.997-8.661	3.178-3.469	11.175-12.130

Quelle: Datenabzug von IAB-DIM (2018) zum Stichtag 31.12.2017; eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Ø = Durchschnitt. Die Beobachtungszahlen variieren aufgrund verschiedener Anzahlen von fehlenden Werten bei den einzelnen Variablen.

Insgesamt zeigt sich, dass Teilnehmende der Programmausweitung eine niedrigere Abbruchquote zum Stichtag 31.12.2017 aufwiesen, was auf die kürzere Dauer im Programm zurückgeführt werden kann. Des Weiteren zeigt sich, dass sich die Tätigkeiten und Branchen der Teilnehmenden der Auswahlrunde 1 und 2 unterschieden. Teilnehmende der ersten Auswahlrunde waren häufiger im Bereich soziale Arbeit beschäftigt oder gingen Bürotätigkeiten nach, wohingegen bei Teilnehmenden der zweiten Auswahlrunde der Anteil in handwerklichen oder Reinigungstätigkeiten höher waren. Programmteilnehmer der Programmausweitung waren auch eher in der Branche Erziehung und Bildung tätig. Bei Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde gehören die Arbeitgeber eher den Branchen öffentliche Verwaltung und Vereine und Verbände an.

4. Die Umsetzung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

4.1 Einleitung

Die folgende Darstellung orientiert sich im Wesentlichen an der Chronologie der Programmumsetzung. Zunächst (Abschnitt 4.2) wird beschrieben, wie die Jobcenter an die Umsetzung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ herangegangen sind. Dies umfasst die Entwicklung lokaler Arbeitsmarktbedingungen, die strategischen Zielsetzungen sowie die internen Zuständigkeitsstrukturen der Jobcenter. Im folgenden Abschnitt 4.3 werden die lokalen Akquise- und Auswahlprozesse sowie deren Ergebnisse bei den Arbeitgebern und den Teilnehmenden beschrieben. Hierbei wird auch eine Bilanzierung der gewählten Ansätze und Ergebnisse aus Sicht der Jobcenter dargelegt. Wie die geförderten Beschäftigungsverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Teilnehmenden hinsichtlich der Arbeitsinhalte und Arbeitsbedingungen gestaltet waren und wie sie sich entwickelt haben, ist Gegenstand von Abschnitt 4.4. In Abschnitt 4.5 geht es um die verschiedenen Arten und Umsetzungserfolge beschäftigungsbegleitender Aktivitäten, denen in den Förderrichtlinien zum Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine wichtige Rolle zugeschrieben worden waren. Im abschließenden Abschnitt 4.6 wird bilanziert, wie die Jobcenter zum einen die von ihnen – im Rahmen zentraler Vorgaben – mitgestaltete lokale Umsetzung (Abschnitt 4.6) bewerteten und welche Lehren sie daraus für die zukünftige Umsetzung vergleichbarer Programme und Instrumente ziehen wollen bzw. gezogen haben. Darüber hinaus bewerteten die Jobcenter auch das Programm insgesamt und seine wesentlichen Gestaltungsparameter, woraus sich Wünsche für die zukünftige Gestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung ergeben.

Die Ausführungen dieses Kapitels basieren schwerpunktmäßig auf den Fallstudieninterviews mit allen an der Umsetzung beteiligten Akteuren inklusive der Teilnehmenden sowie auf den beiden Wellen der Jobcenter-Befragung (siehe oben, Abschnitt 1.3).

4.2 Lokale Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und interne Umsetzungsstrukturen der Jobcenter

4.2.1 Erwerbsintegrative, sozialintegrative und andere Zielsetzungen

Ein zentrales Anliegen der Jobcenter bestand darin, dass mit der Programmteilnahme ein Angebot für diejenigen Kund_innen geschaffen werden sollte, die zwar motiviert waren, aber einen hohen Unterstützungsbedarf und mit dem bis dahin verfügbaren Instrumentarium keinerlei Chance auf eine Integration in ungeforderte Beschäftigung hatten. Das Programm sei eine Möglichkeit, den Kund_innen „etwas Gutes zu tun“, „etwas anbieten“ zu können, statt „nur das Reinjagen in diesen Wettbewerb“, den viele sowieso nicht bestehen würden. Auch wollten die Jobcentervertreter_innen dazu beitragen, einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor auf der Grundlage sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung dauerhaft zu etablieren. Teilweise sahen sie die Teilnahme auch als Test für den Einsatz eines solchen Instruments im größeren Umfang als ihnen bislang möglich war.

Zu Beginn unterschieden sich die Jobcenter danach, welche Zielsetzung und Funktion sie der geförderten Beschäftigung zumaßen. Während einige Jobcenter mit der Programmteilnahme primär erwerbsintegrative Ziele verfolgen wollten und in der geförderten Beschäftigung vor allem eine Vorbereitungs- und Brückenfunktion für die Integration in ungeforderte Beschäftigung sahen,

betonten andere die sozialintegrative Zielsetzung des Programms. Unabhängig von möglichen Integrationseffekten im Einzelfall wurde der geförderten Beschäftigung bereits als solcher ein Wert beigemessen, insofern sie die soziale Teilhabe der Geförderten verbessert (Ersatzarbeitsmarkt). Die stärker erwerbsintegrative Zielsetzung verbanden die befragten Jobcenter in der Regel auch mit sozialintegrativen Zielen, da in einer umfassenden persönlichen Stärkung und Entwicklung eine notwendige Voraussetzung für verbesserte Arbeitsmarktchancen gesehen wurde. Umgekehrt jedoch war eine stärkere sozialintegrative Zielsetzung nicht notwendigerweise mit einer erwerbsintegrativen Ausrichtung verbunden.

Stärker erwerbsintegrative Zielsetzungen wurden mancherorts vor allem mit einer zu Beginn der Programmumsetzung starken und positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt auch für Langzeitarbeitslose begründet. Die unterschiedlich dominanten Grundausrichtungen in den Zielsetzungen hatten jedoch keine nachweisbaren Effekte für die Umsetzung des Programms. Denn diese hing im Wesentlichen von Faktoren ab, die die Jobcenter nur begrenzt beeinflussen konnten (z.B. Förderbedingungen des Bundesprogramms, lokale Arbeitsmärkte und Zusammensetzung des Teilnehmendenpotentials, siehe für Letzteres Abschnitt 4.3.5). Bei der Teilnehmendenauswahl konnten sich jedoch die unterschiedlichen Zielsetzungen unter Umständen niederschlagen, z.B. indem eine mögliche soziale Abfederung eines Rentenübergangs für ältere Personen vereinzelt als sinnvolle Zielsetzung formuliert wurde, während andernorts ein rentennahes Alter aufgrund mangelnder Arbeitsmarktperspektive als Ausschlussgrund galt. Auch Aktivitäten zum Absolventenmanagement waren unabhängig von der primären Zielsetzung der Jobcenter in fast allen Jobcentern geplant, entweder für alle Teilnehmenden im Sinne eines „Screenings“ der Integrationsfähigkeit oder im Sinne intensiverer Bewerberunterstützung auf der Grundlage einer bereits erfolgten Kundensegmentierung hinsichtlich der erwarteten Erfolgchancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Bei der Erfolgsbewertung am Ende des Programms nahmen die befragten Jobcentervertreter_innen jedoch wieder auf unterschiedliche Zielsetzungen Bezug. Hierbei kam es zu einer gegenüber dem Programmbeginn deutlichen Verschiebung hin zu einer stärkeren Betonung der sozialintegrativen Ziele und Effekte des Programms. Die Bewertung stand auch unter dem Eindruck, dass gegen Ende der Programmlaufzeit die Integrationswahrscheinlichkeit bei vielen Teilnehmenden geringer war als angesichts der Arbeitsmarktlage zu Beginn erwartet bzw. erhofft worden war. Dies wurde vor allem mit den im Rahmen der Beschäftigung nochmals sichtbar gewordenen vielfältigen Einschränkungen der Leistungsfähigkeit z.B. aufgrund von Krankheiten begründet sowie mit dem hohen Unterstützungsbedarf. Ein Teamleiter formulierte beispielhaft den Eindruck, dass das Programm im Laufe der Umsetzung lokal einen stärkeren „Drall“ in Richtung Arbeitsmarkt bekommen habe, was jedoch nicht realistisch und auch nicht das primäre bzw. ursprüngliche Ziel des Programms gewesen sei. Vor dem Hintergrund ihrer Programmerkahrungen hoben fast alle Befragten die Notwendigkeit öffentlich geförderter Beschäftigung als dauerhaften Ersatzarbeitsmarkt für die Kund_innen mit den stärksten Einschränkungen hervor, um auch diesen Personen soziale Teilhabe zu ermöglichen. So stimmten rund 95 Prozent der antwortenden Vertreter_innen aus den Jobcentern der Aussage zu, dass ein Regelinstrument für öffentlich geförderte Beschäftigung sinnvoll sei.¹¹

In den Fallstudien verwiesen einige Gesprächspartner_innen – über Zielsetzungen und Effekte auf Teilnehmerebene hinaus – auf infrastrukturelle Dimensionen und Ziele der Förderung sozialer Teilhabe durch das Bundesprogramm. So würden mit der Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auch lokale soziale, kulturelle und wirtschaftliche Strukturen und Angebote erhalten

¹¹ Die entsprechende Frage in der der Jobcenter-Befragung und die Verteilung der Antworten sind in Tabelle 9.22 aufgeführt.

und weiterentwickelt, auch würde die Programmteilnahme bei einer hohen Anzahl der Teilnehmenden die Kaufkraft - und damit die Nachfrage - in strukturschwachen Regionen stärken. Dies komme dem lokalen Gemeinwesen als Ganzes und insbesondere auch benachteiligten Menschen zu Gute. Der Begriff soziale Teilhabe bezieht sich in dieser Lesart also auch auf andere Nutznießende als die Beschäftigten selber.

4.2.2 Arbeitsmarktpolitischer Kontext und Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen

Die Zielsetzungen des Programms und die Einschätzung der Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden sind von den individuellen Voraussetzungen dieser sowie von der Entwicklung der Arbeitsmarktlage abhängig. Insgesamt bestanden deutliche Unterschiede bei der Einschätzung der Jobcenter zu Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen in den lokalen Arbeitsmarkt. Während eine vergleichsweise gute Arbeitsmarktlage für Langzeitarbeitslose mit einer Einschränkung des Kundenpotenzials auf wenige, aber stark leistungsgeminderte Personen einhergeht, findet sich an Standorten mit einer schlechteren Arbeitsmarktlage auch eine größere Anzahl an Arbeitslosen und teilweise ein breiteres Spektrum hinsichtlich der Leistungsfähigkeit.

Schon zu Beginn der Programmumsetzung verzeichneten die meisten Standorte aus den Fallstudien eine gegenüber den Vorjahren insgesamt deutlich verbesserte Arbeitsmarktlage. Insbesondere Geschäftsführungen an Standorten mit einer zuvor langjährig hohen Arbeitslosigkeit und einer gemäß den geltenden Kriterien der SGB II-Vergleichstypen „schlechten“ Arbeitsmarktlage (z.B. strukturschwache Gebiete in Ostdeutschland – siehe Tabelle 9.19 – berichteten zu Beginn vielfach von einer insgesamt höheren Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes auch für Langzeitarbeitslose. Die Bereitschaft der Arbeitgeber, auch leistungsschwächere Personen einzustellen, sei angesichts des Arbeitskräftebedarfs und des demografischen Wandels insgesamt gestiegen, auch die Arbeitskraftnachfrage im Helferbereich habe sich positiv entwickelt. Entscheidend seien zunehmend die grundsätzliche Motivation und soziale Passung der Arbeitssuchenden, nicht die Erfahrungen und Kenntnisse. Angeführt wurden Neuansiedlungen im industriellen Bereich, gestiegene Bedarfe im Bereich Gastronomie, Tourismus und Bau. Eine Chance für Langzeitarbeitslose wurde an einzelnen Standorten vor allem im Einsatz von Zeitarbeit gesehen. Die zu Beginn sehr starke Dynamik („überhitzter Arbeitsmarkt“, 10W2TL)¹² hatte sich nach Aussagen der Befragten jedoch am Ende eher abgeschwächt.

Vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen allgemein beurteilten die Befragten an den Fallstudienstandorten in der ersten und zweiten Befragungswelle auch die Arbeitsmarktchancen der Programmteilnehmenden. Diese bestünden jedoch für den größten Teil trotz der insgesamt positiven individuellen Entwicklungen nach wie vor nicht. Denn die gute Arbeitsmarktlage bedeutete an Standorten mit einer sehr positiven Dynamik, dass sehr viele, darunter auch Personen mit Vermittlungshemmnissen, bereits integriert seien und daher nur sehr leistungseingeschränkte Personen als Teilnehmende zur Verfügung gestanden hätten, deren Einschränkungen nur zu geringem Teil durch die Programmteilnahme ausgeglichen bzw. abgebaut werden konnten. Zum anderen habe sich bei vielen Teilnehmenden erst durch die Beschäftigung gezeigt, in welchem Umfang sie leistungsgemindert sind. Eine weitere große Hürde insbesondere für Frauen (aufgrund innerfamiliärer geschlechtersegregierter Arbeitsteilung und ungleichen

¹² Die qualitativen Interviews wurden anonymisiert. Zitate der Interviewpartner_innen werden mit Interviewkürzeln wiedergegeben. TN steht für Teilnehmende und AG für Arbeitgeber. Bei den Jobcentern steht FK für Fachkraft, TL für Teamleitung und GF für Geschäftsführung. Mit DI werden externe Dienstleister gekennzeichnet. Die erste Ziffer verweist auf den untersuchten Fallstudienstandort, die zweite Ziffer darauf, ob es sich um ein Zitat der ersten oder zweiten Erhebungswelle handelt. Eine Übersicht der Interviewpartner_innen findet sich im Anhang zu Kapitel 1 in Tabelle 9.6.

Ressourcenzugangs) stellten Mobilitätsprobleme in strukturschwachen Gegenden dar. Ein kleiner Teil der Befragten führte auch die verstärkte Konkurrenzsituation im Niedriglohnsegment aufgrund des Zuzugs von Geflüchteten, vereinzelt auch von Studierenden an. Zugleich würden auch im Helferbereich die Anforderungen an selbstständiges Arbeiten steigen, einfach „nur Fischabfälle wegfeegen reicht nicht“ (09W2FK). Unabhängig von den nach Programmende als realisierbar angesehenen Arbeitsmarktintegrationen wurden für fast alle Teilnehmenden eine seit Programmeintritt deutlich gestiegene Arbeitsmarktnähe konstatiert, die aber (noch) nicht zur Realisierung von Integrationen in ungeforderte Beschäftigung reiche, da zwischen den Anforderungen des geschützten Arbeitsmarktes und den üblichen Arbeitsbedingungen große Differenzen bestünden. Insgesamt wiesen die Einschätzungen der befragten Führungskräfte hinsichtlich der Chancen der Teilnehmenden auf eine Beschäftigung auf dem ungeforderten Arbeitsmarkt eine große Spannbreite auf; die vermuteten Integrationsquoten lagen zwischen 10 und 50 Prozent.

4.2.3 Organisation der Programmumsetzung in den Jobcentern

Unterschiede zwischen den Jobcentern gab es hinsichtlich der internen Organisationsstrukturen für die Programmumsetzung und der Zuständigkeiten für die Akquise und Betreuung von Arbeitgebern und Teilnehmenden. Den Fallstudieninterviews zufolge haben die Jobcenter überwiegend intern spezialisierte Zuständigkeiten für die Teilnehmer- und Arbeitgeberbetreuung festgelegt. Je nach Anzahl der Teilnehmenden wurden entweder ganze Teams eingerichtet, die sich ausschließlich mit der Programmumsetzung befasst haben, oder einzelne Fachkräfte hatten die Aufgabe, sich – teilweise zusätzlich zu ihren sonstigen Aufgaben – gebündelt um alle Teilnehmenden zu kümmern. Ein Teil der Teilnehmenden verblieb daher lediglich für Leistungsangelegenheiten bei ihren vorherigen Sachbearbeiter_innen, sofern nicht ihre vorherigen Fallmanager_innen zugleich für die programmspezifische Betreuung zuständig waren.

Für die verwaltungsseitige Abwicklung und Betreuung der Arbeitgeber waren an vielen Standorten auch die Teams für Arbeitgeberleistungen einbezogen. Während die Akquise der Arbeitgeber zumindest am Anfang überwiegend bei den Geschäftsleitungen oder Teamleitungen lag, ging diese im Laufe der weiteren Umsetzung zumeist zu den zuständigen Fachkräften über.

Nur an wenigen Standorten wurden – außer bzgl. der Ansprache der Arbeitgeber zu Beginn – keine spezialisierten Zuständigkeiten für die Betreuung der Teilnehmenden und Arbeitgeber festgelegt. In diesen Fällen verblieben die Teilnehmenden bei ihren vorherigen Fallmanager_innen bzw. Betreuer_innen.

Die umsetzenden Jobcenter unterschieden sich auch danach, ob und in welchem Umfang sie externe Dienstleister für die Betreuung der Teilnehmenden explizit einbezogen und auch finanziert bzw. diese Aufgabe im Einzelfall sogar vollständig ausgelagert haben. Hierfür kamen zum einen die Arbeitgeber selber in Frage, sofern sie über eine entsprechende Infrastruktur sozialpädagogischer Betreuung verfügten oder aber Dienstleister aus dem Bereich Bildung, die mit dem Coaching der Teilnehmenden betraut wurden. Während Jobcenter häufiger die Arbeitgeber mit der Aufgabe der komplementären oder alleinigen Betreuung betraut und dafür über Arbeitsförderinstrumente oder Förderpauschalen vergütet haben, wurden Bildungseinrichtungen unabhängig vom Arbeitgeber nur in Ausnahmefällen damit beauftragt. In der Tendenz ist erkennbar, dass eine intensivere oder spezialisierte Betreuung der Teilnehmenden dort verstärkt auch von anderen Stellen als den Jobcenterfachkräften übernommen wurden, wo viele Personen im Programm gefördert wurden. An dem Großteil der Standorte wurden jedoch keine Arbeitgeber oder andere Dienstleister explizit mit der Betreuung der Teilnehmenden beauftragt. Gleichwohl waren die Arbeitgeber auch unabhängig davon im Alltag zuständig für die Teilnehmenden.

Wesentliche strukturelle Veränderungen in der Aufstellung der Jobcenter im Laufe der Programmumsetzung sind nicht festzustellen, lediglich vereinzelt wurde bei Jobcentern, die im Rahmen der Programmausweitung eine zweite Kohorte an Teilnehmenden zu vermitteln und betreuen hatten, Zuständigkeiten verändert bzw. (mehr) externe Dienstleister einbezogen. Der Arbeitgeberservice spielte für die Programmumsetzung nur bei manchen Jobcentern und auch erst gegen Ende des Programms eine Rolle. Zumindest war die Einbeziehung des Arbeitgeberservice an mehreren Standorten im Zuge des Absolventenmanagements geplant.

4.3 Auswahl der Arbeitgeber und Teilnehmenden

4.3.1 Auswahl- und Aushandlungsprozesse mit Arbeitgebern

Zumindest zu Programmbeginn dominierte ein zeitlicher Vorrang der Arbeitgebersuche und eine arbeitgeberorientierte Suche nach passenden Teilnehmenden. Die arbeitgeberorientierte Suche nach Teilnehmenden war eine Folge des zeitlichen Drucks infolge der Förderrichtlinie, wonach die bewilligten Plätze innerhalb von drei Monaten zu besetzen waren, damit die bereitgestellten Fördermittel nicht verfallen. Die umgekehrte Suche nach passenden Einsatzstellen für bestimmte Teilnehmende war eher vereinzelt an Standorten zu verzeichnen, an denen nach Programmstart noch weitere Stellen akquiriert werden mussten oder wo für ausgesuchte potenzielle Teilnehmende keine passenden Stellen zur Verfügung standen.

Die gezielte Ansprache der Arbeitgeber war zunächst in allen Jobcentern Aufgabe der Leitungskräfte (der Geschäftsführung oder der Teamleitungen). An Standorten, die sich überwiegend für eine flächendeckende Verteilung der Einsatzstellen entschieden hatten, wurden teilweise Infoveranstaltungen und Gremiensitzungen für Multiplikator_innen durchgeführt. Hierzu gehörten etwa Bürgermeister_innen, die bei den lokalen Vereins- und Trägerstrukturen werben sollten, oder auch Dachverbände wie Kreissportbünde und Verbände, die als Gesamtträger für Einsatzstellen bei den Mitgliedsorganisationen fungierten. Dieser frühzeitige Einbezug von Multiplikator_innen wurde im Nachhinein an mehreren Standorten neben der Nutzung bestehender Kooperationen als zentraler Erfolgsfaktor für die Gewinnung von Arbeitgebern bewertet bzw. für weitere Programmumsetzungen angestrebt.

Während die Maßgaben der Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesses aufgrund der überwiegend gemeinnützigen Träger und der Zustimmung der örtlichen Kammern kaum problematisiert wurden, wurde das Kriterium der Zusätzlichkeit als Restriktion bei der Akquise von Arbeitgebern und Einsatzstellen wahrgenommen. An manchen Standorten wurde das Erfordernis der Zusätzlichkeit als prinzipiell unvereinbar mit Tätigkeiten im Rahmen ehrenamtlicher Vereine gedeutet, weil diese immer der Erfüllung des Satzungsziels dienen. An anderen Standorten problematisierten Jobcenter das Erfordernis der Zusätzlichkeit kaum und der Umgang damit schien in keiner Weise einschränkend hinsichtlich der Tätigkeiten und Arbeitgeber zu sein, so dass vergleichbare Tätigkeiten (z.B. Küchen- oder Reinigungsarbeiten, satzungsgemäße Vereinstätigkeiten) an einem Standort als nicht möglich, an anderen als unschädlich hinsichtlich des Zusätzlichkeitskriteriums gewertet und auch vom BVA entsprechend bewilligt wurden. Insgesamt wurde sowohl in der Jobcenter-Befragung als auch in den Fallstudien deutlich, dass dort, wo das Kriterium der Zusätzlichkeit vergleichsweise weit ausgelegt wurde, die Akquise von Arbeitgebern deutlich leichter gelang. Unterstützt wurde dies durch sogenannte Positivlisten, die in lokalen Gremien mit Kammern und Gewerkschaften entwickelt worden waren, um die Abstimmung über mögliche Einsatzbereiche öffentlich geförderter Beschäftigung zu erleichtern und zu vereinheitlichen.

Manche Gesprächspartner_innen aus den Jobcentern sahen sich in einem Dilemma, einerseits den Aufwand für die Betreuung von teilweise stark leistungsgeminderten Teilnehmenden nicht finanzieren zu können, andererseits den Arbeitgebern aber „penible Vorschriften“ in Bezug auf die genehmigungsfähigen Tätigkeiten und die verwaltungsseitigen Anforderungen machen zu müssen. An drei Fallstudienstandorten haben Arbeitgeber eine Aufwandspauschale für die Beteiligung am Bundesprogramm erhalten. Dies diente zum einen dazu, genügend Träger für die Umsetzung des Programms zu gewinnen, sowie zum anderen, damit bei den Arbeitgebern eine qualifizierte Anleitung und Betreuung sichergestellt sei. Die Mittel wurden von den Kommunen bzw. vom Bundesland zur Verfügung gestellt und variierten zwischen 50 und 450 Euro pro Monat und Teilnehmer_in.

Insgesamt hat die Implementationsanalyse gezeigt, dass die Akquise von Arbeitgebern eine zentrale Herausforderung für die Jobcenter bei der Umsetzung des Bundesprogramms darstellte. Dies wurde auch durch die standardisierte Jobcenter-Befragung bestätigt, wo ca. 58 Prozent der befragten Jobcenter einer entsprechenden Aussage „voll“ oder „überwiegend“ zustimmten.¹³

4.3.2 Vielfalt versus Verwaltungsvereinfachung als Auswahlkriterien

Eine wesentliche Entscheidung, die die Jobcenter zu treffen hatten, betraf die Vielfalt und räumliche Verteilung der Arbeitgeber bzw. Einsatzstellen. An keinem der Fallstudienstandorte waren gewinnorientierte Arbeitgeber einbezogen, da das Erfordernis der Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität in Verbindung mit dem nicht refinanzierten Betreuungsaufwand deren Beteiligung von vornherein unrealistisch erscheinen ließ. An manchen Standorten wurde die Auswahl (zunächst) beschränkt auf wenige bekannte Beschäftigungsträger, die Erfahrung in der Betreuung der Zielgruppe hatten, deren Tätigkeitsspektrum für öffentlich geförderte Beschäftigung durch lokale Gremien bereits als zusätzlich geprüft waren (Positivliste) und die sich früher in der Lage gezeigt hatten, die verwaltungsseitigen Anforderungen zu bewältigen. Auch erschien manchen Jobcentern die Umsetzung mit einer begrenzten Anzahl an Trägern leichter zu sein. Vor allem bei kleineren ehrenamtlichen Vereinen sahen manche Jobcenter die Kriterien der Erfahrung und der Verwaltungsabwicklung zunächst nicht erfüllt, haben sie dann aber dennoch auf eine Programmteilnahme angesprochen, nachdem manche Arbeitgeber nach Bekanntwerden der Konditionen (keine Aufwandsentschädigung, Begrenzung auf den Mindestlohn, Zusätzlichkeitserfordernis) ihre vorherigen Teilnahmezusagen zurückgenommen hatten. Dies war vor allem bei Kommunen und Wohlfahrtsverbänden mit Tarifbindung der Fall.

Andere Jobcenter haben von vornherein auf eine möglichst breite Auswahl an Trägern gesetzt und bewusst auch ehrenamtliche Vereine mit und ohne Programm erfahrungen einbezogen. Eine breite Streuung der Arbeitgeber war in den meisten Flächenlandkreisen erklärtes Ziel und auch eine Notwendigkeit, um allen Teilnehmenden wohnortnahe Arbeitsplätze anbieten zu können.

Am Ende des Programms bewerteten die meisten Jobcenter eine breite(re) Streuung von Arbeitgebern und Einsatzstellen als Erfolgsfaktor bzw. für die Zukunft als erstrebenswert, um allen potenziellen Teilnehmenden einen passenden Arbeitsplatz anbieten zu können. Die Erfahrung mit kleineren Vereinen und neuen Trägern geförderter Beschäftigung wird einerseits sehr positiv beurteilt, da die Einbindung in und an ehrenamtliche Strukturen soziale Teilhabe fördere und auch nach Programmende Bestand haben könne. Zugleich ermögliche der Einsatz in solchen Strukturen eine größere Sichtbarkeit im lokalen Gemeinwesen, die Bedeutung des eigenen Arbeitseinsatzes sei hoch und auch sei die Anleitung und Betreuung der Teilnehmenden in diesen Strukturen sehr

¹³ Die entsprechende Frage in der Jobcenter-Befragung und die Verteilung der Antworten sind im Anhang zu Kapitel 4 in Tabelle 9.23 aufgeführt.

engagiert und persönlicher als bei großen professionellen Trägern. Auf der anderen Seite berichteten Jobcenter, dass diese Arbeitgeber intensive Betreuung und Unterstützung zur Abwicklung des Programms benötigt hätten, die vom Jobcenter geleistet werden musste. Teilweise wurde problematisiert, wenn Träger keine professionellen sozialpädagogischen Begleitstrukturen hatten, an die sich Teilnehmende im Konfliktfall wenden konnten. Auch seien manchmal aufgrund mangelnder Erfahrungen die Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der Teilnehmenden unrealistisch gewesen.

4.3.3 Zwei Typen von Arbeitgebern

Es lassen sich im Ergebnis zwei Typen von Arbeitgebern ausmachen, die in unterschiedlichem Ausmaß an den Standorten an der Programmumsetzung beteiligt waren.

Einerseits waren Beschäftigungs- und Bildungsträger beteiligt, deren Hauptzweck die Integration von Arbeitslosen ist und deren Finanzierungsgrundlage in der Erbringung entsprechender arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen für die Arbeitsverwaltung (Arbeitsagenturen/Jobcenter) besteht und die in der Regel größere Gruppen an Teilnehmende aus verschiedenen Programmen bzw. auf der Grundlage verschiedener Instrumente zeitgleich beschäftigen.

Im Unterschied zu den Beschäftigungsträgern besteht der Betriebszweck der zweiten typischen Gruppe von Arbeitgebern in einem anderen Bereich als dem der Integration von Arbeitslosen und ist auf die Erreichung eines bestimmten Sachziels ausgerichtet. Diesem Typ zuzuordnen sind etwa klassische Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, ehrenamtliche Sportvereine, Lebensmitteltafeln, Kultur- und Geschichtsvereine oder Begegnungsstätten im Quartier. Die geförderte Beschäftigung hat hier ein sehr unterschiedliches Gewicht: Neben Einrichtungen, die auch bei einem (ersatzlosen) Wegfall der Beschäftigungsförderung weiter voll funktionsfähig bleiben würden, gibt es andere, die in einem solchen Fall ihr Angebot nicht aufrechterhalten könnten.

Von der Bedeutung des Einsatzes öffentlich geförderter Beschäftigung hängen auch die Motive der Arbeitgeber für eine Programmteilnahme ab. Neben dem grundsätzlich von allen geäußerten Wunsch, Benachteiligten eine Chance bieten zu wollen, ist ein Teil der für die Programmteilnahme erfolgreich akquirierten Arbeitgeber existenziell auf die Umsetzung von Maßnahmen und der entsprechenden Kooperationsbeziehungen mit dem Jobcenter angewiesen, ein anderer Teil erhoffte sich davon eher den Aufbau neuer oder die Erweiterung bestehender Aktivitäten.

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“ beschäftigten. Diese Bandbreite wird auch durch die Befragung aller teilnehmenden Jobcenter bestätigt, wobei insgesamt die Anzahl der Arbeitgeber höher ist, die eher wenige Teilnehmende beschäftigen.¹⁴

4.3.4 Zielgruppen des Programms und Teilnahmekriterien

In der Frage, welche Zielgruppen gefördert werden sollen, erwiesen sich die Gestaltungsmöglichkeiten der Jobcenter als faktisch begrenzt. An den meisten Standorten wurden zunächst beide programmseitig vorgesehenen Zielgruppen in den Blick genommen (Personen mit Kindern in der Bedarfsgemeinschaft und/oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen).

¹⁴ Die entsprechende Frage in der Jobcenter-Befragung und die Verteilung der Antworten sind im Anhang zu Kapitel 4 in Tabelle 9.24 aufgeführt.

Teilweise wollten Jobcenter auch die Bedarfsgemeinschaften entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am Gesamtkundenbestand berücksichtigen, dies konnte aber bei den meisten von ihnen nicht in dem geplanten Maße realisiert werden.

Als Gründe wurden von Seiten der befragten Jobcentervertreter_innen in unterschiedlichem Ausmaß programmseitige Teilnahmekriterien, Arbeitszeitoptionen und Tätigkeitsfelder angeführt. So würden die notwendigen vier Jahre Leistungsbezug viele Kund_innen faktisch ausschließen, die lange Zeit für Kinderbetreuung zuständig und nicht erwerbstätig waren, aber aufgrund einer vormaligen finanziellen Absicherung durch eine_n Partner_in keine vier Jahre Leistungsbezug „vorweisen“ konnten. Demnach hätten die Teilnahmekriterien vor allem Frauen ausgeschlossen. Mit Blick auf das Teilnehmendenpotenzial ist allerdings anzumerken, dass ein höherer Anteil von Frauen förderberechtigt gewesen wäre als insgesamt in das Programm vermittelt wurden (siehe Abschnitt 3.4). Als Gründe dafür wurden angegeben, dass Mütter teilweise nicht motiviert seien sowie vor allem, dass passende Arbeitsplätze für Personen mit Betreuungspflichten fehlten. An manchen Standorten, insbesondere in ländlichen Gebieten mit einer schlechten Verkehrsanbindung, wurde eine – von den Arbeitgebern – geforderte Arbeitszeit von mindestens 25 Stunden als Hindernis in Verbindung mit festgelegten Kindertagesstätten-Zeiten gewertet. Aber auch die Art der Tätigkeiten wurde an manchen Standorten als einschränkend für Frauen bezeichnet, wobei hierbei auch geschlechternormierende Vermittlungsprozesse nicht auszuschließen sind, in denen Frauen von vornherein keine Vorschläge für „männlich“ codierte Tätigkeiten gemacht wurden.

Im Ergebnis der Auswahl- und Vermittlungsprozesse zeigt sich eine Schwerpunktsetzung bei der Teilnehmendenauswahl auf das Kriterium der gesundheitlichen Einschränkungen. Dieses Kriterium haben die Jobcenter bzw. die Fachkräfte eher weit interpretiert. Es gab weder programmseitig noch an den Standorten einheitlichen Vorgaben, woran gesundheitliche Einschränkungen erkennbar wären. Hinweise auf gesundheitliche Beschwerden im Rahmen der Falldokumentation wurden in der Regel als ausschlaggebend gewertet.

Trotz einer gewissen Fluktuation unter den Teilnehmenden durch Abbrüche ändert sich laut Monitoringdaten bis zum Programmende die Zusammensetzung der Zielgruppen nicht. Noch am Ende des Programms waren nur ca. ein Viertel der Geförderten der Zielgruppe der Personen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft zuzurechnen.

Rund 70 Prozent der in der Online-Erhebung befragten Jobcentervertreter_innen bewerteten die Einschränkung der Programmteilnahme auf bestimmte Gruppen als zu restriktiv.¹⁵ In den Fallstudien gaben die Befragten zahlreiche Hinweise auf Gruppen bzw. Personen, die einer solchen Förderung aufgrund langjähriger Arbeitsmarktabstinenz ebenso bedürften, aber aufgrund der Nichterfüllung des Vierjahreskriteriums ausgeschlossen seien. Neben der Gruppe der aufgrund einer Partnerschaft „Mitversorgten“, führten sie Personen mit Minijob oder mit kleineren Erbschaften an, die den Leistungsbezug vorübergehend beendeten.

Darüber hinaus wünschten sich die Befragten die Möglichkeit, das Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung auch für andere Zielgruppen wie Rehabilitand_innen, Jugendliche ohne Chancen auf Schulabschluss und Ausbildung nutzen zu können.

¹⁵ Die entsprechende Frage in der Jobcenter-Befragung und die Verteilung der Antworten sind im Anhang zu Kapitel 4 in Tabelle 9.25 aufgeführt.

4.3.5 Lokale Auswahlprozesse bei den Teilnehmenden

4.3.5.1 Auswahlkriterien

Die Jobcenter unterschieden sich danach, wie sie die örtlichen Auswahlprozesse gestalteten und welche Auswahlkriterien sie dabei zugrunde legten. Aber auch hier – wie bereits bei der Akquise der Arbeitgeber – wird deutlich, dass die Jobcenter sich bei der Vermittlung von Teilnehmenden auf Aushandlungsprozesse mit den Arbeitgebern einlassen mussten.

Neben den formalen Teilnahmekriterien stellte die Motivation der Langzeitarbeitslosen zur Programmteilnahme an allen Standorten ein entscheidendes Auswahlkriterium dar. Diese war schon deshalb im hohen Maße relevant, weil die Teilnahme am Programm freiwillig war. Die Freiwilligkeit war den meisten Jobcentern auch ein zentrales Anliegen, um die Umsetzung nicht zu gefährden. Auch legten die Fachkräfte ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit als Kriterium für eine Vermittlung in die geförderte Beschäftigung zugrunde, was einen Teil der formal in Frage kommenden Kund_innen ausschloss, die sie als nicht mehr erwerbsfähig einschätzten („zwischen SGB II und SGB XII“). Da die Arbeitsmarktlage das Kundenpotential erheblich beeinflusst, stand an Standorten mit geringerer Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes in der Tendenz ein größeres Spektrum an Kund_innen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit zur Verfügung als an Standorten mit einem sehr aufnahmefähigen Arbeitsmarkt. Die Leistungsfähigkeit wurde als Auswahlkriterium vor allem dort relevant, wo die Akquise der Arbeitgeber besonderen Schwierigkeiten unterlag und die Fachkräfte wegen der Skepsis der Arbeitgeber keine „Enttäuschungen“ riskieren wollen und wenn Arbeitgeber die Auswahl zwischen mehreren Teilnahmekandidat_innen hatten. An anderen Standorten jedoch mussten die Arbeitgeber ihre Anforderungen und Erwartungen stärker den Möglichkeiten der Kund_innen anpassen, wenn sie an dem Programm teilnehmen wollten.

Es bestehen zudem Zusammenhänge mit der Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration: So konnte es bei einer stärkeren Auswahlmöglichkeit dazu kommen, dass Personen mit geringeren Einschränkungen ausgewählt wurden, um das Ziel der Arbeitsmarktintegration aufrechtzuerhalten. An fast allen Standorten ist ein relevanter Teil der Teilnehmenden am Bundesprogramm vormals im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten beim selben Arbeitgeber tätig gewesen und hat sich dort „beweisen“ können. In dem im Rahmen der Fallstudien befragten Sample traf dies auf die Hälfte der befragten 101 Teilnehmenden zu. Auch in diesen Fällen ist davon auszugehen, dass Leistungsfähigkeit und Motivation eine wichtige Rolle spielten.

Unabhängig von solchen Auswahlprozessen hätten aus der Perspektive der Befragten aus den Fallstudienstandorten die meisten Teilnehmenden zum Zeitpunkt ihres Programmeintritts aufgrund von fehlenden Qualifikationen, ihrer lückenhaften Erwerbsbiographie, aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen oder aufgrund von Schwierigkeiten, Leistungsdruck auszuhalten, keine Chance auf eine ungeforderte Beschäftigung gehabt.

Jedoch kritisierten in der bilanzierenden Programmbewertung mehrere Fachkräfte unrealistische Erwartungshaltungen mancher Arbeitgeber und bemängelten die „Rosinenpickerei“, die sie in der wiederholten Beschäftigung der immer gleichen Teilnehmer_innen sahen, auch in der geplanten Weiterbeschäftigung der leistungsstärkeren Teilnehmenden über § 16i SGB II.

4.3.5.2 Verfahren der Auswahl und Ansprache von Teilnehmenden

Die Jobcenter bzw. einzelne Fachkräfte haben teilweise schon vor der Antragstellung Listen potenzieller 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. An vielen Standorten 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 danach weiterhin Interessierten zurückgegriffen, um passende Personen für die angebotenen Stellen vorzuschlagen (arbeitgeberbezogene Suche).

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. Bei den Personen, die bereits zuvor beim selben Arbeitgeber tätig waren, fanden keine Auswahlverfahren statt. Da es sich hierbei um eine das Programm prägende Art der Teilnehmervermittlung handelte, ist erklärlich, dass vorgeschaltete Maßnahmen zur Auswahl der Teilnehmenden Ausnahmen blieben, wie auch die Jobcenter-Befragung zeigte (IAQ et al. 2017, S. 68). Allerdings wurden diese Maßnahmen auch von den Fachkräften prinzipiell als nicht hilfreich bewertet, weil sie ihre Kund_innen gut genug kennen würden.

An der Mehrheit der Standorte gab es zu Beginn der Programmumsetzung aufgrund der oftmals schwierigen Arbeitgeberakquise mehr Teilnahmekandidat_innen als verfügbare Stellen, so dass es zu Auswahlprozessen kam. Jedoch wurde an anderen Standorten auch berichtet, dass es schwierig gewesen sei, insbesondere für die nachzubesetzenden Stellen, neue Teilnehmende zu gewinnen, weil offenbar der Pool an realistisch verfügbaren Kund_innen bereits zu Beginn „abgeschöpft“ gewesen sei.

In Bezug auf ihre eigenen Auswahlprozesse bilanzierten manche Fachkräfte kritisch, dass aufgrund der erforderlichen Schnelligkeit des Besetzungsprozesses zu Beginn eher die naheliegenden Kund_innen in den Blick genommen und angesprochen worden seien, also die sowieso schon sehr motivierten bzw. auch diejenigen, die sich bereits bei einem Träger durch Verlässlichkeit beweisen konnten. In diesem Zusammenhang stellten einzelne Fachkräfte auch die im Programm vorgesehene Freiwilligkeit der Teilnahme in Frage. Manche Kund_innen würden sich nichts zutrauen und bräuchten einen „Schubs“ bzw. intensivere Überzeugungsarbeit, um positive Erfahrungen machen zu können.

An einem Standort wurde nach vielen Abbrüchen die Teilnehmer_innenauswahl umgestellt. Nachdem zuvor nur nach Aktenlage ins Projektteam vermittelt worden war, fanden für die zweite Kohorte der Beschäftigten Übergaben in das Projektteam bzw. Vermittlungen an Arbeitgeber auf der Grundlage von persönlichen Gesprächen zwischen potenzieller/m Teilnehmer_in, Fallmanager_in und Projektfachkraft statt.

4.4 Gestaltung und Entwicklung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse

4.4.1 Tätigkeitsfelder und Aufgaben

Die Arbeitgeber boten im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ein breites Spektrum an Einsatzbereichen, oft im Bereich personenbezogener Dienstleistungen.

Typische Arbeitsbereiche waren z.B. die Beratung, Betreuung und Aktivierung vor allem von unterstützungsbedürftigen Personengruppen, Mitarbeit in einer Lebensmitteltafel oder beim Mittagstisch, unterschiedliche Verwaltungstätigkeiten, wie Archivierung und Dokumentation, Buchführung aber auch Recherche und Öffentlichkeitsarbeit, Reparatur-, Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten oder Lagerarbeiten, um nur einige zu nennen.

Gerade die Fallstudien haben gezeigt, dass die Einsatzbereiche unterschiedliche Anforderungen und Anforderungsniveaus beinhalteten. Eine besondere Herausforderung für die Arbeitgeber war, wenn Personen mit teilweise erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen in einen Arbeitsalltag integriert werden sollten. Durchgehend dargelegt wurde von den Arbeitgebern die Erwartung, dass die Teilnehmenden allgemeine „Arbeitstugenden“, wie Verlässlichkeit, Durchhaltevermögen und soziale Kompetenzen im Umgang mit Zielgruppen, Kund_innen und Kolleg_innen mitbringen sollten. Auch wenn die Qualifikationsanforderungen insgesamt niedrig waren und es sich überwiegend um Anlern Tätigkeiten handelte, waren mit manchen Aufgabenbereichen spezifische Anforderungen verknüpft, die zu erfüllen nicht vorausgesetzt werden konnte, wie mitunter erhebliche körperliche Anforderungen (im Grünbereich), bei personenbezogenen Dienstleistungen kommunikative Fähigkeiten, Eigenverantwortung und Selbstorganisation bei verwaltungsnahen Tätigkeiten oder auch Sachkenntnisse bei beratenden Tätigkeiten (Stromsparmcheck, Flüchtlingsberatung).

Allerdings unterschieden sich die interviewten Arbeitgeber in Art und Höhe der Anforderungen und Verhaltenserwartungen an die Teilnehmenden. Hierbei lassen sich auch Unterschiede zwischen den in Kapitel 4.3.3 beschriebenen zwei Typen von Arbeitgebern feststellen. Bei kleineren Trägern, Vereinen und Verbänden, die im Rahmen des Bundesprogramms jeweils nur wenige Teilnehmende beschäftigten, diente die geförderte Beschäftigung häufig dazu, bestimmte Angebote aufzubauen, aufrechtzuerhalten oder auszuweiten. Hier fanden sich mitunter anspruchsvolle und eigenverantwortliche Tätigkeiten, wie beispielsweise das Schreiben von Texten, die Organisation oder Vorbereitung einer Ausstellung, die hospizliche Begleitung in einem Betreuungs- und Pflegeheim oder die Planung, Zubereitung und Ausgabe des Mittagessens in einem Kindergarten. In diesen Betrieben arbeiteten die Programmteilnehmenden häufig direkt mit regulär Beschäftigten oder ehrenamtlich tätigen Personen zusammen. Die Teilnehmenden waren dann Bestandteil des Teams oder der Gesamtorganisation sowie mitunter „Entlastung“ für die hauptamtlich Beschäftigten. Bei einigen Arbeitgebern waren neben den Programmteilnehmenden nur ehrenamtlich tätige Personen aktiv, so dass hier die Teilnehmenden mitunter auch das „Regelgeschäft“ übernahmen und vereinzelt die Aktivitäten der ehrenamtlich Tätigen koordinierten. Hier wurden die Leistungsanforderungen im unterschiedlichen Ausmaß durch betriebliche Erfordernisse mitbestimmt und konkrete Leistungsbeiträge erwartet. Dadurch war in diesen Fällen der „Spielraum“ zur Anpassung des Aufgabenspektrums der geförderten Beschäftigung auf die Bedürfnisse der Teilnehmenden begrenzt. Anpassungsmöglichkeiten ergaben sich am ehesten im erwarteten Tempo der Aufgabenerledigung.

Dem standen größere Beschäftigungsträger gegenüber, deren Organisationszweck darin liegt, im Rahmen von Dienstleistungen für Jobcenter und Arbeitsagenturen Beschäftigung zu schaffen und/oder benachteiligte Personengruppen zu unterstützen. 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 bestimmten Arbeitsbereichen und Tätigkeiten. Das Stammpersonal dieser Betriebe verfügt oft über Expertise in der Arbeit mit der Zielgruppe des Programms. Vor allem bei den Beschäftigungsträgern sind entsprechend qualifizierte Arbeitsanleiter_innen und sozialpädagogische Betreuer_innen tätig.

Beide Formen der Arbeitsorganisation können teilhabeförderliche Wirkungen entfalten. So konnten erfahrene Beschäftigungsträger durch die fachliche Betreuung dazu beitragen, dass Personen mit größerem Betreuungsbedarf entsprechend gestützt und gefördert und so Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert werden. Demgegenüber ermöglichten kleinere Vereine und Verbände eine stärkere soziale Einbindung in reguläre Betriebsabläufe und ausgeprägteren Kontakt mit Anforderungen ungeförderter Beschäftigung bzw. Zugang zu privaten Netzwerken im Umfeld der Organisation.

Wichtiger als die Art des Arbeitgebers scheint die Passung zwischen Voraussetzungen und Interessen der Teilnehmenden und den Anforderungen der Arbeitgeber zu sein, wie im Abschnitt 6.3.2 dargestellt wird.

Die konkrete Aufgabengestaltung für die Programmteilnehmenden ist in den Stellenprofilen festgehalten; bei ca. der Hälfte der im Rahmen der Fallstudien befragten Teilnehmenden handelte es sich um eine Fortsetzung oder Erweiterung vorheriger Aufgaben im Rahmen von AGH. Auch wenn offiziell die Stellenprofile in der Regel beibehalten wurden, berichteten viele Teilnehmende und Arbeitgeber von Veränderungen in den konkreten Tätigkeiten. Aufgabenfelder und Tätigkeiten änderten sich in drei Richtungen: Erstens wurde häufig über eine Ausweitung der Aufgaben berichtet. Vielfach erledigten die Teilnehmenden nach einer Eingewöhnung auch neue und höherwertigere Aufgaben oder übten die gleichen Aufgaben nur eigenverantwortlich aus. Vereinzelt übernahmen sie auch Anleitungsfunktionen gegenüber anderen Geförderten (z.B. nach einer fachlichen Qualifizierung zur Stromsparberaterin). Teilweise bestanden arbeitgeberseitig Unsicherheiten darüber, wie weit eine Ausweitung der Tätigkeiten auf andere Arbeitsbereiche noch vom vereinbarten Stellenprofil und den Anforderungen der Zusätzlichkeit gedeckt sei, manche Arbeitgeber kritisierten die mangelnde Flexibilität in der Aufgabengestaltung, da sie eine Weiterentwicklung verhindere.

Von Seiten der interviewten Teilnehmenden wurde teilweise angemerkt, dass sie ihre Arbeit in der Tätigkeitsbeschreibung für die Förderdokumentation nicht angemessen wiedergegeben fanden, wodurch sie sich in ihrer Bedeutung für den Betrieb bzw. ihre selbstständige Aufgabenerledigung abgewertet sahen.

In einzelnen Fällen wurden Teilnehmende in ganz andere als die ursprünglich vorgesehenen Arbeitsbereiche versetzt, teilweise weil sie vorherigen Anforderungen nicht gewachsen waren, teilweise weil sie andere Interessen entwickelt hatten (z.B. der Aufbau eines Besuchscafés für Flüchtlinge statt Fahrradreparatur). Diese Form der „Versetzung“ und Anpassung war eher bei größeren Arbeitgebern mit einer ausdifferenzierten Betriebsstruktur möglich. Außerdem kam es vereinzelt auch zu einem Wegfall von Aufgaben, so dass neue Aufgaben erschlossen werden mussten. Dies war z.B. im Bereich der Flüchtlingsbetreuung der Fall.

4.4.2 Arbeitszeiten

Die Förderbedingungen erlaubten gestufte Arbeitszeiten, wobei die Wochenarbeitszeiten mit 15, 20, 25 oder 30 Stunden vorgegeben waren. Darüber hinaus gab es die Möglichkeit eines gleitenden Arbeitseinstiegs, um Personen allmählich an Tätigkeiten mit steigenden Arbeitsstunden heranzuführen. In einzelnen Fällen habe der gestufte Einstieg Frauen die Möglichkeit eröffnet, die Beschäftigung aufzunehmen, um dann parallel zum Arbeitseinstieg mögliche Kinderbetreuungsfragen zu klären.

Von Anfang an dominierten im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ Beschäftigungsverhältnisse mit 30 Wochenstunden mit etwas über 60 Prozent aller Förderfälle. Die am häufigsten genutzte Teilzeitvariante betrug 20 Wochenstunden und macht etwa 10 Prozent aller Förderfälle aus. Die Möglichkeit des gleitenden Arbeitseinstiegs wurde nur in ca. jedem fünften Förderfall genutzt (siehe Abschnitt 3.3.1, Abbildung 3.3). Die Erhöhung der Arbeitszeit erfolgte oftmals langsamer als ursprünglich geplant. Der Implementationsanalyse zufolge brachte der gleitende Arbeitseinstieg einen erhöhten Aufwand für Jobcenter und Arbeitgeber mit sich, so dass davon Abstand genommen wurde. Kritisiert wurde die mangelnde Flexibilität, die Arbeitszeit den Möglichkeiten der Teilnehmenden auch im zeitlichen Verlauf anzupassen.

In wenigen Fällen wurde die vereinbarte Arbeitszeit auch reduziert, vor allem wenn die Teilnehmenden aus gesundheitlichen Gründen mit der geplanten Arbeitszeit überfordert waren. Die Reduktion von Arbeitszeit war in manchen Fällen der Versuch, ein Beschäftigungsverhältnis aufrechtzuerhalten. Im Rahmen der Implementationsanalyse wurde jedoch deutlich, dass diese

Anpassungen an die geminderte Leistungsfähigkeit für die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses oftmals nicht ausreichen.

In einzelnen Fällen berichteten Teilnehmende auch über ehrenamtlich erbrachte „Überstunden“ (z.B. bei Veranstaltungen), wenn sie in einem sowieso stark von Ehrenamt geprägten Bereich arbeiteten und sich zunehmend als mitverantwortliches Mitglied sahen.

4.4.3 Geplante Nutzung des neuen Regelinstrumentes zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen (§ 16i SGB II)

Die geplante Einführung des § 16i SGB II im Rahmen des Teilhabechancengesetzes (siehe Infobox unten, S. 58) hat die Perspektive der Teilnehmenden bei ihren Arbeitgebern und das Absolventenmanagement erheblich beeinflusst. Während des zweiten Erhebungszeitraums der Fallstudien¹⁶ gab es zwischen Arbeitgebern und Jobcenter mitunter bereits konkrete Vorhaben hinsichtlich der Nutzung und Umsetzung von § 16i SGB II. Diese Überlegungen, die vor der Verabschiedung des Teilhabechancengesetzes stattfanden, werden im Folgenden dargestellt.

Angesichts des Wegfalls der beschäftigungsbezogenen Förderkriterien im zukünftigen Regelinstrument für öffentlich geförderte Beschäftigung stellten verschiedene Jobcentervertreter_innen bereits Überlegungen über Möglichkeiten der Gewinnung „neuer“ Arbeitgeber und Stellen insbesondere im gewinnorientierten Bereich an, z.B. durch aktive Beratung von Arbeitgebern im Hinblick auf eine Modularisierung und Auslagerung von (einfachen) Tätigkeiten unterhalb von fachspezifischen Anforderungen.

Allerdings vertraten in den Fallstudien mehrere Befragte in den Jobcentern die Einschätzung, dass sie auch in Zukunft vor allem auf gemeinnützige Träger angewiesen seien bzw. strebten sie eine Förderung ausschließlich in diesem Bereich auch weiterhin an. Als Gründe dafür wurden die soziale Ausrichtung der Träger und deren Erfahrungen im Umgang mit der Zielgruppe des § 16i SGB II. Allerdings brachten die Jobcenter auch die Sorge zum Ausdruck, dass aufgrund der degressiven Förderung einige bisher beteiligte Beschäftigungsträger nicht am neuen Förderinstrument teilnehmen können bzw. Arbeitsverträge auf zwei Jahre beschränken, da sie aufgrund der Gemeinnützigkeit in der Regel nur begrenzt Eigenmittel erwirtschaften und für die Kofinanzierung einsetzen können (sofern es sich nicht um gGmbHs handelt). Vor diesem Hintergrund befürchteten die Jobcentervertreter_innen außerdem, dass aufgrund der Eigenanteile, die bei der Weiterbeschäftigung von Teilnehmenden des Bundesprogramms über § 16i SGB II anfielen würden, Arbeitgeber eher neue Teilnehmende bevorzugen würden, da für diese der Zuschuss zum Arbeitslohn in den ersten beiden Jahren 100 Prozent beträgt.

Die im Rahmen der Fallstudien interviewten Arbeitgeber hatten überwiegend ein starkes Interesse an der Nutzung des neuen Förderinstrumentes. Von den Arbeitgebern wurden ähnliche Motive für ihre Beteiligung angeführt wie bei der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (siehe oben, Abschnitt 4.3.3). Vielfach beschrieben Arbeitgeber, dass der Regelbetrieb auf öffentlich geförderte Beschäftigung angewiesen sei und/oder, dass mit dem § 16i SGB II die Möglichkeit bestünde, im Bundesprogramm entwickelte Arbeitsbereiche zu verstetigen.

¹⁶ Die Erhebungszeiträume der Fallstudien unterschied sich nach Standorten und lag zwischen Juli und Dezember 2018 (siehe Tabelle 9.6). Dementsprechend unterschieden sich auch die Kenntnis- und Planungsstände der Jobcenter hinsichtlich des geplanten Regelinstrumentes. Der Referentenentwurf für das Teilhabechancengesetz wurde am 11. Juni 2018 veröffentlicht. Verabschiedet wurde das Gesetz mit wesentlichen Änderungen am Referentenentwurf am 17.12.2018.

Teilhabechancengesetz (§ 16i SGB II)

Am 1. Januar 2019 trat das Teilhabechancengesetz in Kraft. Mit dem Gesetz wurde ein neues Regelinstrument im Sozialgesetzbuch II (§ 16i SGB II – Teilhabe am Arbeitsmarkt) eingeführt und ein bestehendes Förderinstrument (§ 16e SGB II – Eingliederung von Langzeitarbeitslosen) neu gefasst. Vor allem in den § 16i SGB II wurden wichtige Elemente des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ übernommen.

Zum förderberechtigten Kreis nach § 16i SGB II zählen Personen, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, innerhalb der letzten sieben Jahre mindestens sechs Jahre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II) bezogen haben und in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig erwerbstätig waren. Für Leistungsbeziehende, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit minderjährigen Kindern leben oder die eine anerkannte Schwerbehinderung aufweisen, gilt ein abweichendes Kriterium: Sie müssen in den letzten fünf Jahren Leistungen nach dem SGB II bezogen haben. Gefördert werden Arbeitsverhältnisse in Voll- oder Teilzeit für maximal fünf Jahre. Der Lohnkostenzuschuss beträgt in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses 100 Prozent und sinkt danach jährlich um jeweils 10 Prozentpunkte auf 70 Prozent im fünften Jahr. Der Zuschuss zum Arbeitsentgelt bemisst sich am Mindestlohn. Sofern der Arbeitgeber einen Tarifvertrag anwendet (bzw. im Falle einer kirchlichen Einrichtung eine kirchliche Arbeitsrechtsregelung), wird das tatsächlich gezahlte Arbeitsentgelt berücksichtigt.

Es können Arbeitsverhältnisse bei privatwirtschaftlichen, öffentlichen und gemeinnützigen Arbeitgebern gefördert werden. Die im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vorhandenen Förderbedingungen der Zusätzlichkeit, der Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesses bestehen im § 16i SGB II nicht. Außerdem werden Kosten für eine Beschäftigungsbegleitung zur Unterstützung der Integration in den Arbeitsalltag übernommen. Darüber hinaus werden während der Beschäftigung Kosten für eine Weiterbildung übernommen.

Eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ verhindert eine anschließende Förderung im Rahmen des § 16i SGB II nicht. Dem § 16i Abs. 10 SGB II zufolge soll eine Beschäftigung im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine Förderung ermöglichen, soweit der oder die Teilnehmende mindestens sechs Monate im Rahmen des Bundesprogramms beschäftigt war, nicht selbst gekündigt hat und weiterhin als sehr arbeitsmarktfremd einzuschätzen ist. Allerdings wird die bereits erbrachte Förderung auf die Förderdauer und –höhe bei Eintritt in eine Förderung nach § 16i SGB II angerechnet. Wenn eine Person beispielsweise drei Jahre im Bundesprogramm beschäftigt war, ist eine Förderung nach § 16i SGB II noch für zwei Jahre möglich, der Zuschuss zum Arbeitsentgelt beträgt dann 80 bzw. 70 Prozent.

Mit Blick auf den Wegfall der Förderkriterien der Zusätzlichkeit, der Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesses, wurde von einzelnen Arbeitgebern auch das Ziel formuliert, Tätigkeitsbereiche auszuweiten und dadurch zusätzliche Einnahmen zu generieren, um sich selbst tragende Geschäftsbereiche aufzubauen. Beispielsweise wurde die Weiterentwicklung des Stromsparchecks für selbstzahlende Zielgruppen oder die Ausweitung des Museumsbetriebs angestrebt. In diesen Fällen bzw. auf diese Weise hoffen die Arbeitgeber, die notwendigen Eigenanteile zu generieren, die für eine vollständige Nutzung der neuen Förderinstrumente erforderlich sind.

Bei den im Rahmen der Fallstudien interviewten Arbeitgeber zeigt sich, dass diese planten zumindest die leistungstärkeren Teilnehmenden des Bundesprogramm mit einem Eigenanteil über den § 16i SGB II weiterzubeschäftigen. Tarifgebundene Arbeitgeber, die im Bundesprogramm die Differenz zwischen dem Förderbetrag (Mindestlohn) und dem höheren Tariflohn aufbrachten, hoben positiv hervor, dass im neuen Förderinstrument diese Förderlücke nicht mehr besteht, wodurch die Weiterbeschäftigung von Programmteilnehmenden möglich sei. Die Fallstudien deuten allerdings auch darauf hin, dass vor allem für ehrenamtliche Vereinsstrukturen größere Schwierigkeiten bei der Kofinanzierung der Arbeitsentgelte ab dem dritten Beschäftigungsjahr bestehen. So gaben einzelne Arbeitgeber an, dass es ihnen grundsätzlich nicht möglich sei, Personen aus dem Bundesprogramm mit einem Eigenanteil weiterzubeschäftigen.

Die Einführung des § 16i SGB II ging auch in längerfristige Personalplanungen von Arbeitgebern ein. Wenn beispielsweise abzusehen war, dass eine bestimmte Stelle infolge einer Verrentung mittelfristig frei werden würde und diese mit einem bewährten Teilnehmenden aus dem Bundesprogramm wiederbesetzt werden könne, planten Arbeitgeber zu „Überbrückungszwecken“ eine weitere Beschäftigung über § 16i SGB II. Vereinzelt kam es jedoch auch dazu, dass geplante ungeforderte Weiterbeschäftigungen von Teilnehmenden des Bundesprogramms aufgeschoben wurden, und zunächst die neuen Fördermöglichkeiten genutzt werden sollten.

Insgesamt ergab die Nachbefragung bei den Teilnehmenden, die im Rahmen der Fallstudien interviewt wurden, einen hohen Anteil an Teilnehmenden, die über § 16i SGB II weiterhin beim Arbeitgeber beschäftigt waren bzw. „übernommen“ worden waren oder noch übernommen werden sollten. So waren kurz nach der Beendigung des Bundesprogramms von den 101 interviewten Teilnehmenden bereits rund 40 Prozent in einer geförderten Beschäftigung nach § 16i SGB II. In der Regel übernahmen die ehemaligen Teilnehmenden des Bundesprogramms die gleichen Aufgabenfelder wie zuvor, teilweise wurde aber auch über Versetzungen in erwerbswirtschaftliche Arbeitsbereiche berichtet (Umzugshelfer) oder über eine Ausweitung der Aufgaben nach Wegfall der Zusätzlichkeitskriterien.

4.5 Beschäftigungsbegleitende Aktivitäten - Betreuung der Arbeitgeber und Beschäftigten

4.5.1 Angebote im Überblick

In fast allen Jobcentern wurden laut Jobcenter-Befragung programmspezifische Aktivitäten zur individuellen arbeitsplatzbezogenen Betreuung und Begleitung der Teilnehmer_innen und der Betriebe durchgeführt. Überwiegend wurde dies von den Jobcentern selbst übernommen, an jeweils etwas mehr bzw. weniger als der Hälfte der Standorte waren auch Arbeitgeber bzw. externe Dienstleister damit beauftragt (siehe Tabelle 4.1). Demgegenüber stehen nur wenige Jobcenter, die keine systematische und spezifische Begleitung und Betreuung der Teilnehmenden etabliert hatten und die Betreuung komplett bei den vorher zuständigen Betreuungsfachkräften beließen (siehe auch IAQ et al. 2019).

Angebote der Bewerbungsunterstützung wurden von der Mehrheit der befragten Jobcenter jeweils für mehr als die Hälfte der Teilnehmenden umgesetzt und haben in fast allen Fallstudienstandorten im letzten Programmjahr zugenommen. Programmspezifische Angebote im Bereich Qualifizierung wurden in einer Minderheit der Jobcenter umgesetzt, ein stärkerer Einsatz zu Projektende war vielfach geplant.

Von diesen Aktivitäten lassen sich weitere Angebote unterscheiden, die primär auf andere Teilhabedimensionen als Erwerbsarbeit 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. Sie waren nicht so verbreitet wie die beschäftigungsbezogenen Aktivitäten und sie richten sich seltener als diese an die Gesamtheit oder große Teile der Teilnehmenden. Tabelle 4.1 gibt einen Überblick hinsichtlich des Angebotes an begleitenden Aktivitäten und den jeweiligen Anteil an Nutzer_innen unter den Teilnehmenden des Bundesprogramms.

Tabelle 4.1 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.

Vor allem im Bereich Gesundheit und Psychosoziales haben Jobcenter im Laufe der Programmumsetzung Angebote teilweise eingestellt und damit auf einen Mangel an Interesse und Bedarf der Teilnehmenden reagiert. Gut ein Viertel der Jobcenter (26,3 Prozent) gab in der Jobcenter-Befragung an, weniger Begleitaktivitäten als geplant umzusetzen.¹⁷ Rund 45 Prozent der Jobcenter begründeten dies mit fehlender Motivation der Teilnehmenden, andere verwiesen darauf, dass Teilnehmer_innen keinen oder einen anderen Bedarf hatten, als ursprünglich angenommen.¹⁸

¹⁷ Die entsprechende Frage in der Jobcenter-Befragung und die Verteilung der Antworten sind im Anhang zu Kapitel 4 in Tabelle 9.26 aufgeführt.

¹⁸ Die entsprechende Frage in der Jobcenter-Befragung und die Verteilung der Antworten sind im Anhang zu Kapitel 4 in Tabelle 9.27 aufgeführt.

4.5.2 Begleitende Aktivitäten mit Fokus auf Erwerbsarbeit

4.5.2.1 Arbeitsplatzbezogene Betreuung und Begleitung

In der großen Mehrheit der Fallstudienstandorte mit programmspezifischen Betreuungsstrukturen wurde ein intensiviertes „proaktives“ Betreuungsmodell etabliert, in dem die spezialisierten Fachkräfte 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 gegebenenfalls Hilfe anzubieten. Diese Betreuung wurde entweder von Projektfachkräften des Jobcenters (in der Regel Fallmanagement) selbst oder durch extern beauftragte Coaches durchgeführt. Die angegebene Kontaktdichte variierte zum einen zwischen den Standorten von zweiwöchentlich bis vierteljährlich, zum anderen auch individuell je nach Bedarf von Teilnehmenden und Arbeitgebern. Nachdem die beschäftigungsbezogene Betreuung im Projektverlauf zunächst zurückgegangen war, wurde sie zum Ende hin intensiviert.

In der Bilanz betonten Jobcentervertreter_innen die hohe Bedeutung der beschäftigungsbegleitenden Betreuung, um Beschäftigte zu stabilisieren und Teilnahmeabbrüche zu verhindern. Durch regelmäßige Präsenz und konkrete Ansprechbarkeit wurden Betreuungsfachkräfte in Krisen- und Konfliktfällen oftmals einbezogen, um zu vermitteln und gemeinsame Lösungen zu entwickeln. Teilweise übernehmen sie dabei auch eine Schutzfunktion für die Beschäftigten, z.B. wenn diese mit zu hohen Leistungsanforderungen konfrontiert waren.

Ausgehend von einer teilweise intensiven beschäftigungsbezogenen Begleitung der Teilnehmer_innen kam es vielfach zu einer Erweiterung dieser Begleitung im Sinne eines ganzheitlichen Fallmanagements. Regelmäßige Erkundigungen zum Stand der Dinge oder Arbeitsplatzbesuche waren wichtige Gelegenheitsstrukturen für die Formulierung von Anliegen auch jenseits der Erwerbsarbeit. Dabei ging es vielfach um Fragen, die als Folge der Beschäftigungsaufnahme oder auch in der Schlussphase der Beschäftigung gelöst werden mussten und zugleich die Arbeit in starkem Maße beeinträchtigen konnten. In sehr vielen Fällen ging es um leistungsrechtliche Fragen, wie überzahlte Beträge, verzögerte Leistungsberechnungen und Zahlungen vor allem bei Aufstocker_innen oder auch Unklarheit über Antragserfordernisse zum Ende der Beschäftigung. Hier hatten die Fachkräfte und Coaches vielfach die Rolle, als Vermittler_in gegenüber der Leistungsabteilung aufzutreten und auf eine für die Teilnehmenden günstige und schnellstmögliche Lösung hinzuwirken. In anderen Fällen ging es um den Umgang mit der veränderten Lebenssituation, z.B. Hilfe bei der Klärung von Kinderbetreuungsfragen. Teilweise wurden mit der Beschäftigungsaufnahme und der intensivierten Begleitung auch langjährige Probleme erstmals sichtbar und bearbeitet, z.B. durch die Vermittlung von Angeboten der Suchtkrankenhilfe oder in Rehabilitationsmaßnahmen.

Die Präsenz und Ansprechbarkeit von Betreuungsfachkräften war für viele Beschäftigte positiv und stärkend. Auch wenn ein individueller Bedarf an Unterstützung in vielen Fällen nicht durchgehend gegeben war, so bewerteten Teilnehmende sowohl die niedrige Kontakthäufigkeit als auch die Möglichkeit, im Falle des Falles eine konkrete Ansprechperson kontaktieren zu können, positiv. Insbesondere die direkte und zeitlich flexible Kontaktmöglichkeit zu den Fachkräften wurde gegenüber vorherigen oftmals negativen Erfahrungen mit dem Jobcenter vielfach hervorgehoben, ebenso, dass sich „überhaupt jemand kümmert“. Besuche am Arbeitsplatz und Anrufe bei den Beschäftigten wurden neben der Kontrollfunktion bezogen auf die Arbeitsbedingungen teilweise als Wertschätzung gegenüber der eigenen Arbeit empfunden. An einem Standort hoben mehrere Teilnehmende, die bei einem Beschäftigungsträger arbeiteten, positiv hervor, dass ihr Jobcentercoach an einem Tag in den verschiedenen Teams mitgearbeitet habe, um Einblick in die Arbeit zu

bekommen. Ebenso die Unterstützungsfunktion gegenüber dem Arbeitgeber bewerteten mehrere Beschäftigte positiv, so beschreibt eine Teilnehmerin, dass ihr das Coaching geholfen habe, bei zu hohen Anforderungen des Arbeitgebers nein zu sagen.

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. Vielfach wird eine vorher bestehende Beratungsbeziehung durch eine nun höhere Kontaktdichte intensiviert: „Da ist natürlich schon eine ganz andere Atmosphäre, als wenn man die nur am Schreibtisch einlädt“ (12W1FK1).

Jedoch lehnten viele Teilnehmende – vor allem zu Beginn – eine kontinuierliche Betreuung und Begleitung der Beschäftigung ab, wie Fachkräfte und Teilnehmende gleichermaßen beschrieben. Diese Ablehnung wurde von den Teilnehmenden damit begründet, dass sie sich als „normale Arbeitnehmer_innen“ sahen und nicht auf ihre Abhängigkeit vom Jobcenter zurückverwiesen werden wollten. Sie empfanden unangemeldete Besuche beim Arbeitgeber als unangemessen und teilweise als „Belagerung“. Sie formulierten den Anspruch, Konflikte und Probleme am Arbeitsplatz selber zu lösen und schätzten das Arbeitsklima als förderlich ein, um dies auch zu tun. Manche Teilnehmer_innen lehnten es auch ab, sich bei alltagspraktischen Fragen an die für die Programmbegleitung zuständigen Betreuungsfachkräfte/Coaches zu wenden: „Ich bin jahrelang alleine klargekommen“ (16W1TN2). Vielfach wurden in den Interviews auch die Arbeitgeber und – sofern vor allem bei Beschäftigungsgesellschaften vorgehalten – die dort angesiedelten Betreuungsstrukturen als Anlaufstellen bzw. Ansprechpersonen für Probleme und Fragen benannt. Viele Beschäftigte hatten nach eigenem Dafürhalten, aber auch nach Einschätzungen von Fachkräften, tatsächlich keinen Bedarf an intensiver Begleitung und Betreuung. So schätzte ein befragter externer Dienstleister, dass nur die Hälfte der Teilnehmenden einen Bedarf an Einzelcoachings hätte.

Für die Umsetzung der Betreuung und Begleitung ist die Akzeptanz durch die Beschäftigten Voraussetzung. Diese wurde positiv beeinflusst, wenn die Betreuung eine gewisse Intensität und Regelmäßigkeit und damit Selbstverständlichkeit hatte. Hierbei bestand jedoch eine gewisse Ambivalenz darin, einerseits die Kontaktdichte am vorhandenen Bedarf auszurichten und im Einzelfall auch niedrig zu halten, und andererseits im Sinne der Niedrigschwelligkeit eine gewisse regelmäßige Präsenz zu zeigen, um überhaupt wahrzunehmen, dass und wenn Bedarf besteht. Denn Anliegen wurden häufig ‚nebenbei‘ und erst auf Nachfrage durch die Fachkraft vorgebracht, seltener direkt und eigeninitiativ durch die Teilnehmenden. Hilfreich für die Akzeptanz seitens der Beschäftigten war es, wenn sich die Betreuung und Begleitung auch auf die Arbeitgeber und den Arbeitsplatz selber (Kontroll- und Schutzfunktion) bezog und nicht nur die Teilnehmenden mit möglichen Problemen und Fehlverhalten im Fokus standen.

In den Fallstudieninterviews zu Beginn und am Ende der Programmlaufzeit wurde deutlich, dass die Akzeptanz der Beschäftigten für eine regelmäßige Betreuung im Verlauf insgesamt gestiegen ist. Teilweise haben Beschäftigte die angebotene Unterstützung intensiv und regelmäßig in Anspruch genommen, z.B. bei Fragen zu Behördenschreiben, bei Sprachproblemen oder auch in Bezug auf Fragen zur Organisation der Kinderbetreuung. Teilweise haben sich zum Ende hin neue Bedarfe an Unterstützung ergeben, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Neubeantragung von Leistungen.

Die befragten Arbeitgeber äußerten sich überwiegend positiv über die arbeitsplatzbezogene Betreuung und Begleitung: Sie würdigten, dass sie in schwierigen Situationen nicht alleine gelassen wurden bzw. eine Ansprechperson hatten und bemängelten umgekehrt, wenn sie die Begleitung

durch das Jobcenter als unzureichend erlebt. Auch von Arbeitgeberseite wurde für eine Regelmäßigkeit der Betreuung plädiert. Einem Unterstützungsangebot ‚auf Abruf‘ werde nicht das nötige Vertrauen entgegengebracht, um in schwierigen Situationen tatsächlich genutzt zu werden. Konflikte versuchten Arbeitgeber in der Regel zunächst intern zu lösen; sie bezogen Fachkräfte und Coaches erst dann ein, wenn dies nicht gelungen war. Kritisch bewerteten an einzelnen Standorten Arbeitgeber und externe Dienstleister die (mangelnde) Zusammenarbeit mit der jeweils anderen Seite.

4.5.2.2 Einsatz von Qualifizierungen und Regelinstrumenten der Arbeitsförderung

Während Qualifizierungsangebote in der ersten Hälfte der Umsetzung nur in einem kleinen Teil der Jobcenter umgesetzt wurden, kamen sie in der zweiten Hälfte an mehreren Standorten verstärkt zum Einsatz. Hierbei handelte es sich überwiegend um arbeitsplatzbezogene Maßnahmen, die bei bzw. von Arbeitgebern durchgeführt wurden. Dabei wurden überwiegend spezifische Kenntnisse für die Durchführung der geförderten Beschäftigung vermittelt (z.B. Strauchschnitt im Garten- und Landschaftsbau, Gabelstaplerschein). Oftmals handelte es sich auch um Angebote zur Vermittlung allgemeiner Kompetenzen (Ersthelferschulung, elektronische Datenverarbeitung). Für leistungsstärkere Teilnehmende fanden parallel zur Programmteilnahme teilweise auch Weiterbildungen mit einem konkreten Berufsziel statt, beispielsweise zu Betreuungsassistent_innen in der Altenpflege.

Das Angebot von Qualifizierungen hing auch von der Arbeitgeberstruktur und den lokalen Rahmenbedingungen ab. So war die Umsetzung solcher Maßnahmen in Flächenlandkreisen und bei insgesamt geringer Teilnehmendenzahl schwierig. Dies zeigt sich auch in der Jobcenter-Befragung. Während nur 40,8 Prozent der teilnehmenden Jobcenter aus ländlichen Regionen Qualifizierungsangebote hatten, waren es 53,1 Prozent der Jobcenter in städtischen Gebieten.¹⁹ An manchen Fallstudienstandorten wurden Maßnahmen bei einzelnen größeren Arbeitgebern durchgeführt und für andere Teilnehmende aus dem Bundesprogramm geöffnet.

Die befragten Teilnehmenden bewerteten die Qualifizierungs- bzw. Fortbildungsmaßnahmen überwiegend als hilfreich. Vor allem zertifizierte Maßnahmen mit einem erkennbaren Nutzwert und Arbeitsbezug haben die Motivation und Teilnahmebereitschaft verstärkt. Mitunter scheiterten Maßnahmenteilnahmen allerdings auch daran, dass eine entsprechende Förderung für Teilnehmende nicht möglich war, wenn diese während der Programmteilnahme den SGB II-Leistungsbezug verlassen hatten. Ein vielfach geäußelter Kritikpunkt war zudem der Ausschluss von Praktika während der Teilnahme am Bundesprogramm.

4.5.2.3 Bewerbungsunterstützung und Absolventenmanagement

In der Mehrheit der Jobcenter und für die Mehrheit der Teilnehmenden wurde während der Beschäftigung – abgesehen von den letzten Monaten – auf Aktivitäten der Bewerbungsunterstützung und auf Bewerbungsaufgaben verzichtet, da die Beschäftigten zunächst in der Arbeit „ankommen“ sollten. Über Bewerbungsaufgaben wurde nur an Standorten berichtet, an denen die Teilnehmer_innen im Zuständigkeitsbereich der vorher zuständigen Fachkräfte blieben, der Umgang damit war abhängig von den einzelnen Fachkräften. Nur einzelne Jobcenter haben bereits von Beginn an programmspezifische Aktivitäten zur gezielten Bewerbungsunterstützung durchgeführt. Diese fanden sowohl in Form von Gruppenangeboten als auch teilweise im Rahmen von Einzelcoaching

¹⁹ Die entsprechende Frage in der Jobcenter-Befragung und die Verteilung der Antworten sind im Anhang zu Kapitel 4 in Tabelle 9.28 aufgeführt.

statt, beides oftmals mit Beauftragung externer Dienstleister. Bei vielen Teilnehmenden stießen diese Angebote auf Desinteresse oder Ablehnung und wurden deshalb auch von manchen Jobcentern eingestellt. Teilweise wurden sie aufrechterhalten und integrierten dann andere arbeitnehmerorientierte Themen und Anliegen, wie z.B. arbeits- und sozialrechtliche Fragen sowie Arbeitsschutz oder es wurden Interessen abgefragt und berücksichtigt.

Problematisiert wurde, dass ohne ein „Rückkehrrecht“ in die programmfinanzierte dreijährige Beschäftigung die Aufnahme einer Beschäftigung im ungeforderten Arbeitsmarkt zu einem früheren Zeitpunkt riskant gewesen wäre und daher kein Anreiz für Bewerbungen bestand.

Fachkräfte und Teilnehmende berichteten zudem von der ambivalenten Haltung der Teilnehmenden gegenüber Angeboten der Bewerbungsunterstützung: einerseits lehnten sie es ab, sich mit weiteren Perspektiven bzw. dem Ende der Beschäftigung zu befassen, weil sie vor allem auf Weiterbeschäftigung hofften, andererseits waren sie nach der Erfahrung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses überwiegend motiviert, „nicht wieder in Hartz IV“ zurückzukehren. Während ein Großteil der Teilnehmenden Bewerbungsunterstützungsangebote von vornherein als nutzlos und als Wiederholung empfand und zudem kein Interesse an anderen Arbeitgebern hatte, gab es einzelne Teilnehmende, die entsprechende Angebote – wie z.B. ein bewerbungsbezogenes Einzelcoaching – mit hohen Erwartungen an Integrationserfolge längere Zeit in Anspruch genommen hatten und aufgrund des ausbleibenden Erfolgs dann wieder aufgaben.

Arbeitgeber kritisierten an manchen Standorten, dass die Zuständigkeit für die Stellensuche und Bewerberunterstützung zwischen den beteiligten Akteuren ungeklärt gewesen sei, insbesondere wenn neben dem Arbeitgeber auch weitere externe Dienstleister mit der Betreuung während der Beschäftigung beauftragt waren oder umgekehrt gar niemand explizit zuständig war. Teilnehmende erhielten dann unkoordiniert zu viele oder auch gar keine Stellenangebote. Die Situation sei vor allem bei denjenigen unklar gewesen, die aufgrund der Beendigung des SGB II-Leistungsbezugs aus der Jobcenterbetreuung herausfielen. An einzelnen Standorten haben Arbeitgeber sich um eine Entwicklung von Perspektiven der Beschäftigten bemüht und Bewerbungen und Praktikumsvermittlungen unterstützt, auch ohne dafür einen Auftrag bekommen zu haben.

Ein Großteil der in den Fallstudien befragten Jobcenter hatte vor allem für das letzte halbe Jahr verstärkt Aktivitäten im Hinblick auf das Absolventenmanagement und Bewerbungsunterstützung geplant und zum letzten Befragungszeitpunkt teilweise auch etabliert. Auch Auswertungs- und Perspektivgespräche mit den Arbeitgebern wurden an vielen Standorten geplant bzw. umgesetzt. Für Angebote über die individuelle Betreuung durch Jobcenterfachkräfte hinaus wurde teilweise eine Kundensegmentierung zwischen arbeitsmarktnäheren und arbeitsmarktfernen Teilnehmenden vorgenommen. Während das Absolventenmanagement in der Regel für alle Kund_innen Aktivitäten zur verstärkten Bewerbungsunterstützung (Aktualisierung Bewerbungsunterlagen, Überarbeitung Profiling, Stellensuche) vorsah, sollten arbeitsmarktnähere Teilnehmer_innen bzw. diejenigen mit einer sehr hohen Motivation spezifische vermittlungsorientierte Angebote bekommen. Die Grundannahme war dabei, dass das kleine Zeitfenster für eine mögliche Integration nach Ablauf der Beschäftigung genutzt werden müsse, um die positiven Effekte der Beschäftigung nicht „verpuffen“ zu lassen. Geplant war an manchen Standorten eine Übernahme der Teilnehmenden in bestehende Intensivcoachings oder Vermittlungsmaßnahmen der Jobcenter, eine intensiviertere Nachbetreuung durch die spezialisierten Programmfachkräfte für mehrere Monate und auch die persönliche Vorstellung beim Arbeitgeberservice. Im Einzelfall sollten Qualifizierungen die Arbeitsmarktchancen bei bestimmten Arbeitgebern oder Branchen erhöhen, sofern eine Finanzierung nicht ausgeschlossen war aufgrund fehlenden Leistungsbezugs.

Für die Mehrheit der Teilnehmenden ohne Chancen auf eine Vermittlung in ungeförderter Beschäftigung war an den meisten Standorten kein programmspezifisches Absolventenmanagement (z.B. intensivierete Nachbetreuung) geplant, was über die reguläre Fallbetreuung hinausging. Überlegungen zur Übergabe der Teilnehmenden an die regulären Betreuungskräfte waren zum Zeitpunkt der Befragung überwiegend noch unkonkret. Teilweise haben die Jobcenter jedoch Perspektiven für die Teilnehmenden in den Blick genommen, wie z.B. einen Übergang in Rente oder eine anschließende Beschäftigung über den Bundesfreiwilligendienst, gegen Ende des Programms rückte vielfach auch eine mögliche Weiterbeschäftigung nach § 16i SGB II in den Fokus. Die Nachbefragung der Teilnehmenden ergab, dass eine solche auch in der Gruppe der marktferneren Teilnehmenden – soweit hier eine Einschätzung auf Grundlage von Informationen durch Arbeitgeber und Fachkräfte vorlag – realisiert werden konnte, wenn auch nicht in dem Maße wie bei den „leistungsstärkeren“ Teilnehmenden.

Inwieweit die oben beschriebenen Maßnahmen des Absolventenmanagements für die arbeitsmarktnäheren Teilnehmer_innen umgesetzt wurden, lässt sich nicht insgesamt beurteilen. Die zum Programmende erkennbar werdende Gesetzesgrundlage für ein Regelinstrument öffentlich geförderter Beschäftigung hat das Absolventenmanagement jedoch im starken Maße geprägt bzw. die bestehenden Planungen überlagert. Während an manchen Standorten zunächst überlegt wurde, das geplante Regelinstrument vor allem bei den marktferneren Programmteilnehmer_innen für eine Weiterbeschäftigung beim gleichen Arbeitgeber zu nutzen und bei den anderen auf eine Integration in ungeförderter Beschäftigung hinzuarbeiten, verfolgten Fachkräfte an anderen Orten das Ziel, die „bewährten“ Teilnehmer_innen über das neue Regelinstrument gezielt bei anderen Arbeitgebern mit einer stärkeren Arbeitsmarktnähe „anzubieten“ (z.B. bei kommunalen Betrieben), um langfristig eine Integration in ungeförderter Beschäftigung zu ermöglichen. Die Nachbefragungen ergaben jedoch, dass ein relevanter Teil der Beschäftigten auf eigenen Wunsch hin weiterbeschäftigt war, teilweise auch mit der Zielsetzung der langfristigen Übernahme, z.B. bei absehbaren Stellenvakanzen.

4.5.3 Zusätzliche Begleitaktivitäten mit Fokus auf Psychosoziales und Gesundheit

Sowohl im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ als auch in den Konzepten der Jobcenter werde 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 (BMAS 2015, S. 1). Psychosoziale und gesundheitsbezogene Themen können vor allem den Teilhabedimensionen Gesundheit, Ressourcen, aber auch Selbstwirksamkeit zugeordnet werden. Es lassen sich zwei wesentliche Formate unterscheiden:

Zum einen boten manche Jobcenter intensivere Formen des Einzelcoachings an, wobei Coaching hier als längerfristig angelegter Reflexions- und Beratungsprozess zur Bearbeitung persönlicher Problemlagen verstanden wird. Die Übergänge von und zu einer kontinuierlichen Begleitung und Betreuung der Beschäftigung – die auch als Gelegenheitsstruktur für breitere Anliegenformulierungen genutzt wurden – waren allerdings fließend. Der grundsätzliche Unterschied zwischen Coaching und der kontinuierlichen Begleitung (im oben beschriebenen Sinne) besteht darin, dass beim Coaching der Rahmen der Beratung, die Ziele und Anliegen und auch der Auftrag an die Fachkraft von dem Teilnehmer oder der Teilnehmerin deutlicher formuliert werden. Ein Drittel der Fallstudienstandorte bot ein Einzelcoaching in diesem Sinn an. Durchgeführt wurde dies von Projektfachkräften, externen Psycholog_innen oder auch durch spezialisierte Fachkräfte beim Arbeitgeber. Anders als gruppenbezogene Veranstaltungen war die Inanspruchnahme dieser Angebote freiwillig, da sie die Motivation und Mitarbeit der Teilnehmenden voraussetzen. Die

vorhandenen Angebote wurden aber von deutlich weniger Teilnehmenden genutzt als die Jobcenter erwartet hatten und an manchen Standorten auch eingestellt. Die wenigen Teilnehmenden haben nach Aussagen der Fachkräfte und auch der Teilnehmenden selbst jedoch in hohem Maße profitiert; zudem ist die Nachfrage im Programmverlauf gestiegen.

Zum anderen wurden psychosoziale und Gesundheitsthemen vielfach auch in Informations- und Gruppenveranstaltungen aufgegriffen, was sowohl intern – von den zuständigen Fachkräften – organisierte partizipative Workshop-Formate als auch Informationsveranstaltungen umfasste, teilweise unter Einbezug externer Dienstleister. Angeboten wurden Informationsveranstaltungen vor allem zum Thema Gesundheit und Ernährung, aber auch zu Schulden, Sucht und entsprechenden Hilfestrukturen sowie zu psychosozialen Themen wie Kommunikation und Konflikte, Stressbewältigung und Motivation sowie Kinder und Familie. Teilweise waren die Angebote freiwillig, teilweise auch verpflichtend. Unabhängig davon wurden die Angebote von einem Teil der Beschäftigten nicht wahrgenommen. Vor allem Angebote zum Thema Gesundheit (z.B. Gesundheitstage) wurden daraufhin teilweise eingestellt. Insbesondere bei Nichtleistungsbeziehenden hatten die Jobcenter nach eigenen Aussagen keine Handhabe, um die Beschäftigten zu einer Teilnahme zu verpflichten.

Bei der Inanspruchnahme der Angebote und der Bewertung durch die Teilnehmenden lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den Standorten und teilweise auch zwischen Männern und Frauen ausmachen. Während Fortbildungen und Veranstaltungen zu sozialpsychologischen Themen an manchen Standorten und insbesondere bei Männern auf nur wenig Resonanz stießen und Teilnehmende sich auch bei einer Teilnahmeverpflichtung eher entzogen, waren sie an anderen Standorten ein „voller Erfolg“, insgesamt gab es zum Ende des Programms mehr positive Rückmeldungen als zu Beginn. Bei den an den Fallstudienstandorten geführten Interviews wurden folgende Aspekte als Gründe für die Ablehnung von Angeboten zu gesundheitsbezogenen und psychosozialen Themen deutlich:

- Viele Teilnehmende hatten keinen persönlichen Bedarf sich mit den angebotenen Themen zu befassen bzw. fanden es teilweise stigmatisierend, dass Bedarf unterstellt wurde.
- Vereinzelt äußerten sie den Eindruck, im Rahmen der Betreuung auf tatsächlich vorhandene psychische oder gesundheitliche Probleme reduziert zu werden und sahen sich dadurch stigmatisiert. Teilweise empfanden sie die Thematisierung als übergriffig. Sie wünschten sich vielmehr, in ihrer Rolle als Beschäftigte und in Bezug auf ihre Arbeit wahrgenommen zu werden.
- Teilweise sahen Teilnehmende sich durch Angebote bevormundet und gaben an, sich selbst schon ausreichend mit der entsprechenden Thematik befasst zu haben (vor allem im Themenfeld Ernährung).
- Fachkräfte vermuteten, dass viele Beschäftigte sich nicht auf eine intensivere Arbeit an ihren psychosozialen und gesundheitlichen Problemen einlassen wollten oder konnten, weil sie mit den Herausforderungen der Beschäftigungssituation voll ausgelastet waren.
- Mehrere Beschäftigte mit geringen Deutschkenntnissen waren wegen sprachlicher Probleme von Gruppenveranstaltungen überfordert.

Demgegenüber beschrieben Fachkräfte und auch Beschäftigte standortübergreifend, dass diese in hohem Maße von den Angeboten zu psychosozialen und gesundheitlichen Themen profitierten, wenn sie diese nutzten. Manche der befragten Teilnehmer_innen betonten, interessiert und aufgeschlossen für viele Themen zu sein, bereit zu sein für neue Erfahrungen („Man lernt nie aus“) oder sie bewerteten positiv, dass sie im Rahmen des Programms professionelle Angebote wie z.B. psychologisches Coaching kostenfrei nutzen konnten. Zugleich kritisierten sie andere Teilnehmer_innen, die prinzipiell allem Neuen gegenüber negativ eingestellt seien. Ein Teilnehmer

mit einer psychischen Erkrankung z.B. reflektierte seine intensive Nutzung des Einzelcoachings als psychischer Entlastungsmöglichkeit.

An einzelnen Standorten wurde mit dem Instrument der sogenannten ABC-Messung gearbeitet, hier war die Teilnahme 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 positiv bewerteten, wie Fachkräfte und Beschäftigte übereinstimmend berichteten. Ausgehend von der Auswertung der Messung ergaben sich teilweise auch intensivere Beratungsgespräche. Offenbar eröffnet ein standardisiertes und einfach zu bedienendes Instrument einen niedrigschwelligen Zugang, um sich weiter mit den darin behandelten Themen zu befassen.

4.5.4 Gruppenbezogene Aktivitäten mit Fokus auf Kultur, Austausch und Freizeitgestaltung

Nur an wenigen Standorten wurden regelmäßige Austauschformate in kontinuierlichen Gruppen für die Programmteilnehmer_innen angeboten. Neben dem Austausch über die Arbeit und die verschiedenen Tätigkeitsbereiche (unter anderem auch gegenseitige Besuche am Arbeitsplatz) ging es auch um gemeinsame Besuche kultureller Veranstaltungen bzw. Einrichtungen und Freizeitaktivitäten, mitunter auch um psychosoziale und gesundheitliche Themen. Diese Gruppen wurden – so die Ergebnisse der Fallstudien – in der Regel von denjenigen koordiniert, die auch die regelmäßige Begleitung der Arbeitgeber und Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz durchführten. Die Motivation und Teilnahmebereitschaft eines Teils der Beschäftigten wurde von den Fachkräften als anfänglich gering beschrieben, manche Beschäftigte würden sich dauerhaft einer Teilnahme entziehen. Jedoch sahen die Fachkräfte zum Ende hin ein insgesamt gestiegenes Teilnahmeinteresse und einen positiven Gruppenverlauf. Dies wird gleichermaßen auch von Teilnehmenden berichtet. Diese äußerten sich zur inhaltlichen Gestaltung und zum Austausch im Programmverlauf zunehmend positiv, in Bezug auf die Zielsetzung sozialer Netzwerkbildung jedoch teilweise kritisch im Hinblick auf manche Teilnehmende:

- Positiv werden Besuche bei anderen Einsatzstellen bewertet, aber auch Exkursionen zu kulturellen Einrichtungen in der Region (Freilichtmuseum, Rundfunkanstalt), wie sie an zwei Fallstudienstandorten angeboten wurden. Zwei Aspekte waren dabei relevant: Exkursionen ermöglichten zum einen, neue Bereiche, Einrichtungen und Angebote in der Region kennenzulernen und sich damit auch die soziale und kulturelle Infrastruktur anzueignen. Manche betonten, dass sie auf diese Weise an Orte kamen, die sie ansonsten nur schwierig erreichen konnten (Geld, Organisation der Anfahrt). Zum anderen – darauf weisen vor allem die durchführenden Fachkräfte hin – bietet ein Besuch der Arbeitsstätten ein Forum für Wertschätzung und Anerkennung, in dem Teilnehmende sich gegenseitig als Arbeitnehmer_in und Vertreter_in eines Betriebes wahrnahmen.
- Die Zielsetzung der sozialen Integrationsförderung durch Netzwerkbildung ging hingegen teilweise an den Interessen und Bedarfen der Teilnehmenden vorbei, wobei sich auch hier zum Ende hin positive Veränderungen in der Einschätzung der Gruppenerfahrung ergeben haben. Mehrere Teilnehmer_innen und auch Fachkräfte verweisen auf die Heterogenität innerhalb der Gruppen. Teilweise grenzen sich Befragte von anderen 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 und auch nicht gerne in der Öffentlichkeit zeigen wollten. Jedoch wurden zum Ende hin vermehrt auch über positive Kontakte zwischen einzelnen Personen berichtet, die sich über die Aktivitäten ergeben hätten.

Auch in Bezug auf die Gruppenaktivitäten im Bereich Freizeit, Kultur und Austausch wird deutlich, dass der Arbeits- und Sachbezug und der Nutzenaspekt zentrale Faktoren für die Akzeptanz und Wertschätzung des Angebots waren. Für die gezielte Förderung sozialer Kontakte eigneten sie sich bedingt. Diese hängen wie auch bei anderen Menschen von individuellen Interessen und Persönlichkeitsstrukturen ab.

4.5.5 Fazit: Schwerpunkt der Begleitaktivitäten liegt auf der Beschäftigung

Das Ziel, die soziale Teilhabe zu fördern, wurde im Bundesprogramm ganz überwiegend durch und ausgehend von geförderte(r) Beschäftigung selber angesprochen. Die begleitenden Aktivitäten sind vor allem darauf ausgerichtet bzw. knüpfen dort an. Das dafür an den meisten Standorten etablierte Format der spezialisierten arbeitsplatzbezogenen Betreuung bot zugleich auch Gelegenheit, Bedarfe in anderen Teilhabedimensionen zu bearbeiten. Die Akzeptanz und Wertschätzung der Teilnehmenden für eine regelmäßige beschäftigungsbegleitende Betreuung durch spezialisierte Projektfachkräfte ist im Programmverlauf gestiegen.

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 bzw. im Kontext der Programmteilnahme zu bearbeiten, noch verstärkt worden. Als förderliche Umsetzungsfaktoren für entsprechende Begleitaktivitäten haben sich ein erkennbarer Sachbezug von Angeboten und eine niedrighschwellige Durchführung mit praxis- und erlebnisorientierten Methoden erwiesen. Auch in Bezug auf Aktivitäten im Bereich Psychosoziales, Austauschformate und Kulturangebote ist eine wachsende Akzeptanz im Verlauf zu verzeichnen.

Ein zentraler Befund der Fallstudieninterviews ist, dass die zum Programmende geplanten Aktivitäten des Absolventenmanagements stark durch die Einführung des neuen Regelinstruments für öffentlich geförderte Beschäftigung überlagert wurden, wodurch sich bei vielen Teilnehmenden Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten ergaben, die weitere Aktivitäten erübrigt haben.

Die Tabelle 4.2 stellt die Erfahrungen mit den verschiedenen begleitenden Aktivitäten zusammenfassend vor und bündelt förderliche und hemmende Faktoren für ihre Umsetzung.

Tabelle 4.2 Übersicht über beschäftigungsbegleitende Aktivitäten

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterung: TN=Teilnehmende.

4.6 Bewertung des Bundesprogramms und Lehren für die Zukunft aus Sicht der Jobcenter

Die im Rahmen der Implementationsanalyse interviewten Jobcenter bewerteten das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ durchgängig positiv. Die Jobcentervertreter_innen beschrieben, dass das Bundesprogramm nötig und in Bezug auf mehrere Aspekte erfolgreich gewesen sei. Hervorgehoben wurden die positiven Effekte für die Teilnehmenden, ebenso wurden an mehreren Standorten auch die sozialen und infrastrukturellen Effekte im lokalen Gemeinwesen betont. Positiv hervorgehoben wurden außerdem die lange Laufzeit des Bundesprogramms und die damit verbundene Planungssicherheit. Insgesamt wird das Bundesprogramm als wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zur Etablierung eines dauerhaften sozialen Arbeitsmarktes gesehen.

Neben dieser positiven Gesamtbilanz gab es auch kritische Kommentare der Jobcenter zu den Rahmenbedingungen des Bundesprogramms. Die Kritik konzentrierte sich vor allem auf die Finanzierungs- sowie Förderbedingungen des Bundesprogramms.

Ein wesentlicher Kritikpunkt der Jobcenter bezog sich auf den hohen nicht refinanzierten Ressourcenaufwand zur Organisation und Betreuung des Programms. Demnach habe die Umsetzung des Bundesprogramms teilweise negative Auswirkungen auf andere Bereiche des Jobcenters gehabt, die „liegendeblieben“ seien. Hervorgehoben wurde in diesem Kontext der administrative Aufwand, der für die Jobcenter und Arbeitgeber mit der Programmteilnahme verbunden war, beispielsweise in Form der monatlichen Nachweisführung oder in der Zuwendungsweiterleitung. Hier waren die Einschätzungen allerdings uneinheitlich und vor allem im Vergleich mit dem „ESF-Programm zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ wurde der Aufwand als handhabbar eingestuft. Deutlich wurde jedoch, dass vor allem für kleinere und programmunerfahrenere Arbeitgeber der administrative Aufwand eine Schwierigkeit darstellte und diese gerade in der Anfangszeit auf Unterstützung durch die Jobcenter angewiesen waren. Thematisiert wurde hinsichtlich der Finanzierungsbedingungen außerdem, dass der hohe Aufwand bei der Akquise von Arbeitgebern und der Begleitung der Teilnehmenden nicht refinanziert wurde.

Ein zweiter wesentlicher Kritikpunkt der Jobcenter bezog sich auf die Förderbedingungen des Bundesprogramms und dort vor allem auf die Anforderung an die geförderten Arbeitsplätze, den Kriterien „Wettbewerbsneutralität“, „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ zu genügen. In den Fallstudien wurde deutlich, dass dadurch die Gewinnung von Arbeitgebern erschwert wurde und teilweise Tätigkeitsbereiche der Teilnehmenden im Verlauf des Programms nicht ausgeweitet werden konnten, da sonst die Förderkriterien verletzt worden wären.

Vor diesem Hintergrund begrüßten die Jobcenter durchgehend, dass im neuen Regelinstrument nach § 16i SGB II die drei Förderkriterien nicht vorhanden sind. Gerade mit Blick auf die Einführung des neuen Instrumentes für öffentlich geförderte Beschäftigung formulierten die Jobcenter auch ihre Lernerfahrungen durch die Teilnahme am Bundesprogramm.

So beschrieben die Jobcenter Lerneffekte, die für die zukünftige Gestaltung der Unterstützung von Langzeitarbeitslosen relevant sein können. Ca. die Hälfte der Jobcenter gab in der Jobcenter-Befragung an, neue Kenntnisse in Bezug auf die Grenzen und Potentiale von Langzeitarbeitslosen und neue Formate der Kundenbetreuung gewonnen zu haben.²⁰

²⁰ Die entsprechende Frage in der Jobcenter-Befragung und die Verteilung der Antworten sind im Anhang zu Kapitel 4 in Tabelle 9.29 aufgeführt.

Die Programmteilnahme war außerdem mit Lernerfahrungen hinsichtlich der internen Organisation bei der Umsetzung von Programmen bzw. Instrumenten geförderter Beschäftigung sowie mit Kompetenzentwicklungen bei den Jobcentern verbunden. So hoben viele Jobcentervertreter_innen im Rahmen der Fallstudien hervor, dass es wichtig sei, kontinuierlich im Kundenkontakt zu stehen, um von Krisen auch Kenntnis nehmen zu können. Für die zukünftige beschäftigungsbegleitende Betreuung von Arbeitgebern und Teilnehmenden wünschten sich die Jobcenter deshalb eine spezialisierte Zuständigkeit und die Betreuung von Arbeitgebern und Teilnehmenden aus einer Hand. Dies hoben gerade auch diejenigen Jobcenter hervor, die die Betreuung in diesem Programm nicht durch eine spezialisierte Fachkraft, sondern integriert erbracht haben. Die Jobcentervertreter_innen beschrieben, dass durch die eigene Zuständigkeit für die Betreuung und Begleitung der Teilnehmenden und durch die höhere Kontaktdichte, das Vertrauensverhältnis zwischen Kund_innen und Fachkraft gestärkt sowie auf Jobcenterseite zugleich vertiefte Kenntnisse über die Bedarfe und Ressourcen der Kund_innen gewonnen werden konnte. Ein solcher Kompetenzaufbau wurde auch deshalb als wichtig erachtet, weil Jobcenter auf die aufgrund der veränderten Kundenzusammensetzung veränderten Bedarfe an intensiverer Unterstützung reagieren müssten.

In diesem Kontext sprachen sich mehrere Jobcentervertreter_innen auch für eine zukünftig verpflichtende Teilnahme an beschäftigungsbezogenen Begleitaktivitäten aus. Zugleich wollten sie mit diesem Format künftig auch stärker eine Kontrolle der Arbeitgeber verbinden. Im Hinblick auf die teilweise schwierige Umsetzung von Gruppenangeboten im Bereich Bewerbungsunterstützung und Begleitung der Beschäftigung hoben Jobcentervertreter_innen an mehreren Standorten hervor, dass sie bei der Gestaltung zukünftig in diesen Bereichen mehr auf Einzel- als auf Gruppenbetreuung setzen würden, vor allem vor dem Hintergrund einer sehr heterogenen Gruppenzusammensetzung. An anderen Standorten, an denen Gruppenangebote vor allem zu kulturellen Aktivitäten und zum Austausch bezogen auf die Einsatzstellen dienten, wurden diese auch für die Zukunft als sinnvolles zusätzliches Format zur Begleitung der Beschäftigung bewertet. Mehrere Jobcenter wollten in Zukunft zudem den Arbeitgeberservice stärker und früher für eine mögliche Vermittlung von Teilnehmenden in ungeforderte Beschäftigung miteinbeziehen.

Daran anknüpfend wurden von den Jobcentervertreter_innen auch Lernerfahrungen hinsichtlich der Akquise und Auswahl von Arbeitgebern angegeben. Sie bewerteten eine Vielfalt an Arbeitgebern und Tätigkeiten als wichtigen Erfolgsfaktor, um für alle Teilnehmenden eine passende Beschäftigung zu finden. Den dadurch bedingten Mehraufwand würden sie auch zukünftig in Kauf nehmen. Angesichts der (potenziell) hohen Bedeutung der Betreuung bei den Arbeitgebern durch Anleiter oder auch spezialisierte sozialpädagogische Hilfen plädierten mehrere Befragte in Jobcentern für eine verbindliche Beauftragung der Arbeitgeber. Nur so könne man Arbeitgeber mehr in die Pflicht nehmen und bestimmte Leistungen erwarten.

5. Quantitative Wirkungsanalysen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

5.1 Ziele und Herausforderungen der quantitativen Wirkungsanalyse

Dieses Kapitel erforscht mit quantitativen Methoden die direkten durchschnittlichen Wirkungen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden im Zeitraum 2016 bis 2018. Unter direkten Wirkungen werden diejenigen Veränderungen der sozialen Teilhabe verstanden, die ursächlich auf die Teilnahme am Programm zurückgeführt werden können. Die durchschnittlichen Programmwirkungen ergeben sich aus den individuell unterschiedlichen Wirkungen im Durchschnitt über die Teilnehmenden. Die individuell unterschiedlichen Programmwirkungen kommen einerseits dadurch zustande, dass sich die Programmimpulse unterscheiden, etwa indem der Zeitpunkt des Eintritts in das Programm (Auswahlrunden 1 und 2), die Programmdauer, oder die Betreuung durch die Jobcenter individuelle Unterschiede aufweisen. Andererseits kommen unterschiedliche Programmwirkungen dadurch zustande, dass sich die individuellen Voraussetzungen beim Programmeintritt unterscheiden, unter anderem hinsichtlich der Familiensituation, des Gesundheitszustandes oder der Dauer des Leistungsbezugs. Auch in dem Fall, in dem zwei Teilnehmende exakt den gleichen Impuls durch das Programm erfahren, können sich die Wirkungen aufgrund der individuellen Voraussetzungen dennoch unterscheiden.

Als methodische Grundlage der Abschätzung der Programmwirkungen dienen wiederholte Beobachtungen der sozialen Teilhabe im Zeitablauf bei Teilnehmenden und Kontrollpersonen. Basierend darauf ist es das Ziel der quantitativen Wirkungsforschung, die durchschnittlichen Programmwirkungen mittels der Differenz der sozialen Teilhabe zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen im Zeitablauf abzuschätzen. Ferner werden Aussagen zur Wirkungsheterogenität hinsichtlich wichtiger Parameter des Programms, sowie hinsichtlich relevanter individueller Merkmale erarbeitet. Die quantitativen Abschätzungen werden auch unter Verwendung von Ergebnissen der qualitativen Forschung aus der Implementationsanalyse diskutiert. In Kapitel 7 wird zudem aufbauend auf den quantitativen Abschätzungen der Programmwirkungen, die die Effektivität des Programms beschreiben, auch die Effizienz des Programms unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten untersucht.

Eine Herausforderung der Untersuchung bestand darin, für jeden Teilnehmenden eine Kontrollperson zu bestimmen, die dem oder der Teilnehmenden hinsichtlich der Erwerbs-, Maßnahmen- und Leistungshistorie sowie beobachtbarer individueller Merkmale (Alter, Geschlecht, Bildungsabschluss, Migrationshintergrund, ...) möglichst ähnlich ist. Die Bestimmung geeigneter Kontrollpersonen erfolgte aufbauend auf den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit mit mikroökonomischen Methoden. Einschränkend ist 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 Hinweise darauf geben daher Anlass, im Hinblick auf Kausalität konservativ zu argumentieren.

Dabei gilt es zu beachten, dass die Teilnahme am Programm freiwillig war und eine Nullmessung der sozialen Teilhabe vor Eintritt in das Programm nicht möglich war. Oftmals wurde auf eine gute Passung der Geförderten zu den verfügbaren Tätigkeiten geachtet. Vorhandene Kompetenzen und Vorerfahrungen wurden hierfür berücksichtigt. Es nahmen zudem 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 handelte es sich folglich nicht um eine Zufallsauswahl aus der Zielgruppe des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Vielmehr kann nicht ausgeschlossen werden, dass Langzeitarbeitslose, die am Programm teilgenommen haben, in einigen Indikatoren der sozialen Teilhabe bereits vor Aufnahme in das Programm höhere oder niedrigere Werte aufwiesen.

Eine zweite Herausforderung besteht darin, Teilnehmende und Kontrollpersonen über die Zeit wiederholt zum Zustand der sozialen Teilhabe zu befragen. Um für mögliche, daraus resultierende Selektivitäten der Datenbasis zu korrigieren, wurden mikroökonomische Verfahren eingesetzt. Ziel ist es, möglichst konsistente Abschätzungen der durchschnittlichen Wirkungen für die Grundgesamtheit der Teilnehmenden zu erarbeiten.

Die dritte Herausforderung bestand darin, das Zielkriterium der sozialen Teilhabe so zu operationalisieren, dass Programmeffekte quantitativ abgeschätzt werden können und höhere empirische Werte bei den gemessenen Teilhabewirkungen auch eine höhere Teilhabe bedeuten. Diese Operationalisierung erfolgte auf der Basis subjektiver Einschätzungen der befragten Teilnehmenden und Kontrollpersonen zu mehr als einhundert Aspekten ihres Alltags, deren theoretische Grundlage in Kapitel 2 beschrieben wurde. Die Befragten wurden wiederholt um ihre Einschätzungen gebeten. Viele der Aspekte weisen inhaltliche Bezüge zueinander auf. Sie wurden daher mit Hauptkomponentenanalysen zu sechzehn prägnanten Teilhabeindikatoren verdichtet, um das vielschichtige Konzept der sozialen Teilhabe für die Untersuchungen greifbar zu machen. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass diese Vorgehensweise zu einem Verlust an Informationen führen kann, welcher sich als Messfehler in den Wirkungsanalysen niederschlagen kann. Alle Ergebnisse sind daher mit statistischen Unsicherheiten behaftet. Falls angebracht, werden immer auch statistische Maßzahlen (Signifikanzniveaus) angegeben, zu denen die Schätzwerte der Wirkungen mit hoher Wahrscheinlichkeit von Null verschieden sind.²¹ Zudem ergeben die Verwendung verschiedener Schätzansätze und der Vergleich der dabei erzielten Ergebnisse Hinweise auf mögliche Ober- und Untergrenzen der geschätzten Wirkungen.

Das Kapitel 5 ist wie folgt aufgebaut. Zunächst werden das Forschungsdesign und die Datenbasis beschrieben, auf deren Grundlage die Programmwirkungen analysiert werden (Abschnitt 5.2). Nach der Auswahl der Analysetichprobe wird die Gruppe der befragten Teilnehmenden beschrieben (Abschnitt 5.3). In Abschnitt 5.4 werden die aus den Hauptkomponentenanalysen resultierenden sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe vorgestellt. Die Abschätzung der Programmwirkungen gliedert sich in drei Schritte. In Abschnitt 5.5 werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe in der Gruppe der Teilnehmenden und der zugehörigen Kontrollpersonen untersucht. Es wird sodann erörtert, warum die Differenzen der Indikatorwerte von Teilnehmenden und Kontrollpersonen aus der Sicht des Forschungsteams nur für zehn der sechzehn Teilhabeindikatoren als kausale Wirkungen interpretiert werden können. Anschließend wird die zeitliche Entwicklung der durchschnittlichen Wirkungen der Programmteilnahme auf diese zehn Indikatoren der sozialen Teilhabe diskutiert, ebenso wie der Beitrag der unmittelbar erwerbsbezogenen Indikatoren (Arbeitszufriedenheit, Arbeitserträglichkeit, Kollegialität). Ferner wird das geschätzte Ausmaß von Lock-in-Effekten thematisiert. Der dritte Teil der Analyse befasst sich mit den Programmeffekten für unterschiedliche Gruppen innerhalb der Teilnehmenden. Insbesondere werden ausgewählte Kriterien für die Zielgruppen (Abschnitt 5.6.3)

²¹ Das Signifikanzniveau gibt an, wie hoch das Risiko ist, die Nullhypothese (das Programm hat keine Wirkungen) zu verwerfen, obwohl sie zutrifft. Sterne an den geschätzten Werten der Programmwirkungen geben ein Signifikanzniveau von 10 Prozent (*), 5 Prozent (**) und 1 Prozent (***) an.

und die individuelle Ausgestaltung des Programms (Abschnitt 5.6.4) untersucht. Zudem werden Wirkungen auf die soziale Teilhabe der im Haushalt lebenden Kinder untersucht (Abschnitt 5.6.5). Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf den Teilhabewirkungen des Bundesprogramms für Personen, die das Programm vorzeitig abbrechen (Abschnitt 5.7). In Abschnitt 5.8 werden abschließend die Hauptergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse zusammengefasst.

5.2 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) wurde der Ansatz der kontrafaktischen Ergebnisse verwendet (Rubin 1974, Holland 1986, Lechner und Pfeiffer 2001). Nach diesem Ansatz existieren für jede Beobachtungseinheit zwei denkbare Zustände, von denen jeweils ein Zustand nicht beobachtet werden kann: die Teilnahme oder die Nichtteilnahme am Programm. Die kausale Wirkung der Programmteilnahme ergibt sich als die Differenz der Zielgröße zwischen diesen beiden Zuständen. Um die Frage nach den Programmwirkungen konsistent zu beantworten, ist es notwendig zu wissen, 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 nicht gleichzeitig beobachtet werden, was passiert wäre, wenn sie nicht teilgenommen hätten. Deswegen ist die gesuchte Programmwirkung nicht beobachtbar. Sie lässt sich aber abschätzen, indem das nicht beobachtbare Ergebnis einer teilnehmenden Person für den hypothetischen Fall der Nichtteilnahme durch das beobachtbare Ergebnis einer nichtteilnehmenden Vergleichsperson ersetzt wird. Diese Vorgehensweise führt 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 Personen die Teilnahme am Programm selbst darstellt. Die Teilnahme sollte also im Idealfall als ein zufälliges Ereignis modelliert sein, weshalb auch von einer Pseudo-Randomisierung oder einer quasiexperimentellen Kontrollgruppenbildung gesprochen werden kann.

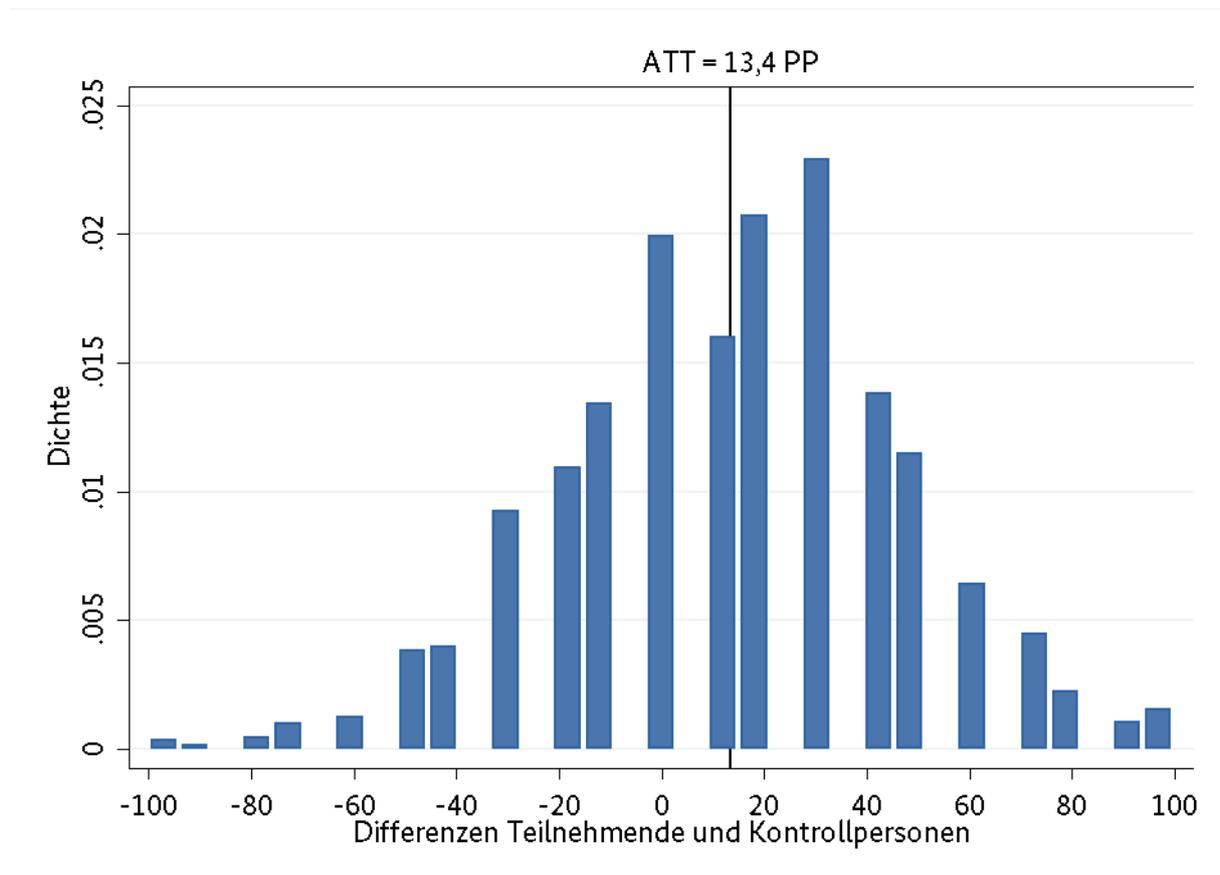
Dieser Ansatz verlangt die Nutzung mikroökonomischer Verfahren, um für jeden Teilnehmenden eine Kontrollperson zu bestimmen, die angesichts beobachtbarer Merkmale die gleiche Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweist, wenngleich sie nicht am Programm teilnimmt. Es wurde ein Matching-Ansatz gewählt, d.h. es wurde für jede Teilnehmende bzw. jeden Teilnehmenden diejenige Kontrollperson gewählt, die bezüglich einer Vielzahl beobachtbarer Charakteristika (z.B. Alter, Geschlecht, Bildungsstand, Arbeitsmarkterfahrung, Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen etc.) möglichst ähnlich ist. Unterscheiden sich solche sog. „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.

Die Wirkungen des Programms können, wie bereits erwähnt, individuell ganz unterschiedlich ausfallen. So kann es sein, dass sich für manche Personen die soziale Teilhabe durch die Programmteilnahme erhöht und für andere reduziert. Das hier verwendete Konzept zielt auf die durchschnittliche Wirkung des Programms auf die soziale Teilhabe in der Gruppe der Teilnehmenden oder einer hinreichend großen Teilgruppe ab. Der Durchschnittswert stellt die direkte kausale Programmwirkung dar. Die individuellen Unterschiede können nicht als kausale Wirkungen interpretiert werden, da sich die Differenzen in den beobachteten Merkmalen zwischen

Teilnehmenden und Kontrollpersonen nur im Mittel bei einer hinreichend großen Anzahl an Beobachtungen ausgleichen.

Das Konzept wird anhand der Dimension Lebenszufriedenheit in Abbildung 5.1 verdeutlicht. Der Unterschied zwischen dem einzelnen Teilnehmenden und der Kontrollperson reicht von -100 bis +100 Prozentpunkte. Es kann allerdings, wie dargelegt, nur die durchschnittliche Programmwirkung, die hier bei 13,4 Prozentpunkten liegt, kausal interpretiert werden. Eine ausführliche Analyse der Programmwirkungen für alle Dimensionen der sozialen Teilhabe findet sich in Abschnitt 5.6.

Abbildung 5.1 Verteilung der Differenzen der Lebenszufriedenheit zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: ATT = Average treatment effect on the treated (durchschnittliche Programmwirkung, PP = Prozentpunkte. Die Lebenszufriedenheit wurde für diese Darstellung von ihrer Originalskala (0 bis 10) in Ausprägungen mit einer Skala von 0 bis 100 Prozent umgerechnet (siehe Abschnitt 5.4.3). Die Differenz zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen wird daher in Prozentpunkten gemessen. Eine Übersicht der geschätzten ATT für weitere Teilhabeindikatoren wird in Abschnitt 5.6.1 dargestellt.

Datenerfordernisse

Um das oben beschriebene Verfahren zum 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 dem Forschungsteam keine fertig strukturierte Datenbasis zur Verfügung. Sie musste im Zuge der Evaluation erst geschaffen werden. Sie setzt sich aus zwei Bausteinen zusammen: den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) und ergänzenden, darauf aufbauenden Befragungsdaten.

Die *Geschäftsdaten* der BA erfüllen für die Evaluation zwei wesentliche Funktionen: erstens wurden 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-, Leistungs- und Maßnahmenhistorie der teilnehmenden und der nichtteilnehmenden Personen. Auf Grundlage dieser Informationen wurde für jede_n Teilnehmende_n eine geeignete Kontrollperson bestimmt.

Die *Befragungsdaten* der Programmteilnehmenden und der dazugehörigen Kontrollpersonen ergänzen die Geschäftsdaten der BA um zusätzliche Informationen zur Soziodemographie und Haushaltszusammensetzung, über die individuelle Ausgestaltung der Teilnahme am Bundesprogramm und deren subjektiver Bewertung sowie um ausführliche Informationen zu den Dimensionen der sozialen Teilhabe.²²

Insgesamt wurden im Projektverlauf – abhängig vom Zeitpunkt des Programmeintritts der Teilnehmenden – drei Befragungswellen durchgeführt, um die Entwicklung der sozialen Teilhabe abschätzen zu können; eine vierte Befragungswelle ist für Anfang 2020 geplant (ca. ein Jahr nach Beendigung des Programms). Der im Rahmen der Evaluation geschaffene Datensatz heißt **„Forschungsdatensatz Bundesprogramm ‚Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt‘“** bzw. in Kurzform **FD_BPSTAA**. Als Datengrundlage für diesen Bericht dienen zwei bzw. drei Wellen der Befragung für die drei Eintrittskohorten (siehe unten). Die Befragungen der ersten Welle fanden ca. 7 Monate nach dem individuellen Eintritt der Teilnehmenden in das Programm statt. Die zweite Welle fand ca. 18 Monate nach Beginn des Programms statt und die dritte Welle nach ca. 29 Monaten. In diesem Bericht werden die Programmwirkungen zu allen drei Befragungszeitpunkten abgeschätzt.

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 wurden. 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 waren). Bei der dritten Kohorte handelt es sich um eine Zufallsstichprobe von Personen, die im Rahmen der Programmausweitung zwischen Januar und Juli 2017 mit der Teilnahme begonnen haben.

Zu jeder teilnehmenden Person wurde 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.

Bei diesem Ansatz wurde 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 hinsichtlich der Maßnahmenhistorie keine zufällig ausgewählte Gruppe der teilnahmeberechtigten Langzeitarbeitslosen waren. So wurden vermehrt Personen ausgewählt, die sich vor Eintritt in das Programm bereits häufiger und länger in

²² Für eine detaillierte Einführung in die Inhalte der Befragung siehe IAQ et al. 2018.

Arbeitsgelegenheiten (AGH) befanden. Diese systematischen Unterschiede wurden in der kausalen Analyse durch den Vergleich von Teilnehmenden und Kontrollpersonen mit einer ähnlich hohen Teilnahmewahrscheinlichkeit ausgeglichen.

Ziel der Befragungen war es, für jeden Programmteilnehmer bzw. jede Programmteilnehmerin eine der vier ähnlichsten Kontrollpersonen zu befragen. Dies ist nicht für alle befragten Teilnehmenden gelungen. Befragte Teilnehmende, für die keine Kontrollperson erfolgreich befragt werden konnte, wurden in der Analysestichprobe nicht berücksichtigt. Grund für die Nichtberücksichtigung ist, dass die kontrafaktische Situation der Nichtteilnahme nicht auf Grundlage dieser Kontrollpersonen berechnet werden kann.

Tabelle 5.1 zeigt die Anzahl an Beobachtungen, die in den nachfolgenden Wirkungsanalysen berücksichtigt werden konnten. 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).²³ Die darunter liegende Zeile 2 zeigt die realisierten Interviews in der Gruppe der Teilnehmenden. Die Rücklaufquote betrug insgesamt 32,2 Prozent, wobei es kaum Unterschiede zwischen den Kohorten gab. Nach der Auswahl passender Kontrollpersonen und der Beschränkung auf Beobachtungen für die alle relevanten Informationen vorhanden sind, verbleiben insgesamt 2.575 Teilnehmende.²⁴

Die verbleibenden 2.575 Teilnehmenden stellen zusammen mit den dazugehörigen 2.575 Kontrollpersonen die Analysestichprobe für die Abschätzung der Programmwirkungen dar (Zeile 4).²⁵ Das sind 20,7 Prozent der Teilnehmenden der Bruttostichprobe. Eine Rücklaufquote unter den Teilnehmenden von etwa 30 Prozent (siehe Abschnitt oben) ist vergleichbar zu Umfragen in ähnlichen Populationen wie dem PASS (Berg et al. 2016) oder dem LSS 2005 (Meßmann et al. 2008). Die Größe der Analysestichprobe wird von dem Antwortverhalten der Kontrollpersonen bestimmt, die erfahrungsgemäß eine geringere Antwortbereitschaft aufweisen, weil sie nicht am Programm teilnehmen. Die Rücklaufquote von 20,7 Prozent wird vom Forschungsteam angesichts der verbleibenden Stichprobengröße von 2.575 Teilnehmenden als ausreichend eingeschätzt, um den Forschungsauftrag erfüllen zu können. Um die Repräsentativität der Befragten näher zu beleuchten, wurden sowohl in den vorherigen Zwischenberichten (siehe IAQ et al. 2018 und 2019) als auch in diesem Bericht die Befragten mit der Bruttostichprobe aller Teilnehmenden verglichen. Die Selektivität, die durch das Antwortverhalten entstehen kann, wurde in den ökonometrischen Analysen der Programmwirkungen berücksichtigt. In der Analysestichprobe enthalten sind neben Teilnehmenden der ersten, zweiten und dritten Kohorte auch Teilnehmende, die das Programm zum Befragungszeitpunkt bereits wieder abgebrochen hatten.

²³ 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 zufällig ausgewählte Teilstichprobe der Teilnehmenden, die nach der Ausweitung des Programms um 10.000 Plätze ab dem 01.01.2017 in das Bundesprogramm eingetreten waren.

²⁴ Hier ist ferner zu beachten, dass Kontrollpersonen, die zum Zeitpunkt der Befragung im Rahmen einer öffentlich geförderten Beschäftigung erwerbstätig waren, von der Analysestichprobe ausgeschlossen wurden. Zum einen handelt es sich dabei um Personen, die im Laufe der Zeit zu Teilnehmenden am Bundesprogramm wurden und für die keine Kontrollperson zur Verfügung steht und zum anderen um Personen, die zum Befragungszeitpunkt an alternativen Beschäftigungsprogrammen wie Arbeitsgelegenheiten oder dem ESF-LZA-Programm teilnahmen. Dies betrifft 268 Kontrollpersonen.

²⁵ Die Kontrollgruppe der finalen Analysestichprobe besteht aus 2.265 Einzelpersonen, von denen manche als statistische Zwillinge für mehrere Kontrollpersonen verwendet wurden. Damit wurde sichergestellt, dass jede bzw. jeder Teilnehmende die statistisch bestmögliche Kontrollperson erhält.

Es ist ein Anliegen der Wirkungsanalyse, eventuelle Unterschiede in der Programmwirkung nach dem Eintrittsdatum aufzuzeigen. Die Unterschiede im Eintrittszeitpunkt wirken sich insbesondere auf die maximale Programmdauer aus. Von besonderem Interesse sind Unterschiede zwischen der ersten und der zweiten Auswahlrunde, beziehungsweise zwischen den ersten beiden Kohorten einerseits und der dritten Kohorte andererseits (Tabelle 5.1). Die Unterschiede zwischen den Teilnehmenden der Kohorten 1 und 2 wurden bereits in den bisherigen Berichten untersucht (siehe IAQ et al. 2018, 2019). Es zeigt sich, dass die Unterschiede gering sind. Aufgrund dessen wird in den folgenden Analysen nur nach Auswahlrunde 1 (umfasst die Kohorten 1 und 2) und Auswahlrunde 2 (umfasst Kohorte 3) unterschieden. Des Weiteren werden für die Teilnehmenden Wirkungen in Abhängigkeit der erwarteten Dauer im Programm betrachtet, um Erkenntnisse über die Rolle der Programmlaufzeit zu gewinnen. Teilnehmer_innen der ersten Auswahlrunde hatten eine maximale Programmdauer von drei Jahren und der zweiten Auswahlrunde von zwei Jahren.

Tabelle 5.1 Anzahl der Beobachtungen nach Eintrittskohorten

	Auswahlrunde 1		Auswahlrunde 2	Gesamt
	Kohorte 1 bis 13.06.2016	Kohorte 2 bis 31.12.2016	Kohorte 3 bis 13.06.2017	
Teilnehmende am Bundesprogramm	7.515	1.401	3.496	12.412
Befragte Teilnehmende in Welle 1	2.393 (31,8%)	457 (32,6%)	1.144 (32,8%)	3.994 (32,2%)
Befragte Teilnehmende mit befragter Kontrollperson in Welle 1	1.643 (21,9%)	268 (19,1%)	664 (18,9%)	2.575 (20,7%)

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 vom 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 vom 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 zufällig ausgewählte Teilstichprobe aller Teilnehmenden, die im Zeitraum vom 01.01.2017 bis zum 17.07.2017 mit dem Programm begonnen haben.

Tabelle 5.2 zeigt die Anzahl an Beobachtungen der befragten Teilnehmenden mit den zugehörigen befragten Kontrollpersonen in der Analysestichprobe über die drei Befragungswellen hinweg. Von den 2.575 befragten Matching-Paaren an Befragungswelle 1 nahmen 44,0 Prozent in der zweiten Befragung teil. Die Rücklaufquote war bei beiden Auswahlrunden ähnlich hoch. Die dritte Befragung fand nur für Teilnehmende der ersten Auswahlrunde statt. Hier belief sich die Rücklaufquote auf 20,7 Prozent. Tabelle 5.2 zeigt, dass die Anzahl der Beobachtungen bei den Wiederholungsbefragungen um mehr als die Hälfte gesunken ist. Für die kausalen Analysen gilt es daher, die Auswirkungen der Panelmortalität auf die Schätzung der Programmwirkungen genauer zu erforschen.

Tabelle 5.2 Anzahl der Beobachtungen nach Programmeintritt und Befragungswellen in der Analysestichprobe

	Auswahlrunde 1	Auswahlrunde 2	Gesamt
Welle 1	1.911	664	2.575
Welle 2	842 (44,0%)	276 (41,6%)	1.118 (43,4%)
Welle 3	395 (20,7%)	- -	395 (20,7%)

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Bei den Fallzahlen der ersten Auswahlrunde handelt es sich um Teilnehmende, die bis zum 31.12.2016 in den Geschäftsdaten der BA erfasst wurden. Bei den Fallzahlen der zweiten Auswahlrunde handelt es sich um Teilnehmende, die nach der Ausweitung des Programms zum 01.01.2017 und bis zum 17.07.2017 in den Geschäftsdaten der BA erfasst wurden. Teilnehmende der zweiten Auswahlrunde wurden zum aktuellen Datenstand nur zweimal befragt, während Teilnehmende der ersten Auswahlrunde dreimal befragt wurden. Zum Zeitpunkt der Welle 1 befanden sich die Teilnehmenden ca. 7 Monate im Programm, der Welle 2 ca. 18 Monate und der Welle 3 ca. 29 Monate.

5.3 Beschreibung der befragten Teilnehmenden

Charakterisierung der befragten Teilnehmenden zum Zeitpunkt der ersten Welle

Tabelle 5.3 zeigt in Anlehnung an Tabelle 3.6 in Kapitel 3.4 die Mediane und Durchschnittswerte bzw. Anteile der soziodemografischen Variablen, der Zielgruppenvorgaben und der Jobcenterinformationen für die erfolgreich befragten Programmteilnehmenden der beiden Auswahlrunden zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle.

Der Frauenanteil betrug bei den befragten Programmteilnehmenden bei 46,8 Prozent in Auswahlrunde 1 und bei 44,6 Prozent in Auswahlrunde 2. Das durchschnittliche Alter lag bei allen Teilnehmenden bei 49 Jahren, wobei der Median knapp darüber bei 50 Jahren lag. Der Anteil an Programmteilnehmenden mit deutscher Staatsbürgerschaft lag in beiden Auswahlrunden bei über 90 Prozent. In der ersten Auswahlrunde war der Anteil höher als in der zweiten Auswahlrunde (92,9 Prozent gegenüber 90,4 Prozent). Im Hinblick auf den Familienstand zeigt sich, dass der Anteil an verheirateten Teilnehmenden in Auswahlrunde 1 höher war als in Auswahlrunde 2 (26,0 Prozent bzw. 22,9 Prozent). Beim Ausbildungsstand ergibt sich ein differenzierteres Bild. Der Anteil der Personen ohne Ausbildungsabschluss stieg von 15,9 Prozent bei Auswahlrunde 1 auf 19,5 Prozent bei Auswahlrunde 2. Auch der Anteil an Akademiker_innen bei Teilnehmenden war in der Ausweitungsrunde etwas höher.

Die durchschnittliche Dauer im Leistungsbezug war in der ersten Auswahlrunde geringer (7,2 Jahre gegenüber 8,1 Jahren) als in Auswahlrunde 2, wohingegen der Median bei allen Teilnehmenden bei 9,0 Jahren lag. Tabelle 5.3 zeigt, dass der Anteil an Teilnehmenden mit minderjährigen Kindern bei etwa 25 Prozent lag. Der Anteil an Teilnehmenden mit gesundheitlichen Einschränkungen lag bei ca. 50 Prozent. Dies war für die Teilnehmer_innen beider Auswahlrunden der Fall.

Die Befragungsdaten enthalten Informationen zum subjektiv geäußerten Unterstützungsbedarf in persönlichen Handlungsfeldern (insbesondere Kinderbetreuung, Schulden, psychische oder Suchtprobleme). Tabelle 5.3 zeigt, dass in beiden Auswahlrunden ungefähr 40 Prozent der Teilnehmenden Unterstützungsbedarf in mindestens einem der möglichen Handlungsfelder hatten. Den größten Unterstützungsbedarf gab es in den Bereichen psychischer oder suchtsbezogener Probleme sowie Schulden.

Tabelle 5.3 Soziodemographische Merkmale der Teilnehmenden in der Befragungsstichprobe zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle, nach Auswahlrunde der JC

Variable	Median ; Ø bzw. Prozent		
	Auswahlrunde 1	Auswahlrunde 2	Gesamt
Frau ^a	46,8%	44,6%	46,3%
Alter ^a	50,0 ; Ø 49,0	50,0 ; Ø 49,0	50,0 ; Ø 49,0
Deutsch	92,9%	90,4%	92,2%
Verheiratet ^a	26,0%	22,9%	25,2%
<i>Berufliche Bildung:</i> ^a			
Kein Ausbildungsabschluss	15,9%	19,5%	16,8%
Lehre/Ausbildung	80,0%	75,5%	78,8%
Akademischer Abschluss	4,1%	5,0%	4,4%
<i>Zielgruppenvorgaben:</i>			
Jahre im Leistungsbezug (SGB II) ^b	9,0 ; Ø 7,2	9,0 ; Ø 8,1	9,0 ; Ø 7,4
Minderjährige Kinder ^b	25,1%	24,7%	25,0%
Gesundheitliche Einschränkung ^b	50,5%	49,8%	50,4%
<i>Individueller Unterstützungsbedarf:</i> ^c			
Betreuung minderjähriger Kinder	9,9%	8,9%	9,7%
Psychische oder Suchtprobleme	15,3%	15,2%	15,3%
Schulden	19,2%	20,7%	19,6%
Sonstiges	20,8%	20,9%	20,8%
Bei mindestens einer Problemlage	41,0%	39,8%	40,7%
<i>Arbeitsmarktbezogene Merkmale:</i> ^a			
Jahre in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	4,9 ; Ø 6,5	4,7 ; Ø 6,5	4,8 ; Ø 6,5
Monate in geringfügiger Beschäftigung	2,0 ; Ø 14,6	3,5 ; Ø 17,0	2,5 ; Ø 15,2
Anzahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	6,0 ; Ø 6,7	6,0 ; Ø 6,7	6,0 ; Ø 6,7
Vorherige Teilnahme an AGH	76,9%	74,8%	76,3%
Vorherige Teilnahme an Bürgerarbeit	15,0%	6,9%	12,9%
<i>Jobcenterinformationen:</i> ^d			
Arbeitslosenquote	8,8%	9,2%	8,9%
Arbeitslosenquote nach SGB II	6,7%	7,1%	6,8%
SGB II-Vergleichstyp I	5,4%	2,9%	4,8%
SGB II-Vergleichstyp II	16,8%	17,3%	17,0%
SGB II-Vergleichstyp III	77,7%	79,8%	78,3%
Beobachtungen	1.911	664	2.575

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Ø = Durchschnitt. ^a zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 31.12.2014 bzw. 31.12.2015. ^b zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 12.11.2015 und 13.06.2016 (Auswahlrunde 1) bzw. 17.01.17 (Auswahlrunde 2). ^c 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?“. ^d 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 Programmteilnehmende beider Auswahlrunden durchschnittlich 6,5 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, wobei Programmteilnehmer der Ausweitungsrunde etwas länger geringfügig beschäftigt waren (17,0 Monate vs. 14,6 Monate). Der Medianwert der Dauer in sozialversicherungspflichtiger bzw. geringfügiger Beschäftigung lag bei den Teilnehmenden deutlich unter dem Durchschnitt und zeigt damit, dass einige Personen deutlich länger beschäftigt waren als andere. Die durchschnittliche Anzahl vorheriger Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen war in beiden Auswahlrunden gleich hoch und liegt bei etwa 7 Maßnahmen. Der Anteil an Personen, die in der Vergangenheit in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt waren, betrug bei den Teilnehmenden, die 2016 mit dem Programm begonnen haben 76,9 Prozent und bei Teilnehmenden, die 2017 begonnen haben 74,8 Prozent. Der Anteil an Teilnehmenden mit einer vorherigen Teilnahme an dem Programm Bürgerarbeit nahm im Zeitverlauf ab (von 15,0 Prozent bei der ersten Auswahlrunde auf 6,9 Prozent bei der Ausweitungsrunde). Des Weiteren zeigt Tabelle 5.3, dass die Teilnehmer_innen der Ausweitungsrunde aus Regionen mit einer höheren Arbeitslosenquote und SGB II-Arbeitslosenquote stammten als Personen der ersten Auswahlrunde. Entsprechend stieg in Auswahlrunde 2 auch der Anteil an Teilnehmenden in Jobcenterregionen des SGB II-Vergleichstyps III, welcher besonders schlechte Vermittlungsaussichten für Leistungsbeziehende widerspiegelt (siehe Tabelle 9.19 im Anhang).

Schon die Analyse der Bruttostichprobe der Teilnehmenden auf Basis der Geschäftsdaten der BA und der Monitoring-Daten (siehe Abschnitt 3.4) hatte darauf hingedeutet, dass sich die Zusammensetzung des geförderten Personenkreises durch Neuzugänge in das Programm nicht grundlegend geändert hatte. Auch die Befragungsdaten zeigen, dass es mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede zwischen den beiden Auswahlrunden von Befragten gab. Personen der Ausweitungsrunde hatten nach den vorliegenden Daten etwas häufiger einen niedrigeren Bildungsgrad, stammten eher aus Jobcenterregionen mit einer höheren Arbeitslosenquote und waren bereits etwas länger im Leistungsbezug.

Des Weiteren deuten die deskriptiven Statistiken in Tabelle 5.3 im Vergleich zu den Befunden auf Basis der Bruttostichprobe der Teilnehmenden (siehe oben, Tabelle 3.6) darauf hin, dass in der Analysestichprobe der befragten Teilnehmenden zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle Frauen, deutsche Staatsangehörige, höher Gebildete und Langzeitarbeitslose, die vorher Arbeitsgelegenheiten wahrnahmen, etwas überrepräsentiert sind (siehe bereits IAQ et al. 2018). Bei den Wirkungsanalysen wird diese Selektivität berücksichtigt.

Charakterisierung der befragten Teilnehmenden im Zeitverlauf

Tabelle 5.4 zeigt die Zusammensetzung der soziodemographischen Merkmale der Teilnehmenden zum Zeitpunkt der drei Befragungswellen. Ein Vergleich der Merkmale über die drei Befragungswellen hinweg liefert Informationen zur Panelmortalität. Während der Frauenanteil, das Durchschnittsalter und der Anteil an Verheirateten über die Wellen in etwa konstant blieb, erhöhte sich der Anteil der befragten deutschen Programmteilnehmenden von 92,2 Prozent in Welle 1 über 93,6 in Welle 2 auf 96,2 Prozent in Welle 3. Außerdem war der Anteil an Personen mit einer Berufsausbildung bzw. einem Universitätsabschluss bei der Wiederholungsbefragung etwas höher (etwa um jeweils einen Prozentpunkt).

Tabelle 5.4 Soziodemographische Merkmale der Teilnehmenden in der Befragungsstichprobe, nach Befragungswellen

Variable	Median ; Ø bzw. Prozent			
	Welle 1	Welle 2	Welle 3	Gesamt
Frau ^a	46,3%	46,4%	45,6%	46,2%
Alter ^a	50,0 ; Ø 49,0	51,0 ; Ø 49,7	51,0 ; Ø 50,1	50,0 ; Ø 49,3
Deutsch	92,2%	93,6%	96,2%	93,0%
Verheiratet ^a	25,2%	26,5%	25,3%	25,6%
<i>Berufliche Bildung ^a</i>				
Kein Ausbildungsabschluss	16,8%	14,5%	15,1%	16,0%
Lehre/Ausbildung	78,8%	79,9%	79,6%	79,2%
Akademischer Abschluss	4,4%	5,7%	5,3%	4,8%
<i>Zielgruppenvorgaben</i>				
Jahre im Leistungsbezug (SGB II) ^b	9,0 ; Ø 7,4	9,0 ; Ø 7,5	9,0 ; Ø 7,2	9,0 ; Ø 7,4
Minderjährige Kinder ^b	25,0%	23,9%	21,0%	24,3%
Gesundheitliche Einschränkung ^b	50,4%	54,0%	54,4%	51,8%
<i>Individueller Unterstützungsbedarf ^c</i>				
Betreuung minderjähriger Kinder	9,7%	8,8%	9,4%	9,4%
Psychische oder Suchtprobleme	15,3%	15,7%	12,9%	15,2%
Schulden	19,6%	18,1%	18,7%	19,1%
Sonstiges	20,8%	21,3%	19,2%	20,8%
Bei mindestens einer Problemlage	40,7%	40,5%	38,5%	40,4%
<i>Arbeitsmarktbezogene Merkmale ^a</i>				
Jahre in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	4,7 ; Ø 6,5	5,0 ; Ø 6,8	5,4 ; Ø 7,2	4,8 ; Ø 6,7
Monate in geringfügiger Beschäftigung	2,9 ; Ø 15,2	2,3 ; Ø 15,1	1,6 ; Ø 15,1	2,5 ; Ø 15,2
Anzahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	6,0 ; Ø 6,7	6,0 ; Ø 6,6	6,0 ; Ø 6,7	6,0 ; Ø 6,7
Vorherige Teilnahme an AGH	76,3%	77,3%	75,9%	76,5%
Vorherige Teilnahme an Bürgerarbeit	12,9%	12,6%	16,2%	13,2%
<i>Jobcenterinformationen ^d</i>				
Arbeitslosenquote	8,9%	8,7%	8,5%	8,8%
Arbeitslosenquote nach SGB II	6,8%	6,7%	6,5%	6,8%
SGB II-Vergleichstyp I	4,8%	5,3%	5,3%	5,0%
SGB II-Vergleichstyp II	17,0%	16,6%	19,2%	17,1%
SGB II-Vergleichstyp III	78,3%	78,1%	75,4%	77,9%
Beobachtungen	2.575	1.118	395	4.088

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Ø = Durchschnitt. ^a zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 31.12.2014 bzw. 31.12.2015. ^b zugespielt aus den Geschäftsdaten der BA, Datenabzug von IAB-DIM (2016) zum Stichtag 12.11.2015 und 13.06.2016 (Auswahlrunde 1) bzw. 17.01.17 (Auswahlrunde 2). ^c 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?“. ^d 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.

Die durchschnittlichen Jahre im Leistungsbezug lagen in den drei Wellen bei 7,2–7,5 Jahren. Dahingegen ist die Wahrscheinlichkeit der wiederholten Teilnahme an der Telefonbefragung für Personen mit minderjährigen Kindern geringer (Anteil sank von 25 Prozent in Welle 1 auf 21 Prozent in Welle 3), während Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen eher daran teilgenommen haben (50,4 Prozent in Welle 1 und 54,4 Prozent in Welle 3).

Teilnehmende, die in der Vergangenheit länger sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren (6,5 Jahre in Welle 1 und 7,2 Jahre in Welle 3) und am Programm „Bürgerarbeit“ teilgenommen hatten (12,9 Prozent in Welle 1 und 16,2 Prozent in Welle 3), beteiligten sich eher in Welle 3 der Befragung. Des Weiteren zeigt sich, dass Teilnehmende aus Jobcentern des SGB II-Typs I und II etwas häufiger an der Panelbefragung teilgenommen hatten als Teilnehmende aus Jobcentern des Typs III.

Insgesamt deuten die deskriptiven Statistiken in Tabelle 5.4 darauf hin, dass sich die Zusammensetzung der Teilnehmenden über die Befragungswellen hinweg nur geringfügig veränderte. Es zeigt sich, dass Teilnehmende mit deutscher Staatsangehörigkeit, mit gesundheitlichen Einschränkungen und ohne minderjährige Kinder eher an den Wiederholungsbefragungen teilnahmen.

Fazit: Selektivität als Herausforderung der Evaluation

Die Teilnahme am Bundesprogramm war nicht zufällig über Personen verteilt, die die Zulassungskriterien erfüllten. Aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme und der von den Jobcentern angestrebten guten Passung zur Tätigkeit wurden vielfach Langzeitleistungsbeziehende mit passenden Kompetenzen, etwa einer ausgeprägten Selbstbestimmtheit, oder Vorerfahrungen gefördert. Diese Faktoren können mit Dimensionen der sozialen Teilhabe zusammenhängen. Bei denjenigen Teilhabeindikatoren, die für die Auswahl ins Programm vermutlich hilfreich waren (etwa Selbstbestimmtheit) kann daher ein Kontrollgruppenvergleich zu einer Überschätzung der Programmwirkung führen. Die beobachteten Unterschiede beim Kontrollgruppenvergleich (oder Teile davon) können dann eher als Resultat der Selektion bestimmter Personen ins Programm verstanden werden.

Ein weiterer Selektionsprozess betrifft die Auswahl der Jobcenter. Das Programm konnte durch seine Anlage nur Personen erreichen, die im Einzugsgebiet eines Jobcenters wohnten, das auch am Programm teilnahm. Die Rahmenbedingungen, die für die Wirksamkeit des Programms bedeutsam sind, können in diesen Jobcentern, systematisch anders sein als in den übrigen Jobcentern. Um diese Selektion auf der Jobcenterebene abzubilden, wurde im Matching-Verfahren von Teilnehmenden und Kontrollpersonen die Klassifikation der Jobcenter in 15 SGB II-Vergleichstypen berücksichtigt (für eine Übersicht der SGB II-Vergleichstypen siehe Tabelle 9.19 im Anhang). Dadurch wurden 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 und den Wiederholungsbefragungen (siehe oben, Tabelle 5.1 und Tabelle 5.2). Um zu untersuchen, welche Merkmale zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit beigetragen haben, an der telefonischen Befragung bzw. an den Wiederholungsbefragungen teilzunehmen, wurden auf der Grundlage der Geschäftsdaten der BA ergänzende Probitmodelle geschätzt. Die resultierenden Schätzungen der Befragungswahrscheinlichkeit wurden bei den Wirkungsanalysen berücksichtigt, um etwaige Verzerrungen auszugleichen. Die in diesem Kapitel vorgestellten Deskriptionen deuten darauf hin, dass sich die Zusammensetzung der befragten Teilnehmenden über die Zeit nur geringfügig mit Blick auf die Soziodemographie, die Arbeitsmarkthistorie und der Arbeitsmarktlage geändert hatte. Um dennoch die Konsequenzen einer möglichen Selektion für die Schätzwerte der Programmwirkungen näher zu untersuchen, werden die Schätzungen mit und ohne Berücksichtigung der Teilnahmewahrscheinlichkeit an den Befragungen durchgeführt und ausgewertet.

5.4 Die Indikatoren sozialer Teilhabe

5.4.1 Soziale Teilhabe in der ökonometrischen Wirkungsanalyse

Eine der zentralen Herausforderungen der Evaluation bestand darin, das Zielkriterium der sozialen Teilhabe so zu operationalisieren, dass die Programmeffekte empirisch abgeschätzt werden konnten. Obwohl das Konzept der sozialen Teilhabe bereits in mehreren Studien empirisch umgesetzt wurde (siehe bspw. Gundert und Hohendanner 2014), lag dem Forschungsteam keine geeignete Operationalisierung von sozialer Teilhabe vor, die direkt verwendet werden konnte. Insofern leistet die Evaluation mit der Operationalisierung des Konzepts über die Bewertung des Bundesprogramms hinaus einen originären wissenschaftlichen Beitrag zur Arbeitsmarktforschung. Wie in Kapitel 2 dargelegt, wurde basierend auf theoretischen und empirischen Grundlagen ein mehrdimensionales Konzept der individuellen sozialen Teilhabe entwickelt.

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.

Von den im Konzept vorgestellten zwölf Dimensionen werden im Folgenden acht Dimensionen analysiert: Lebenszufriedenheit, Ressourcen, Selbstwirksamkeit, Kompetenzen, Erwerbstätigkeit, Soziale Integration, Gesundheit sowie Anerkennung und Vertrauen. Diese Reduktion von ursprünglich zwölf Dimensionen ist darin begründet, dass zwei Dimensionen als Teil der Programmgestaltung und damit als Umwandlungsfaktor bewertet wurden (politische und wirtschaftliche Rechte sowie soziale Rechte). Zudem haben sich die zwei Dimensionen Bildung/Kultur und Work-Life-Balance als nicht empirisch trennscharf zu anderen Dimensionen erwiesen. 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 wurden sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe identifiziert, die den acht Dimensionen zugeordnet werden können. Die Indikatoren wurden gleichberechtigt behandelt. Es wurde nicht der Versuch einer Bewertung oder Priorisierung unternommen. Eine Übersicht über alle sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe mit einer Kurzbeschreibung enthält Tabelle 5.5.²⁶

5.4.2 Beschreibung der sechzehn Indikatoren der sozialen Teilhabe

Tabelle 5.5 dokumentiert die empirischen Durchschnittswerte der sechzehn Teilhabeindikatoren zu den drei verschiedenen Befragungszeitpunkten für die Teilnehmenden.

Lebenszufriedenheit

Die allgemeine **Lebenszufriedenheit** stellt eine umfassende Beurteilung der persönlichen Lebenssituation dar und gilt vielfach als ein eigenständiger und persistenter Aspekt des subjektiven Wohlergehens bzw. des Glücksgefühls eines Menschen (z. B. Krueger und Schkade 2008). Diese Beurteilung hängt von äußeren Umständen und dem Vergleich mit anderen Personen, eigenen

²⁶ Für eine ausführlicheren Beschreibung der Indikatoren und den einzelnen Items, aus denen sie gebildet wurden, siehe auch Tabelle 9.30 im Anhang und die Ausführungen zur Berechnung der Indikatoren in IAQ et al. 2018.

Erfahrungen und Zukunftserwartungen ab. Maße des subjektiven Wohlbefindens, wie insbesondere die allgemeine Lebenszufriedenheit, werden vielfach als Indikator für den individuellen Nutzen gesehen (z.B. Frey und Stutzer 2012). Alle befragten Personen konnten ihre allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben auf einer Skala zwischen 0 und 10 ausdrücken.

Tabelle 5.6 zeigt, dass die allgemeine Lebenszufriedenheit der Programmteilnehmenden in der ersten Befragungswelle durchschnittlich bei 7,2 Punkten lag. Dieser Wert blieb in der zweiten Welle in etwa konstant (bei 7,3 Punkten), bevor er in der letzten Welle auf 6,9 Punkte abfiel.

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 für eine Gruppe, die die Zielgruppenvorgaben des Bundesprogramms erfüllt, bei 5,4 Punkten liegt.²⁷ Die deutlich höhere Lebenszufriedenheit bei den Programmteilnehmenden von beinahe zwei Punkten gibt bereits einen ersten Hinweis auf mögliche positive Programmwirkungen.

Ressourcen

Die Verfügbarkeit von materiellen Ressourcen, zum Beispiel in Form von Einkommen oder einem eigenen Fahrzeug, erleichtert es Menschen, an Aktivitäten teilzunehmen und Konsumwünsche zu verwirklichen (siehe z.B. Hirsland et al. 2012). Um materielle Ressourcen zu erfassen, wurden drei Teildimensionen betrachtet: **Konsum, Aktivität und Mobilität** sowie **warme Mahlzeit**.

Der Indikator Konsum gibt an, inwiefern Veranstaltungsbesuche, Kauf von Kleidung und Ausgehen mit Freunden/Bekanntem ohne finanzielle Einschränkungen möglich sind. Tabelle 5.6 zeigt, dass Teilnehmende in allen drei Wellen einen Mittelwert von 2,2 bis 2,3 auf einer Skala von 1 bis 3 erreichten. Ein ähnliches Bild ergab sich auch bei dem Indikator Aktivität und Mobilität, der die Häufigkeit von Veranstaltungsbesuchen, Kauf von Kleidung und Ausgehen mit Freunden/Bekanntem, betrachtet. Außerdem fließen in diesen Indikator Informationen zur Mobilität ein, erfasst durch die Verfügbarkeit eines Kfz oder einer guten ÖPNV-Anbindung. Dieser Indikator blieb konstant über die drei Wellen bei einem Mittelwert von ungefähr 3,0 Punkten auf einer Skala von 1 bis 5. Bei dem dritten Indikator warme Mahlzeit lag der Mittelwert bei allen drei Wellen bei ca. 4,0 und erreichte somit den Maximalwert auf der Skala von 1 bis 4.

Selbstwirksamkeit

Selbstwirksamkeit 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 die Selbstwirksamkeit stärken kann (siehe z.B. Jahoda 1981). Die Dimension Selbstwirksamkeit wird mit den beiden Indikatoren **Selbstvertrauen und Selbstbestimmtheit** abgebildet.

Tabelle 5.6 zeigt, dass das Selbstvertrauen der Teilnehmenden in den drei Befragungswellen mit 4,1 bis 4,2 Punkten auf einer Skala von 1 bis 5 relativ hoch war. Der Indikator Selbstbestimmtheit beschreibt das subjektive Empfinden, die eigene Zukunft selbst bestimmen zu können und befördert auf diesem Weg die Selbstwirksamkeit. Hier betrug der Mittelwert in allen drei Wellen ca. 3,0 Punkten auf einer Skala von 1 bis 4.

²⁷ Diese Auswertung im PASS basiert auf Angaben von ca. 2.700 Personen, die mindestens 35 Jahre alt und mindestens vier Jahre arbeitslos gemeldet waren und entweder gesundheitliche Einschränkungen und/oder minderjährige Kinder hatten.

Kompetenzen

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

Die eigenen Fertigkeiten, darunter das Schreiben von Briefen oder E-Mails auf Deutsch oder das Lösen einfacher mathematischer Aufgaben, wurden von den Teilnehmenden mit durchschnittlich 3,0 von 1 bis 4 möglichen Punkten angegeben. Dieser Indikator wurde aufgrund der geringen Variation in den Antworten und um die Befragten zu entlasten nur in der ersten Befragungswelle abgefragt. Der Durchschnitt der Bewertung der eigenen Softskills lag über alle drei Wellen bei 4,4 von 1 bis maximal 5 möglichen Punkten. Softskills umfassen in dieser Befragung nicht-kognitive Kompetenzen wie Pünktlichkeit, Genauigkeit, Kooperationsbereitschaft, Verantwortungsbewusstsein sowie Eigenständigkeit und Zielstrebigkeit.

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, hängt auch davon ab, 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 **Arbeitserträglichkeit**.

Tabelle 5.6 zeigt, dass die durchschnittliche Arbeitszufriedenheit der Teilnehmenden in allen drei Wellen bei 3,2 Punkten auf einer Skala von 1 bis 4 lag, was auf eine relativ positive Bewertung der Arbeit schließen lässt. 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 Anerkennung durch die Vorgesetzten. Zusätzlich wurde die subjektive Beurteilung der „Wichtigkeit, eigenes Geld zu verdienen“ mit einbezogen.

Der Indikator Arbeitserträglichkeit fasst Fragen zur Überforderung durch die Tätigkeit, zum Stressniveau und zur körperlichen Anstrengung zusammen. Je höher die Arbeitserträglichkeit ist, desto weniger gestresst, überfordert und körperlich angestrengt fühlen sich die Befragten durch ihre Erwerbstätigkeit. Die Arbeitserträglichkeit sank leicht von 3,3 Punkten auf einer Skala von 1 bis 4 in Welle 1 auf 3,1 Punkten in Welle 3.

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 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 **Kollegialität** und **soziales Netzwerk**.

Der Indikator Kollegialität am Arbeitsplatz erreichte bei Teilnehmenden in den drei Wellen einen Mittelwert von 3,5 bis 3,6 Punkten auf einer Skala von 1 bis 4. Das soziale Netzwerk fasst die Qualität der Nahbeziehungen außerhalb der Beschäftigung zusammen. Die Teilnehmenden erreichten hier einen durchschnittlichen Indikatorwert von 3,3 Punkten auf einer Skala von 1 bis 5 in allen drei Wellen.

Gesundheit

Der Gesundheitszustand eines Individuums kann eine wichtige Rolle spielen, um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Gesundheitliche Einschränkungen waren ein Zugangskriterium für das Bundesprogramm. Die genauen Kriterien, nach denen die Jobcenter eine gesundheitliche Einschränkung feststellten, standen in den Geschäftsdaten der BA nicht zur Verfügung. In der Befragung wurden 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 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 erreichten einen Durchschnittswert von 2,9 Punkten in der ersten Welle der Befragung. Der Gesundheitszustand sank leicht auf einen Wert von 2,7 in Welle 3.

Die PASS-Befragung enthält die gleichen Fragen zu einzelnen Teilaspekten dieses Teilhabeindicators: zur subjektiven Einschätzung des Gesundheitszustandes und der Häufigkeit von psychischen Problemen in den letzten vier Wochen. In den PASS-Daten hatte die Gruppe, die die Zielgruppenvorgaben des Bundesprogramms erfüllt, einen mittleren Gesundheitszustand von 3,4 Punkten auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (schlecht). Die seelischen Probleme lagen bei 2,6 Punkten auf einer Skala von 1 (überhaupt keine) bis 5 (sehr stark). Im Vergleich dazu lag die Selbsteinschätzungen zum Gesundheitszustand und zu seelischen Problemen bei den befragten Teilnehmenden des Bundesprogramms in der ersten Befragungswelle im Mittel bei 3,1 Punkten bzw. 3,7 Punkten und damit höher als bei einer ähnlichen Personengruppe in den PASS-Daten.

Das Gesundheitsverhalten, welches sich aus der Selbsteinschätzung der eigenen Lebensführung bezüglich verschiedener Gesundheitsaspekte ergibt, wurde in der ersten Befragungswelle durchschnittlich mit 3,8 von 1 bis 5 Punkten bewertet. Dieser Wert blieb unverändert über die drei Befragungswellen hinweg.

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). 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). Der daraus resultierende Indikator erreichte für die Teilnehmenden einen Mittelwert von 5,9 Punkten auf einer Skala von 1 bis 10 Punkten zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle. In der zweiten Welle blieb dieser Wert relativ konstant (Verringerung um 0,1 Punkte), bevor er in der dritten Welle auf 5,5 Punkte sank. 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 lag hier bei den Teilnehmenden über alle drei Wellen bei 3,2 bis 3,3 Punkten auf einer Skala von 1 bis 5.

Tabelle 5.5 Beschreibung der Teilhabeindikatoren

Dimensionen	Indikatoren	Kurzbeschreibung
Lebenszufriedenheit	Lebenszufriedenheit	Die allgemeine Lebenszufriedenheit stellt eine umfassende Beurteilung der persönlichen Lebenssituation zum Zeitpunkt der Befragung dar.
Ressourcen	Konsum	Je höher der Wert des Indikators angegeben wird, desto weniger fühlen sich die Teilnehmenden finanziell bei Veranstaltungsbesuchen, dem Kauf von Kleidern, sowie dem Ausgehen mit Freunden eingeschränkt.
	Aktivität und Mobilität	Misst die angegebene Häufigkeit von Aktivitäten und Kleidungskäufen der Teilnehmenden. Außerdem geht die Verfügbarkeit eines Kfz oder die ÖPNV-Anbindung ein.
	Warme Mahlzeit	Ein niedriger Wert dieses Indikators wird erreicht, wenn Teilnehmende aus finanziellen Gründen der regelmäßige Zugang zu warmen Mahlzeiten verwehrt bleibt.
Selbstwirksamkeit	Selbstvertrauen	Vertrauen darin, mit den eigenen Handlungen und Fähigkeiten angestrebte oder erwünschte Ergebnisse erzielen zu können.
	Selbstbestimmtheit	Befähigung die eigene Zukunft selbst bestimmen zu können.
Kompetenzen	Fertigkeiten	Kognitive Kompetenzen bei Aufgaben des Berufslebens. Hier sind beispielsweise das Schreiben von Briefen oder Emails auf Deutsch oder das Lösen einfacher mathematischer Aufgaben gemeint.
	Softskills	Hiermit sind nicht-kognitive Kompetenzen wie Pünktlichkeit, Genauigkeit, Kooperationsbereitschaft, Verantwortungsbewusstsein sowie Eigenständigkeit und Zielstrebigkeit gemeint.
Erwerbstätigkeit	Arbeitszufriedenheit	Die Arbeitszufriedenheit wird durch 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 operationalisiert. Zusätzlich wird die subjektive Beurteilung der „Wichtigkeit, eigenes Geld zu verdienen“ in diesem Indikator berücksichtigt.
	Arbeitsertüchtigkeit	Eine Überforderung durch Tätigkeiten im Berufsalltag, ein hohes Stressniveau und hohe körperliche Anstrengungen führen zu einem niedrigen Wert des Indikators „Arbeitsertüchtigkeit“.
Soziale Integration	Kollegialität	Qualität und Quantität der Interaktion mit Kolleg_innen am Arbeitsplatz.
	Soziales Netzwerk	Häufigkeit des Umgangs mit und Unterstützung durch Freunde, Bekannte und Nachbarn
Gesundheit	Gesundheitszustand	Beinhaltet 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 Fehltag durch Krankschreibungen in den letzten drei Monaten.
	Gesundheitsverhalten	Wird über die Selbsteinschätzung der eigenen Lebensführung bezüglich Gesundheitsaspekten gebildet.
Anerkennung	Gesellschaftliche Anerkennung	Beinhaltet die wahrgenommene Zugehörigkeit zur Gesellschaft (ausgeschlossen/zugehörig) und Stellung innerhalb der Gesellschaft (unten/oben).
	Vertrauen in Institutionen	Beinhaltet Aussagen zum Vertrauen in die Arbeit der Bundesregierung, der Polizei, der Gewerkschaften und zum Bildungs- und Gesundheitssystem.

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Tabelle 5.6 Teilhabeindikatoren der Teilnehmenden in drei Wellen

Dimensionen	Indikatoren	Wertebereich	Welle 1		Welle 2		Welle 3	
			Ø	N	Ø	N	Ø	N
Lebenszufriedenheit	Lebenszufriedenheit	0-10	7,2	2.562	7,3	1.115	6,9	395
Ressourcen	Konsum	0-3	2,2	2.558	2,3	1.113	2,2	393
	Aktivität und Mobilität	1-5	3,1	2.575	3,0	1.118	3,0	395
	Warme Mahlzeit	1-4	4,0	2.568	4,0	1.117	3,9	395
Selbstwirksamkeit	Selbstvertrauen	1-5	4,2	2.571	4,2	1.117	4,1	393
	Selbstbestimmtheit	1-4	3,0	2.572	3,0	1.115	2,9	394
Kompetenzen	Fertigkeiten	1-4	3,0	2.574	-	-	-	-
	Softskills	1-5	4,4	2.572	4,4	1.118	4,4	393
Erwerbstätigkeit	Arbeitszufriedenheit	1-4	3,2	636	3,2	400	3,2	166
	Arbeitsertüchtigkeit	1-4	3,3	636	3,2	400	3,1	166
Soziale Integration	Kollegialität	1-4	3,6	626	3,5	397	3,5	165
	Soziales Netzwerk	1-5	3,3	2.575	3,3	1.118	3,3	394
Gesundheit	Gesundheitszustand	1-4	2,9	2.575	2,8	1.118	2,7	394
	Gesundheitsverhalten	1-5	3,8	2.575	3,8	1.118	3,8	394
Anerkennung	Gesellschaftliche Anerkennung	1-10	5,9	2.568	5,8	1.115	5,5	393
	Vertrauen in Institutionen	1-5	3,3	2.570	3,2	1.117	3,2	394

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Ø = Durchschnitt. N gibt die Anzahl an Beobachtungen an, für die die Indikatoren berechnet werden konnten. Fertigkeiten wurden nur in Welle 1 abgefragt.

5.4.3 Das Konzept der Ausprägungen der sozialen Teilhabe

Die Teilhabeindikatoren haben verschieden lange Skalen (siehe oben, Tabelle 5.6). 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:

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

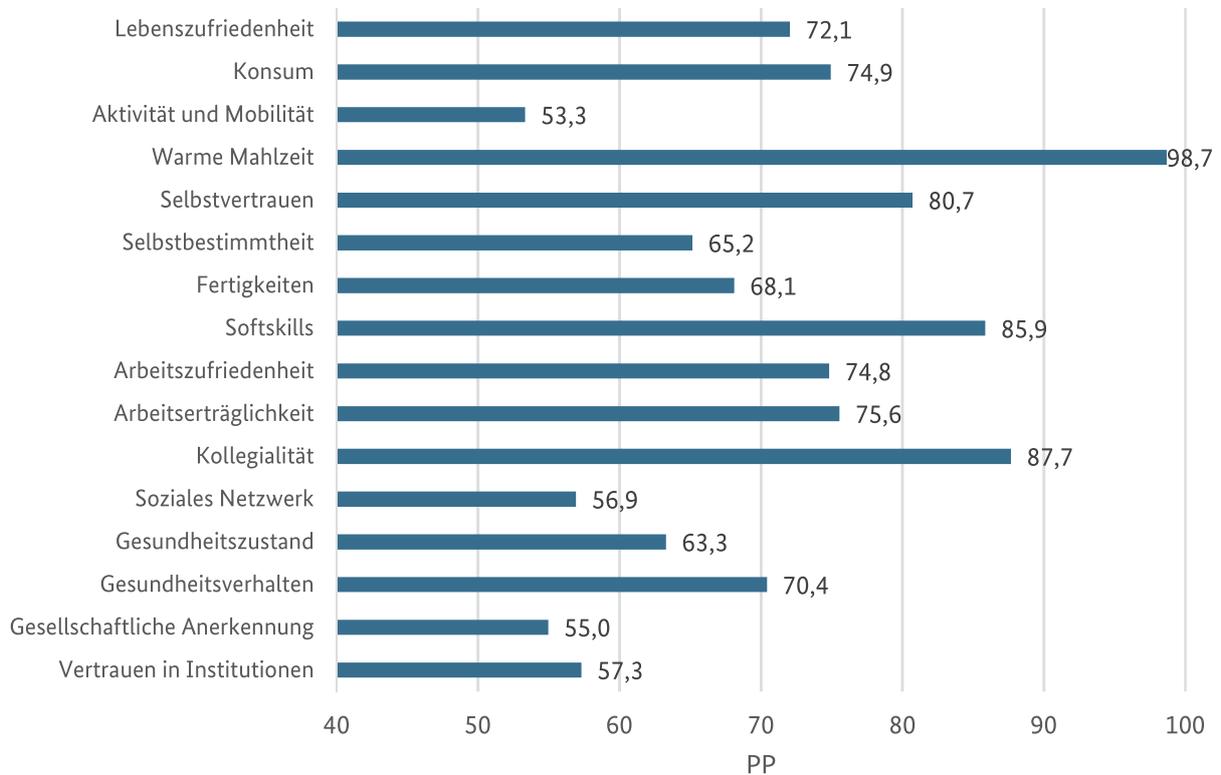
Wird bei einem Indikator der sozialen Teilhabe, der von 1 bis 5 reicht, beispielsweise im Mittel ein Wert von 4 statt des maximal möglichen Wertes 5 erreicht, so beträgt die Ausprägung des Indikators 75 Prozent $((4 - 1)/(5 - 1) \cdot 100)$. Das Verbesserungspotenzial beträgt in diesem Fall 25 Prozentpunkte.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

Die Indikatoren Softskills (85,9 Prozent), Selbstvertrauen (80,7 Prozent) und Kollegialität (87,7 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 berufliches Netzwerk scheint demnach die soziale Teilhabe bereits sehr ausgeprägt zu sein, ebenso wie beim Selbstvertrauen. Im Vergleich dazu fallen die relativ niedrigen Ausprägungen bei der gesellschaftlichen Anerkennung (55,0 Prozent), beim sozialen Netzwerk (56,9 Prozent), beim Vertrauen in Institutionen (57,3 Prozent) und, angesichts der Zielgruppe wenig überraschend, beim Gesundheitszustand (63,3 Prozent) auf. Abbildung 5.2 illustriert die durchschnittlichen Ausprägungen der Indikatoren der sozialen Teilhabe basierend auf der Stichprobe der Teilnehmenden zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle. Das Balkendiagramm zeigt, dass die verschiedenen Teilhabeindikatoren ganz unterschiedliche Ausprägungen erreichen. Sie variieren zwischen 53,3 Prozent (Aktivität und Mobilität) und 98,7 Prozent (warme Mahlzeit). Dieses Bild verdeutlicht die multidimensionale Natur der sozialen Teilhabe.

Die meisten Teilhabeindikatoren erreichen eine mittlere bis hohe Ausprägung. Im mittleren Bereich zwischen 70 und 80 Prozent bewegen sich die Indikatoren Gesundheitsverhalten, Konsum, Lebens- und Arbeitszufriedenheit sowie die Arbeitserträglichkeit. Ziemlich genau im mittleren Bereich aller Indikatoren liegt die allgemeine Lebenszufriedenheit der Teilnehmenden mit einem Durchschnittswert von 72,1 Prozent. Dies entspricht, wie bereits erwähnt, etwa dem Mittelwert der Bevölkerung in Deutschland. Etwas darunter liegen die Fertigkeiten mit 68,1 Prozent und die Selbstbestimmtheit mit 65,2 Prozent.

Die Indikatoren Softskills (85,9 Prozent), Selbstvertrauen (80,7 Prozent) und Kollegialität (87,7 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 berufliches Netzwerk scheint demnach die soziale Teilhabe bereits sehr ausgeprägt zu sein, ebenso wie beim Selbstvertrauen. Im Vergleich dazu fallen die relativ niedrigen Ausprägungen bei der gesellschaftlichen Anerkennung (55,0 Prozent), beim sozialen Netzwerk (56,9 Prozent), beim Vertrauen in Institutionen (57,3 Prozent) und, angesichts der Zielgruppe wenig überraschend, beim Gesundheitszustand (63,3 Prozent) auf.

Abbildung 5.2 Ausprägung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden in der ersten Befragungswelle



Quelle: FD_BPSTAA.

Erläuterung: PP = Prozentpunkte. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet.

5.4.4 Entwicklung der Ausprägungen sozialer Teilhabe bei Teilnehmenden und Kontrollpersonen über die Zeit

Die Entwicklung der mittleren Ausprägungen sozialer Teilhabe für Teilnehmende und zugehörige Kontrollpersonen über die drei Befragungswellen hinweg wird in Abbildung 5.3 dargestellt.

Die mittlere Ausprägung der Lebenszufriedenheit der Teilnehmenden war in der ersten Befragungswelle 14 Prozentpunkte höher als die der Kontrollpersonen. Die Lebenszufriedenheit der Kontrollpersonen nahm im Laufe der Zeit etwas zu (um 4 Prozentpunkte von Welle 1 bis Welle 3), während die Lebenszufriedenheit der Teilnehmenden etwas abnahm (um 3 Prozentpunkte von Welle 1 auf Welle 3).

Den stärksten Anstieg über die drei Befragungswellen hinweg erfuhren die Kontrollpersonen bei dem Indikator Konsum. Dieser stieg von Welle 1 bis Welle 3 um knapp 8 Prozentpunkte und erreichte in Welle 3 mit einer mittleren Ausprägung von 73,6 Prozent ein ähnliches Niveau wie das der Teilnehmenden. Ein Grund hierfür könnte sein, dass im Laufe der Zeit immer mehr Kontrollpersonen eine Beschäftigung fanden. Dies wird näher in Abschnitt 5.6.2 untersucht.

Bei den Indikatoren Aktivität und Mobilität, warme Mahlzeit, Selbstbestimmtheit, Softskills, soziales Netzwerk, Gesundheitsverhalten und Vertrauen in Institutionen ist der Unterschied zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen vergleichsweise gering und die Werte bleiben relativ konstant

über die Zeit. Insbesondere zeigt sich, dass die mittlere Ausprägung bei dem Indikator warme Mahlzeit für beide Gruppen über alle drei Befragungswellen bei beinahe 100 Prozent liegt. Hier gibt es folglich keine Möglichkeit zur Steigerung.

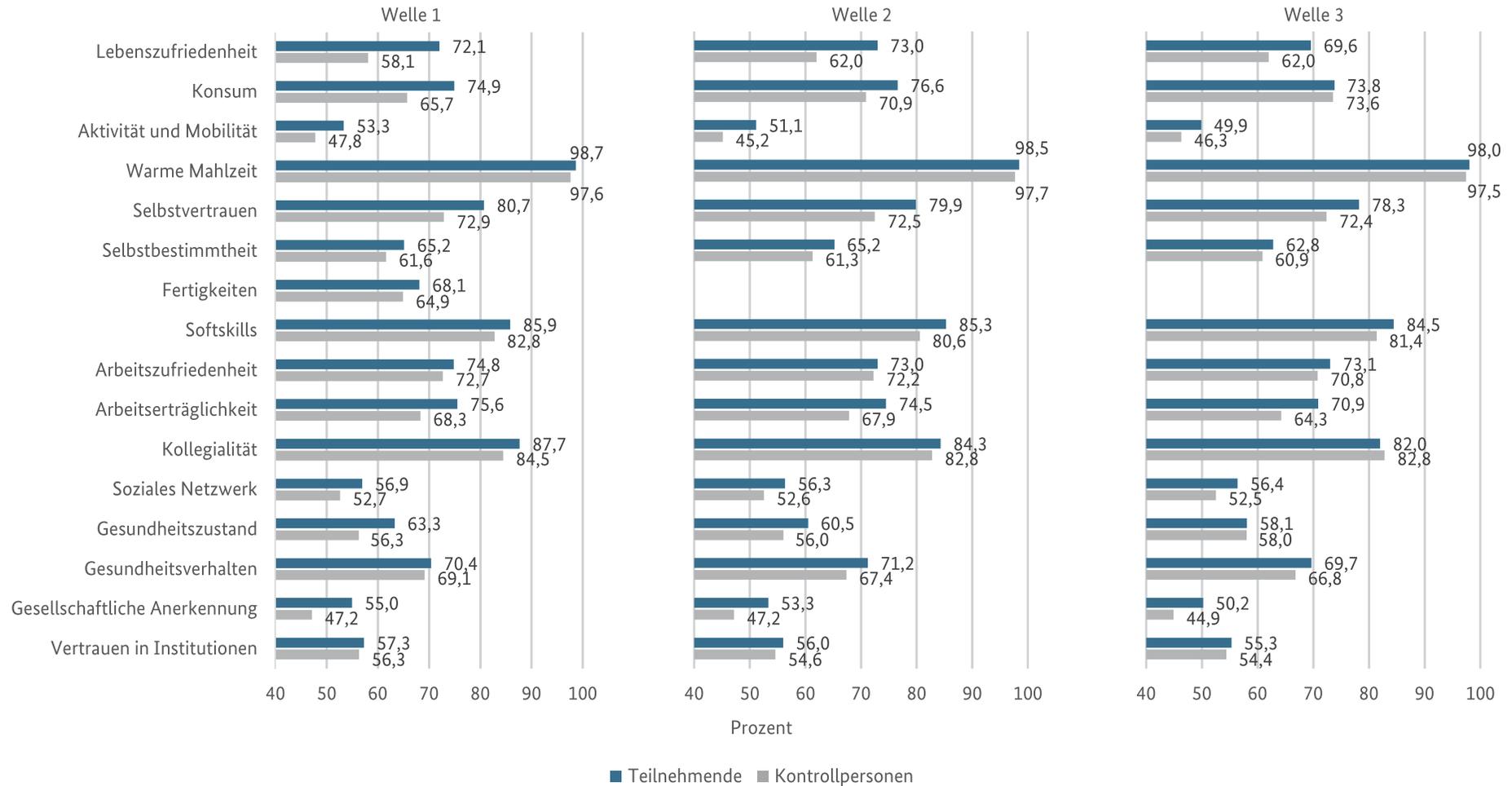
Programmteilnehmende erreichten bei dem Indikator Selbstvertrauen in Welle 1 höhere Werte als Nichtteilnehmende (Differenz von 8 Prozentpunkten). Dieser Unterschied blieb im Laufe der Zeit in etwa bestehen. Der Indikator Fertigkeiten wurde ausschließlich in Welle 1 abgefragt. Der Unterschied in beiden Gruppen ist hier mit ca. 3 Prozentpunkten vergleichsweise gering.

Die Indikatoren Arbeitszufriedenheit, Arbeitserträglichkeit und Kollegialität können nur für Programmteilnehmende und erwerbstätige Nichtteilnehmende erfasst werden. Dies reduzierte die Beobachtungszahl in der Analysestichprobe mit den statistischen Zwillingen um etwa 80 Prozent in Welle 1. Während die Arbeitszufriedenheit in den beiden verbleibenden Gruppen ähnlich hohe Ausprägungen erreichte und relativ konstant über die Zeit blieb, betrug der Unterschied mit Blick auf die Arbeitserträglichkeit zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden etwa 7 Prozentpunkte in den drei Wellen. Für beide Gruppen nahm die mittlere Ausprägung der Arbeitserträglichkeit über die Zeit um 4-5 Prozentpunkte ab. Die Kollegialität erreichte ähnlich hohe Werte für Teilnehmende und Kontrollpersonen (84,5 bzw. 87,7 Prozent in Welle 1) und diese glichen sich über die drei Befragungswellen hinweg weiter an.

Die mittlere Ausprägung des Gesundheitszustands von Teilnehmenden betrug in Welle 1 63,3 Prozent und war damit etwa 7 Prozentpunkte höher als der Wert von Kontrollpersonen. Dieser Unterschied verschwand allerdings über die Befragungswellen hinweg. Der Gesundheitszustand der Teilnehmenden verschlechterte sich und erreichte in Welle 3 eine Ausprägung von 58,1 Prozent. Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Indikator gesellschaftliche Anerkennung, der in Welle 1 bei Teilnehmenden ein Niveau von 55,0 Prozent erreichte. Für Kontrollpersonen erreichte dieser Indikator im Durchschnitt 47,2 Prozent. Der Unterschied in Welle 1 von 8 Prozentpunkte wurde kleiner und die Ausprägung nahm für die Teilnehmenden um ca. 5 Prozentpunkte ab. Diese Abnahme im Zeitverlauf könnte auf Gewöhnungseffekte, Angst vor der Rückkehr in den Leistungsbezug oder eine steigende Zahl an Programmabbrecher_innen zurückzuführen sein.

Die Unterschiede in den Ausprägungen der Indikatoren der sozialen Teilhabe zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen geben erste Hinweise auf die Wirkungen des Programms. Außerdem zeigt sich, dass diese Unterschiede für die verschiedenen Indikatoren variieren und sich über die Zeit unterschiedlich entwickeln. Diese Zusammenhänge werden in den folgenden Kapiteln näher untersucht.

Abbildung 5.3 Ausprägungen der sozialen Teilhabe von Teilnehmenden und Kontrollpersonen in den drei Wellen der Befragung



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3). Fertigkeiten wurden nur in Welle 1 abgefragt.

5.4.5 Zwischenfazit: Differenzierte Erfassung sozialer Teilhabe

Basierend auf theoretischen und empirischen Grundlagen wurde ein mehrdimensionales operationalisierbares Konzept der individuellen sozialen Teilhabe entwickelt. Daraus wurden sechzehn Indikatoren abgeleitet, die wiederum als Zielvariablen in den Wirkungsanalysen verwendet wurden.

Verschiedene Teilhabeindikatoren nehmen ganz unterschiedliche Ausprägungen an. Teilhabeindikatoren, die unmittelbar mit der Beschäftigung zusammenhängen, wie beispielsweise die Kollegialität, wiesen höhere Werte auf als Indikatoren, die sich nicht spezifisch auf Erwerbstätigkeit beziehen, wie insbesondere das relativ niedrige Vertrauen in Institutionen oder die vergleichsweise niedrigen Werte bei der gesellschaftlichen Anerkennung. Die allgemeine Lebenszufriedenheit erreichte einen mittleren Wert.

Die relativ hohen Werte bei der Kollegialität, dem Selbstvertrauen und bei den Softskills, aber auch bei den Fertigkeiten, der Arbeitszufriedenheit und Arbeitserträglichkeit könnten auf eine Selektion von Personen in das Programm hindeuten, entweder bedingt durch das Anliegen der Jobcenter, den Teilnehmenden eine gute Passung mit den angebotenen Tätigkeiten zu ermöglichen, oder durch Selbstselektion. Aus diesem Grund können auch durch einen Kontrollgruppensatz evtl. nicht für alle Indikatoren Wirkungen abgeschätzt werden. Der folgende Abschnitt 5.5 untersucht deshalb, welche Indikatoren für eine Wirkungsanalyse geeignet sind.

5.5 Der Weg zur Abschätzung von Programmwirkungen

Der Gruppenvergleich der mittleren Ausprägungen der sozialen Teilhabe für Teilnehmende und Nichtteilnehmende in Abschnitt 5.4.4 gibt bereits erste Hinweise auf die durchschnittlichen Programmwirkungen und deren Entwicklung über die Zeit. Zwar haben Teilnehmende bei allen Indikatoren in der Regel höhere Durchschnittswerte als deren Kontrollpersonen, allerdings können die Unterschiede nicht für alle Indikatoren als Programmwirkungen interpretiert werden. Im Folgenden wird 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*.

Abbildung 5.3 zeigt, dass der Indikator **warme Mahlzeit** sowohl in der Gruppe der Teilnehmenden als auch in der Gruppe der Nichtteilnehmenden bereits sehr hohe Werte aufwies: die Ausprägung erreichte bereits in Welle 1 einen Wert von 99 Prozent). Es gab somit praktisch keinen 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 Programmteilnehmende 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 für die Gruppe der nichterwerbstätigen Kontrollpersonen reduziert sich die Beobachtungszahl um etwa

80 Prozent in Welle 1. Zur Abschätzung der Programmwirkung dieser Indikatoren können also nur statistische Zwillinge herangezogen werden können, bei denen sowohl der Teilnehmende als auch die Kontrollperson erwerbstätig ist. Dies führt wiederum zu einer speziellen Auswahl an 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. Um jedoch mögliche Wirkungskanäle des Programms besser zu verstehen, wird weiter unten in der Stichprobe der Teilnehmenden analysiert, welche Erklärungsbeiträge diese drei Indikatoren für die Ausprägung der übrigen Indikatoren leisten (siehe unten, Tabelle 5.11). Des Weiteren wird die Gruppe der erwerbstätigen Kontrollpersonen näher untersucht und analysiert welche Rolle diese für den ATT und mögliche Lock-in-Effekte spielen (siehe Abschnitt 5.6.2).

Der Indikator **Fertigkeiten** misst die Kompetenz bei spezifischen Aufgaben des Berufslebens, wie dem Schreiben von Briefen oder Emails auf Deutsch oder das Lösen einfacher mathematischer Aufgaben. Abbildung 5.3 zeigt, dass Teilnehmende etwas höhere Werte als Kontrollpersonen aufwiesen. Ferner zeigen vorhergehende Analysen (siehe IAQ et al. 2019), dass der Indikator zwischen den Befragten der Welle 1 kaum variierte. Daher wurde auf eine nochmalige Befragung zu den Fertigkeiten in den Folgewellen verzichtet und eine Analyse der Entwicklung über die Zeit ist nicht möglich. Da die Schlussfolgerung, dass das Programm die Fertigkeiten der Teilnehmenden erhöht hat, unter Berücksichtigung auch der Interviews nicht uneingeschränkt möglich ist und dieser Indikator nicht weiter erhoben wurde, wird er in den folgenden Wirkungsanalysen nicht berücksichtigt.

Um Selektionseffekte zu untersuchen, werden in einem weiteren Schritt 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 teilnahm.

Da die Teilnahme am Programm für zugangsberechtigte Personen freiwillig war, 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 einer geringeren Selbstbestimmtheit nicht an dem Programm teilnahm 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 in Teilen oder ganz auf bereits bestehende Unterschiede vor Programmbeginn. Hingegen hatten Kontrollpersonen, deren Jobcenter keine Plätze im Bundesprogramm angeboten haben, 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 der Selbstbestimmtheit oder anderer Dimensionen der sozialen Teilhabe handelte. Zudem basieren die Abschätzungen der Programmwirkungen 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 ist für Kontrollpersonen aus nichtteilnehmenden Jobcentern tendenziell eher erfüllt, da hier keine Wechselwirkungen aufgrund des Programms zu erwarten sind.

Um dies mit statistischen Methoden zu prüfen, wurde getestet, ob sich die Effekte hinsichtlich der elf verbleibenden Teilhabeindikatoren für Teilnehmende mit Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern und aus nicht-teilnehmenden Jobcentern unterscheiden. Hierfür wurden zunächst die Effekte zu den drei Befragungszeitpunkten für diese zwei Gruppen separat berechnet. Anschließend wurde überprüft, ob sich die geschätzten Programmwirkungen signifikant voneinander

unterscheiden. Indikatoren, bei denen dies der Fall war, wurden in den folgenden Analysen nicht mehr betrachtet, da eine Abweichung in den Schätzwerten Hinweise auf Selektivität liefert.

Der resultierende Vergleich der Schätzwerte von Programmteilnehmenden und ihren Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern und Teilnehmenden und ihren Kontrollpersonen aus nicht-teilnehmenden Jobcentern zeigt, dass es bei dem Indikator **Selbstbestimmtheit** signifikante Abweichungen bei den berechneten Programmeffekten gibt (siehe Tabelle 9.33 im Anhang). Der Unterschied zwischen Programmteilnehmenden und Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern deutet darauf hin, dass die Programmteilnehmenden hinsichtlich dieses Indikators positiv selektiert sind – d.h. sie hatten wahrscheinlich bereits beim Programmeintritt höhere Werte bei der Selbstbestimmtheit. Dies bestätigen tendenziell auch Befunde aus den qualitativen Interviews (siehe oben, Abschnitt 4.3.5). Bei diesem Indikator liegt der Schluss nahe, dass die Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang als Wirkungen interpretiert werden können. Bei den anderen Indikatoren hingegen gibt es auf Basis der Analysen keine direkten Hinweise, dass es sich bei den Teilnehmenden um eine selektierte Gruppe handelte.

Im folgenden Text werden in diesem Bericht daher die Programmwirkungen auf zehn Indikatoren der sozialen Teilhabe diskutiert: Lebenszufriedenheit, Konsum, Aktivität und Mobilität, Selbstvertrauen, Softskills, Soziales Netzwerk, Gesundheitszustand, Gesundheitsverhalten, gesellschaftliche Anerkennung und Vertrauen in Institutionen.

5.6 Programmwirkungen

5.6.1 Durchschnittliche Programmwirkungen im Verlauf der Teilnahme

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ endete zum 31.12.2018. Zum Zeitpunkt der Befragungen der ersten Welle befanden sich die Teilnehmenden im Durchschnitt seit 7 Monaten im Programm, bei der zweiten Welle seit 18 Monaten und bei der dritten Welle seit 29 Monaten. Die folgenden Analysen beziehen sich auf die durchschnittlichen Wirkungen, die zu diesen Zeitpunkten abgeschätzt werden.

Die Unterschiede in den Indikatoren der sozialen Teilhabe zwischen Teilnehmenden und den Kontrollpersonen wurden mit Hilfe von Regressionsmodellen untersucht. Dabei sind die Indikatoren der sozialen Teilhabe die zu erklärenden Variablen. Als unabhängige Variable wurde eine 0-1 Variable genutzt, die angibt, ob eine Person am Programm teilgenommen hat oder nicht. Diese Variable wurde mit Indikatoren für die erste, zweite und dritte Befragungswelle interagiert. Des Weiteren wurden in den Regressionen Kontrollvariablen berücksichtigt. Zwar hatten sich nach dem durchgeführten Propensity-Score-Matching die Zwillingspaare nicht mehr auf signifikante Weise hinsichtlich der verwendeten erklärenden Faktoren unterschieden. Da die Analytestichprobe allerdings nur auf Personen basiert, die an den telefonischen Befragungen teilgenommen hatten (siehe oben, Tabelle 5.1), könnte es nach dem Matching zu Unterschieden hinsichtlich Soziodemografie und Erwerbs- und Maßnahmenhistorie zwischen den befragten Teilnehmenden und den ihnen zugewiesenen Nichtteilnehmenden gekommen sein. Um solche möglichen Unterschiede auszugleichen, wurden Variablen, die in das Matching eingegangen waren, als Kontrollvariablen in den Analysen berücksichtigt.

Des Weiteren wurde analysiert, ob eine Gewichtung mit der Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an der Erstbefragung und den Wiederholungsbefragungen zu anderen Ergebnissen führt.²⁸ Dies ist jedoch nicht der Fall, so dass eine Selektion in die Befragung keine signifikanten Auswirkungen auf die Schätzung der durchschnittlichen Programmwirkungen hat (siehe Abbildung 9.1 im Anhang). Deshalb werden hier die Ergebnisse der ungewichteten Regressionsanalysen diskutiert.

Die Programmwirkungen zu den drei Zeitpunkten der Befragung werden durch Balkendiagramme veranschaulicht. Die Werte in Abbildung 5.4 verdeutlichen, dass die geschätzten Programmeffekte weitgehend den Befunden aus den einfachen Differenzen der mittleren Ausprägungen entsprechen (siehe oben, Abbildung 5.3). Die Schätzwerte weichen zwar im Vergleich mit den einfachen Differenzen numerisch etwas nach oben oder unten ab, diese Abweichungen sind aber inhaltlich unbedeutend.

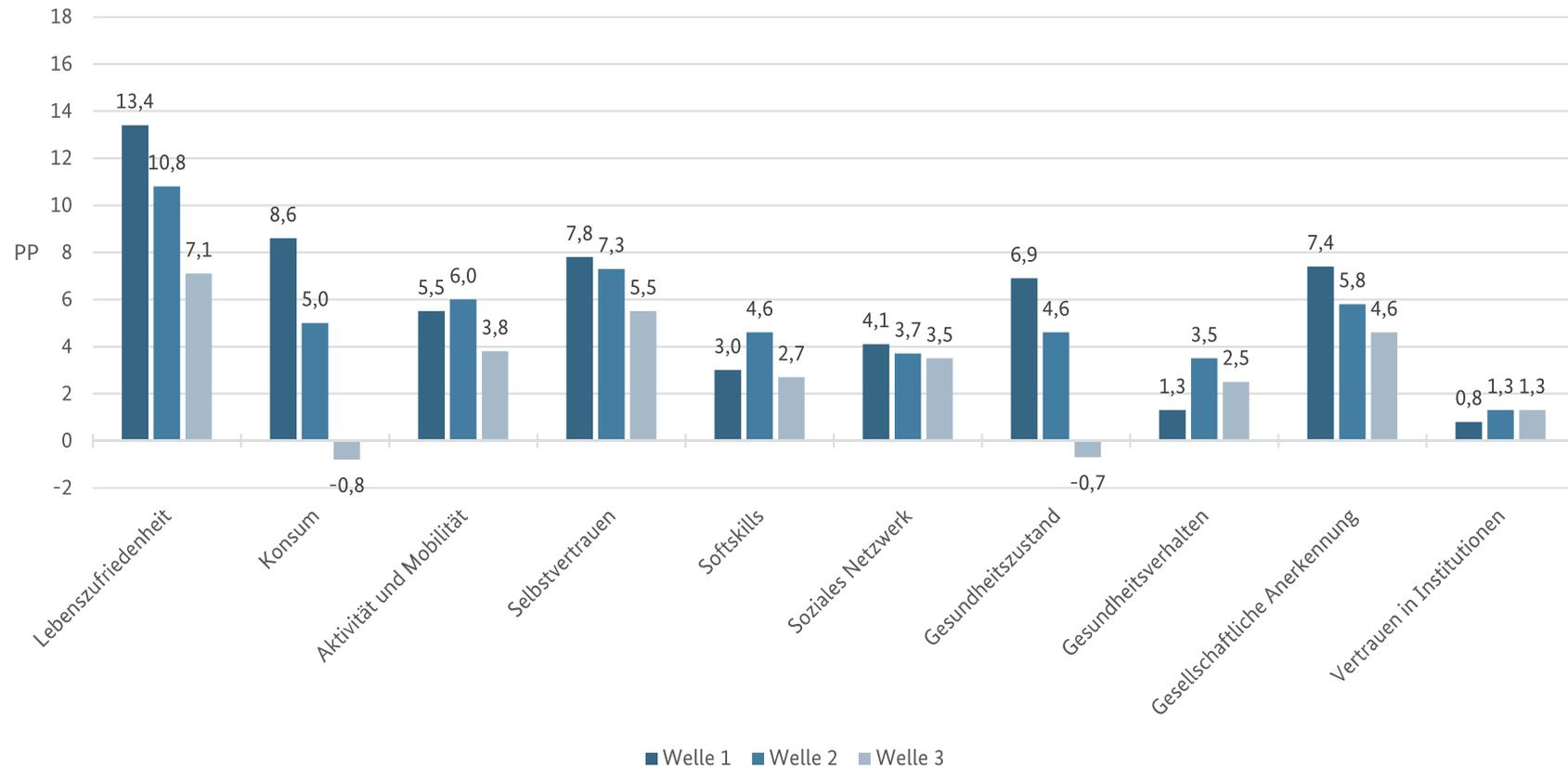
Die geschätzte Programmwirkung ist für die allgemeine **Lebenszufriedenheit** am stärksten ausgeprägt. Dies ist im Einklang mit Studien, die Effekte von anderen Programmen wie Arbeitsgelegenheiten auf die Lebenszufriedenheit analysieren (siehe bspw. Gundert und Hohendanner 2015 und Knabe et al. 2017). Die Schätzung impliziert eine Steigerung der Ausprägung der Lebenszufriedenheit um 13,4 Prozentpunkte für Teilnehmende nach 7 Monaten im Programm. Dieser Effekt nahm im Laufe des Programms ab und erreichte in Welle 3 einen Wert von 7,1 Prozentpunkten. Dieser Wert ist immer noch signifikant positiv, allerdings nur noch etwa halb so groß wie am Anfang. Dies kann daran liegen, dass im Laufe der Zeit mehr Kontrollpersonen eine Erwerbstätigkeit aufnahmen und infolgedessen zufriedener wurden oder dass bei den Teilnehmenden Gewöhnungseffekte auftraten und die Zufriedenheit sank (oder beides). Die Ursachen werden in Abschnitt 5.6.2, bei der Analyse von Lock-in-Effekten, näher beleuchtet.

Ein verhältnismäßig starker Einfluss ist ebenfalls beim Indikator **Konsum** erkennbar, der Teil der Dimension Ressourcen ist. Die Teilnahme am Programm führte beim Konsum zu einer durchschnittlichen Steigerung der Ausprägung um 8,6 Prozentpunkte in Welle 1. Dieser Effekt war sehr wahrscheinlich eine Folge des zusätzlichen Arbeitseinkommens. So berichteten die Teilnehmenden in den qualitativen Interviews (siehe Kapitel 6), 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 5,5 Prozentpunkte in der ersten Befragungswelle. Ein Anstieg der Veranstaltungsbesuche und sozialen Aktivitäten 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.

²⁸ Die Befragungswahrscheinlichkeit wird mithilfe der detaillierten Informationen aus den administrativen Daten der BA geschätzt. Für die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Folgebefragung werden zudem Werte der Teilhabeindikatoren aus den vorhergehenden Befragungswellen genutzt. 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 Erstbefragung, sowie bei den Wiederholungsbefragungen, bestimmte Personengruppen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit erreicht werden.

Abbildung 5.4 Geschätzte durchschnittliche Programmwirkungen über die drei Befragungswellen



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: PP = Prozentpunkte. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, 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 5.4.3).

Der deutliche Anstieg der sozialen Teilhabe im Konsum und den Aktivitäten nahm allerdings über die Befragungswellen stark ab. Zum Zeitpunkt der dritten Befragungswelle war kein signifikanter Effekt auf den Konsum mehr messbar, während der Effekt auf die Aktivitäten niedriger, wenngleich immer noch signifikant positiv war. Abbildung 5.3 verdeutlicht, dass bei diesen Indikatoren das „Aufholen“ der Kontrollpersonen die Entwicklung der Effekte über die Zeit erklären kann, da der Indikator bei den Teilnehmenden über die Zeit stabil ist. Weil mehr Kontrollpersonen erwerbstätig wurden, verbesserte sich deren soziale Teilhabe und die durchschnittlichen Programmwirkungen nahmen ab.

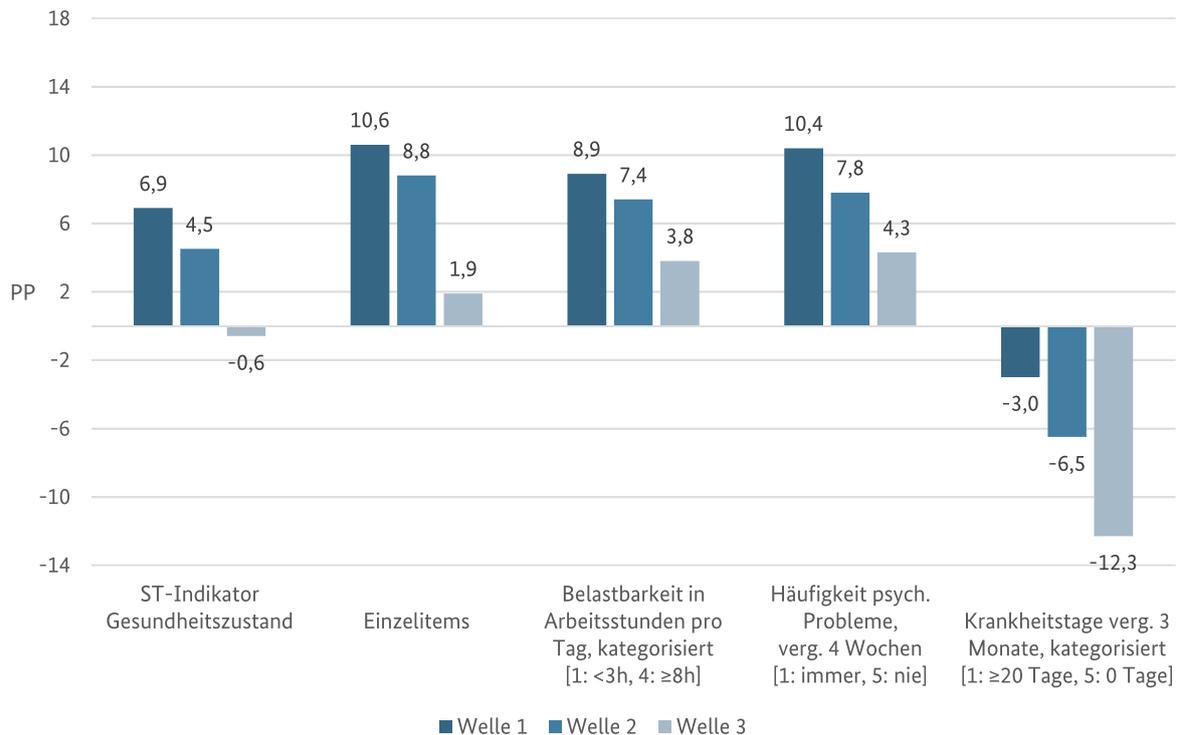
Abbildung 5.4 zeigt ferner, dass sich die Ausprägung des Indikators **Selbstvertrauen** bei Programmteilnehmenden in der ersten Welle der Befragung auf 7,8 Prozentpunkte erhöhten. Dieser Wert blieb relativ konstant in Welle 2 und sank leicht auf 5,5 Prozentpunkte in Welle 3. Im Zeitverlauf relativ konstante positive Wirkungen zeigen sich ebenfalls bei den **Softskills** und dem **sozialen Netzwerk**.

Die Ausprägung des Indikators **Gesundheitszustand** war bei Programmteilnehmenden in der ersten Welle um 6,9 Prozentpunkte höher. 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).

Der positive Effekt verschwand allerdings vollständig über die Zeit. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass sich der Gesundheitszustand der Teilnehmenden verschlechterte. So zeigte Abbildung 5.3 in Abschnitt 5.4.4, dass Teilnehmende in Welle 1 eine Ausprägung des Gesundheitszustandes von 63,3 Prozentpunkten und in Welle 3 von 58,1 Prozentpunkten erreichten. Um festzustellen auf welche Aspekte des Gesundheitszustandes dieser Rückgang zurückzuführen ist, zeigt Abbildung 5.5 neben dem Programmeffekt auf den Teilhabeindikator Gesundheitszustand insgesamt auch den Effekt auf die einzelnen Fragebogenitems, aus denen der Teilhabeindikator berechnet wurde. Dabei handelt es sich um Selbsteinschätzungen des Gesundheitszustandes, zur Häufigkeit psychischer Probleme in den vergangenen vier Wochen, sowie zur Belastbarkeit in Arbeitsstunden pro Tag und zur Anzahl der Krankschreibungen in den letzten drei Monaten. Hier gilt es zu beachten, dass das Item für die Häufigkeit von psychischen Problemen so kodiert wurde, dass ein höherer Wert eine geringere psychische Belastung impliziert. Das Item Krankheitstage wurde in fünf Kategorien aufgeteilt, wobei die niedrigste Kategorie 1 für 20 oder mehr Krankheitstage steht und die höchste Kategorie 5 für keine Krankheitstage. Ein höherer Wert spiegelt also weniger Krankheitstage und somit eine höhere Teilhabe in diesem Aspekt wider.

Abbildung 5.5 zeigt, dass Teilnehmende in den Aspekten Selbsteinschätzung Gesundheit, Belastbarkeit und Häufigkeit psychischer Probleme vom Programm profitierten. Dieser positive Effekt nahm allerdings im Verlauf des Programms graduell ab. Im Vergleich dazu hatten Teilnehmende in allen Wellen mehr Krankheitstage als ihre Kontrollpersonen. Dieser negative Effekt nahm im Programmverlauf durch die Zunahme der Krankschreibungen stark zu. In Welle 3 wurden also, durch den Anstieg der Krankheitstage, noch vorhandene positive Wirkungen auf die übrigen Gesundheitsaspekte im Durchschnitt vollständig kompensiert. Der Zusammenhang zwischen dem Gesundheitszustand und vorzeitigen Programmabbrüchen wird näher in Abschnitt 5.7 untersucht. Der Effekt auf das **Gesundheitsverhalten** hingegen war konstant positiv über alle drei Wellen, allerdings vergleichsweise gering in der Größe.

Abbildung 5.5 Programmwirkung auf die Ausprägungen der Einzelitems des Teilhabeindikators Gesundheitszustand



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: PP = Prozentpunkte, ST = Soziale Teilhabe. Der Teilhabeindikator und seine Einzelitems wurden jeweils in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4). Die Werte in eckigen Klammern zeigen die Originalskalen der Items an. Das Item Krankheitstage in den vergangenen drei Monaten wurde in fünf Kategorien aufgeteilt, wobei die niedrigste Kategorie 1 für 20 oder mehr Krankheitstage steht und die höchste Kategorie 5 für null Krankheitstage. Ein höherer Wert spiegelt also weniger Krankheitstage und damit eine höhere Teilhabe in diesem Aspekt wider.

Durch die Teilnahme am Bundesprogramm erhöhte sich die Ausprägung der wahrgenommenen **gesellschaftlichen Anerkennung** um 7,4 Prozentpunkte. Auch dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Literatur (siehe beispielsweise Gundert und Hohendanner 2014, Pohlan 2019). Bei diesem Indikator könnte neben dem Wirkungskanal Beschäftigung an sich auch die Anerkennung durch die Beschäftigung relevant für die Wirkung des Bundesprogramms sein. Auch die qualitativen Analysen zur Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse zeigen, dass die konkreten Arbeitsbedingungen das Teilhabeerleben beeinflussten (siehe Abschnitt 6.3.2). Der positive Effekt auf die gesellschaftliche Anerkennung nahm im Zeitverlauf ab und betrug 5,8 Prozentpunkte in Welle 2 und 4,6 Prozentpunkte in Welle 3.

Es gibt keinen signifikanten Unterschied der Ausprägungen beim Indikator **Vertrauen in Institutionen** zwischen Programmteilnehmenden und Nichtteilnehmenden über alle drei Befragungswellen hinweg. Das Programm schien somit das Vertrauen in Institutionen nicht zu befördern.

Zwischenfazit

Insgesamt zeigt sich, dass das Bundesprogramm die größten kurzfristigen Wirkungen auf die Lebenszufriedenheit, den Konsum, das Selbstvertrauen, den Gesundheitszustand und die gesellschaftliche Anerkennung hatte. Allerdings waren bei diesen Dimensionen auch die größten Veränderungen über die Zeit erkennbar. Die Wirkungen nahmen ab und verschwanden bei manchen Indikatoren wieder ganz.

Eine Erklärung hierfür ist, dass im Laufe der Zeit mehr Kontrollpersonen eine Beschäftigung gefunden und somit höhere soziale Teilhabe erfahren haben. Die geschätzte durchschnittliche Programmwirkung lässt dann nach. Eine andere mögliche Erklärung ist, dass sich die Teilnehmer_innen im Laufe der Zeit an die Beschäftigung gewöhnen und dass damit auch das subjektive Teilhabeempfinden wieder zurückging. Ein weiterer Grund für den Rückgang könnte die Unsicherheit über die Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten nach Ablauf des Programms sein. Schließlich können die Teilhabewerte der Teilnehmenden auch aufgrund einer steigenden Zahl an Programmabbrüchen zurückgegangen sein.

Abbildung 5.3 verdeutlicht, dass für manche Dimensionen der sozialen Teilhabe eher ein Aufholen der Kontrollpersonen zu beobachten war und für andere Dimensionen ein Rückgang bei den Teilnehmenden selbst eine größere Rolle spielte. Um dies näher zu beleuchten, wird im folgenden Kapitel die Entwicklung der sozialen Teilhabe gesondert für erwerbstätige und nicht erwerbstätige Kontrollpersonen betrachtet. Des Weiteren wird in Abschnitt 5.7 der Einfluss eines Programmabbruchs auf die Programmwirkungen untersucht.

5.6.2 Lock-in-Effekte

Der Begriff Lock-in-Effekte beschreibt den Umstand, dass einige der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auch ohne das Programm eine Beschäftigung gefunden hätten. Dadurch, dass sie im Programm waren, war die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung geringer. Solche Lock-in-Effekte sind nicht immer vermeidbar, aber letztlich nicht zielführend. Um empirische Hinweise auf das Ausmaß von Lock-in-Effekten der Programmteilnahme zu finden, bietet sich ein Vergleich mit der Gruppe der erwerbstätigen Kontrollpersonen an. Tabelle 5.7 zeigt, dass unter ihnen 25,0 Prozent in Welle 1, 32,1 Prozent in Welle 2 und 37,2 Prozent in Welle 3 erwerbstätig waren. Im Laufe der Zeit nahmen somit die Lock-in-Effekte zu. Hier gilt zu beachten, dass Kontrollpersonen, die laut eigener Angabe im Rahmen einer öffentlich geförderten Beschäftigung erwerbstätig waren, von der Analysetichprobe ausgeschlossen wurden.

Tabelle 5.7 verdeutlicht, dass es sich bei den Beschäftigungsverhältnissen der Kontrollpersonen vorwiegend um Teilzeitbeschäftigung und/oder geringfügige Beschäftigungsverhältnisse handelte. In Welle 3 waren etwa 13 Prozent der Befragten in Vollzeit beschäftigt und 24 Prozent in Teilzeit und/oder geringfügig beschäftigt, die durchschnittliche Wochenarbeitszeit betrug 25,7 Stunden und das monatliche Haushaltsnettoeinkommen ca. 1.483 Euro. Ferner zeigt Tabelle 5.7, dass die Ausprägungen der arbeitsbezogenen Teilhabeindikatoren Arbeitsqualität, Arbeitserträglichkeit und Kollegialität ähnlich hohe Werte wie die der Teilnehmenden erreichten und relativ konstant über die Zeit blieben (ein leichter Rückgang war in Welle 3 zu erkennen).

Tabelle 5.7 Entwicklung der Erwerbstätigkeit unter den Kontrollpersonen über die Wellen der Befragung

	Anzahl / Anteil		
	Welle 1	Welle 2	Welle 3
Anzahl / Anteil an Kontrollpersonen: ^a			
Erwerbstätig	643 / 25,0%	359 / 32,1%	147 / 37,2%
Vollzeit erwerbstätig	178 / 6,9%	127 / 11,4%	53 / 13,4%
Teilzeit und/oder geringfügig erwerbstätig	465 / 18,1%	234 / 20,9%	95 / 24,1%
Erwerbstätige Kontrollpersonen:			
Tatsächliche Arbeitszeit ^b (Stunden pro Woche)	23,4	25,0	25,7
Monatliches Haushaltsnettoeinkommen (Euro)	1338,73	1373,80	1482,73
Arbeitsqualität ^c	72,7	72,8	70,6
Arbeitserträglichkeit ^c	68,4	68,2	64,6
Kollegialität ^c	84,4	83,6	83,2

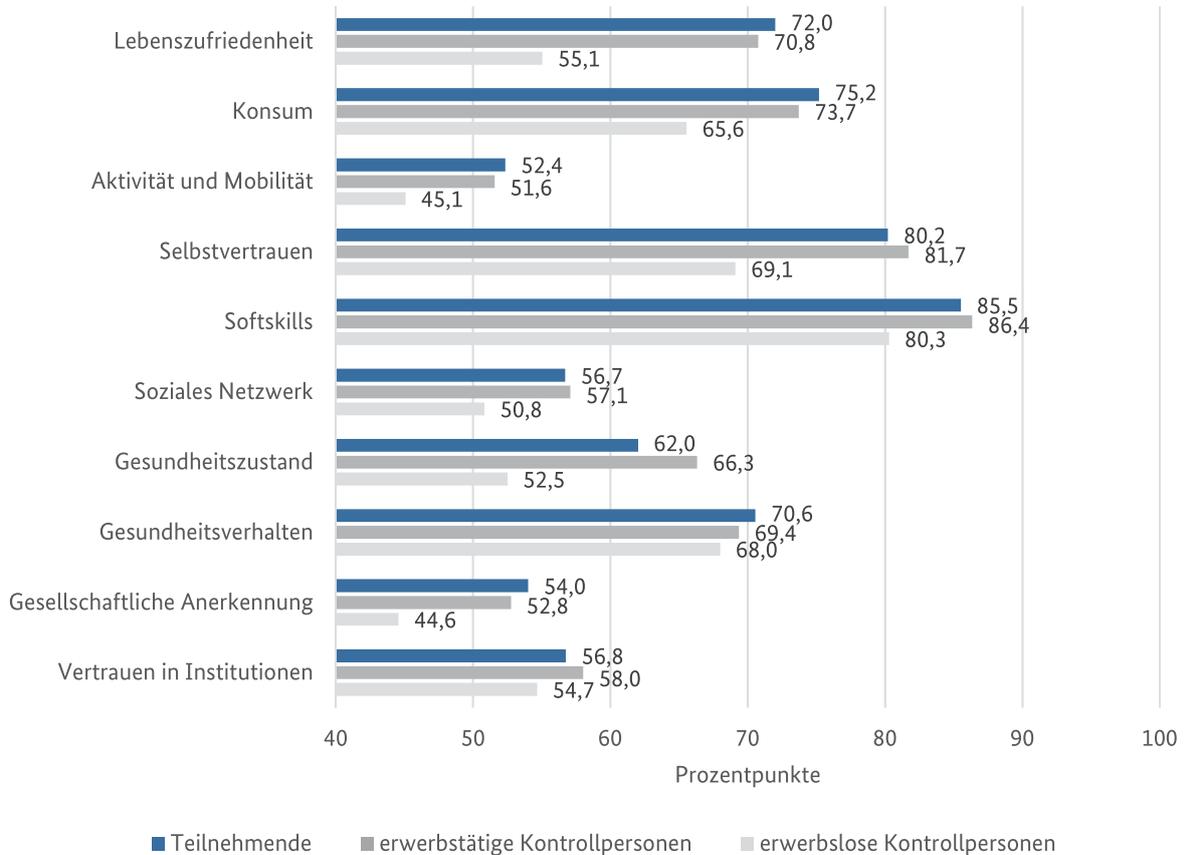
Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: ^a Anteile summieren sich nicht zu 37,2 Prozent aufgrund fehlender Werte und einzelner Mehrfachnennungen. ^b Inklusive Überstunden. ^c Siehe Beschreibung der arbeitsbezogenen Teilhabeindikatoren in Abschnitt 5.4.2. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3)

Abbildung 5.6 zeigt die mittleren Ausprägungen der Indikatoren der sozialen Teilhabe von Teilnehmenden, erwerbstätigen und erwerbslosen Kontrollpersonen über die drei Befragungswellen hinweg. Hier ergibt sich ein sehr einheitliches Bild: Für alle Indikatoren der sozialen Teilhabe waren die Ausprägungen bei erwerbstätigen Kontrollpersonen deutlich höher als bei erwerbslosen Kontrollpersonen. Sie erreichten ähnlich hohe Werte wie bei den Programmteilnehmenden. Dies ist besonders bei den Indikatoren Lebenszufriedenheit, Konsum, Selbstvertrauen und Gesundheitszustand zu beobachten. Es liegt also der Schluss nahe, dass der oben gezeigte Rückgang der Programmwirkung bei diesen Indikatoren (siehe oben, Abbildung 5.4) auf die Zunahme der sozialen Teilhabe der Kontrollpersonen durch Erwerbstätigkeit zurückgeführt werden kann (siehe oben, Tabelle 5.7).

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 37,2 Prozent der Teilnehmenden auch ohne das Programm nach 29 Monaten nach Programmbeginn eine ungeförderte Beschäftigung gefunden hätten. Diese Abschätzung gilt streng genommen nur im Falle der empirisch aufgrund der Komplexität nicht einfach überprüfbareren zusätzlichen Annahme, dass die Beschäftigung der Kontrollpersonen einer möglichen Beschäftigung der Teilnehmenden im Detail mit vergleichbaren Arbeitsbedingungen und vergleichbarem Umfeld entsprochen hätte. Dies kann im Einzelnen empirisch nicht überprüft werden. Jedoch deuten die vorgestellten Ergebnisse darauf hin, dass Beschäftigung im Mittel die soziale Teilhabe verbessert hat, bei Teilnehmenden und Kontrollpersonen gleichermaßen, wobei dieser Befund auch für die beobachteten Parameter der Beschäftigung (u.a. Arbeitszeit, Tätigkeitsart, siehe unten, Abschnitt 5.6.4) weitgehend Bestand hat. Insofern deuten die Abschätzungen nach der Sichtweise des Forschungsteams darauf hin, dass die durchschnittlichen Programmwirkungen im Zeitablauf zurückgegangen sind. Die Zahlenwerte selbst können aber aufgrund der Ungenauigkeiten hinsichtlich des kontrafaktischen Zustandes und verbleibender statistischer Unsicherheit nicht als sehr präzise quantitative Abschätzung der Lock-in-Effekte interpretiert werden.

Abbildung 5.6 Ausprägungen der Teilhabe von Teilnehmenden, erwerbstätigen und erwerbslosen Kontrollpersonen im Vergleich



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen Ausprägungen der Teilhabeindikatoren von Teilnehmenden im Vergleich zu erwerbstätigen bzw. erwerbslosen Kontrollpersonen über alle Befragungswellen. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3).

5.6.3 Heterogene Programmwirkungen

Dieser Abschnitt befasst sich mit den Wirkungen der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ für unterschiedliche Gruppen von Teilnehmenden. Hierbei werden die Wirkungen für unterschiedliche Personengruppen untersucht, da diese von den durchschnittlichen Wirkungen, wie sie im vorherigen Abschnitt dargelegt wurden, abweichen können. Die gruppenspezifische Wirkung des Programms wird hier als Wirkungsheterogenität bezeichnet. Zunächst wird die Untersuchungsmethode zur Bestimmung von Wirkungsheterogenitäten erklärt. Die so berechneten Wirkungen für verschiedene Untergruppen der Teilnehmenden werden dann in den darauf folgenden Abschnitten dargelegt.

Methodische Vorgehensweise zur Bestimmung der Wirkungsheterogenität

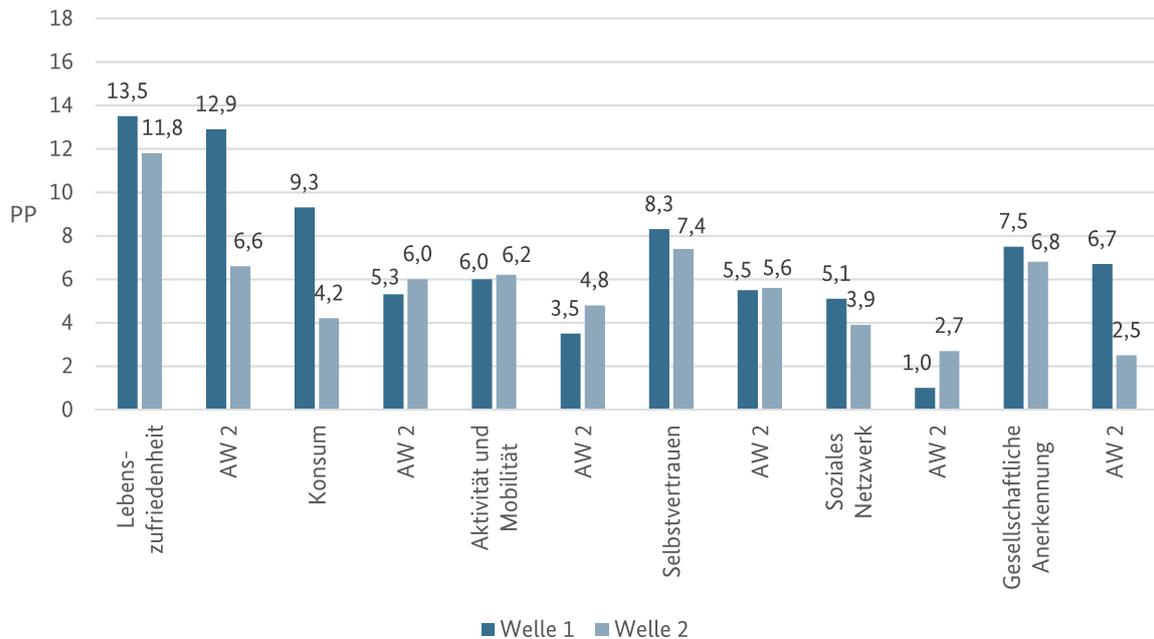
Für die Analyse heterogener Programmwirkungen wurden die Teilnehmenden zunächst anhand der Auswahlrunde, des Geschlechts, der Zielgruppenvorgaben und der Jobcenterregionen in verschiedene Untergruppen aufgeteilt (beispielsweise Personen mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen). In einem nächsten Schritt wurden die Programmeffekte analog der bisherigen Vorgehensweise auf die zehn Indikatoren der sozialen Teilhabe für diese Untergruppen mithilfe multivariater Regressionen geschätzt.

Die Darstellungen in diesem Abschnitt beschränken sich auf diejenigen Gruppen und Teilhabeindikatoren, für die signifikant verschieden starke Programmeffekte gemessen werden konnten. Die verwendeten Balkendiagramme zeigen die Programmwirkungen jeweils separat für die verschiedenen Gruppen von Teilnehmenden an.

Auswahlrunde der Jobcenter

Abbildung 5.7 zeigt die geschätzten Programmeffekte in Prozentpunkten (PP) jeweils separat für die Teilnehmenden der ersten und zweiten Auswahlrunde. Da Teilnehmende der zweiten Auswahlrunde nur zweimal befragt wurden, beschränkt sich die Darstellung auf die Entwicklung der Teilhabe bis zur zweiten Befragungswelle. Die Programmwirkungen waren für die sechs Indikatoren Lebenszufriedenheit, Konsum, Aktivität und Mobilität, Selbstvertrauen, soziales Netzwerk und gesellschaftliche Anerkennung für die Teilnehmenden der zweiten Auswahlrunde geringer als für die der ersten Auswahlrunde.

Abbildung 5.7 Programmwirkungen: Personen in Jobcentern der ersten und zweiten Auswahlrunde



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP: Prozentpunkte, AW: Auswahlrunde. Da Personen der zweiten Auswahlrunde nur zweimal befragt wurden, beschränkt sich die Darstellung auf die Programmwirkungen zum Zeitpunkt der ersten und zweiten Befragungswelle. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die erste und zweite Befragungswelle interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Regressionen wurden jeweils separat in den Teilstichproben der Personen der ersten bzw. zweiten Auswahlrunde ausgeführt. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3).

Da das Programm für alle Teilnehmenden spätestens im Dezember 2018 endete, gehen die größeren Teilhabewirkungen der ersten Auswahlrunde wahrscheinlich überwiegend auf die längere potenzielle Programmdauer zurück und nicht auf eine andere soziodemographische Zusammensetzung. Die voraussichtliche gesamte Programmdauer betrug 26,6 Monaten in Auswahlrunde 1 und 17,9 Monate in Auswahlrunde 2 (siehe unten, Tabelle 5.8). Auch in den leitfadengestützten Interviews hatten die Teilnehmenden die lange Dauer des Programms positiv hervorgehoben (siehe unten, Abschnitt 6.3.1). Die Argumentation wird von den Analysen zu Unterschieden in der Teilhabe in Abhängigkeit von der erwarteten Dauer in Abschnitt 5.6.4 untermauert.

Gesundheitliche Einschränkungen

Da das Vorhandensein gesundheitlicher Einschränkungen eines der Zugangskriterien zum Programm darstellte, ist es von besonderem Interesse zu untersuchen, inwiefern Langzeitarbeitslose mit solchen Einschränkungen von der Teilnahme profitierten. Abbildung 5.8 zeigt die Programmwirkungen für Personen mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen. Das Merkmal 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 wurde und ob die Angaben immer aktuell waren.²⁹

Personen mit der Angabe gesundheitlicher Einschränkungen profitierten stärker als Personen ohne Angabe von gesundheitlichen Einschränkungen in den Dimensionen Lebenszufriedenheit, Selbstvertrauen, Softskills und Gesundheitszustand über alle drei Wellen hinweg. Besonders groß war die geschätzte Wirkung für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen bei dem Teilhabeindikator Gesundheitszustand.

Die Analysen in Abschnitt 5.6.4 zeigen, dass Begleitaktivitäten zur Gesundheitsförderung zwar einen positiven, aber nicht statistisch signifikanten Effekt auf den Gesundheitszustand haben. Unter den Teilnehmenden mit gesundheitlichen Einschränkungen nahmen in den Wellen 1 und 2 ca. 8 Prozent an einer solchen Maßnahme teil, in Welle 3 waren es 6 Prozent. Diese Anteile fallen nicht wesentlich höher aus als in der Gruppe von Teilnehmenden ohne gesundheitliche Einschränkungen. Von daher kann die höhere Programmwirkung auf den Gesundheitszustand von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen nicht vornehmlich durch begleitende Aktivitäten zur Gesundheitsförderung erklärt werden. Sie kam wahrscheinlich durch die Erwerbstätigkeit zustande.

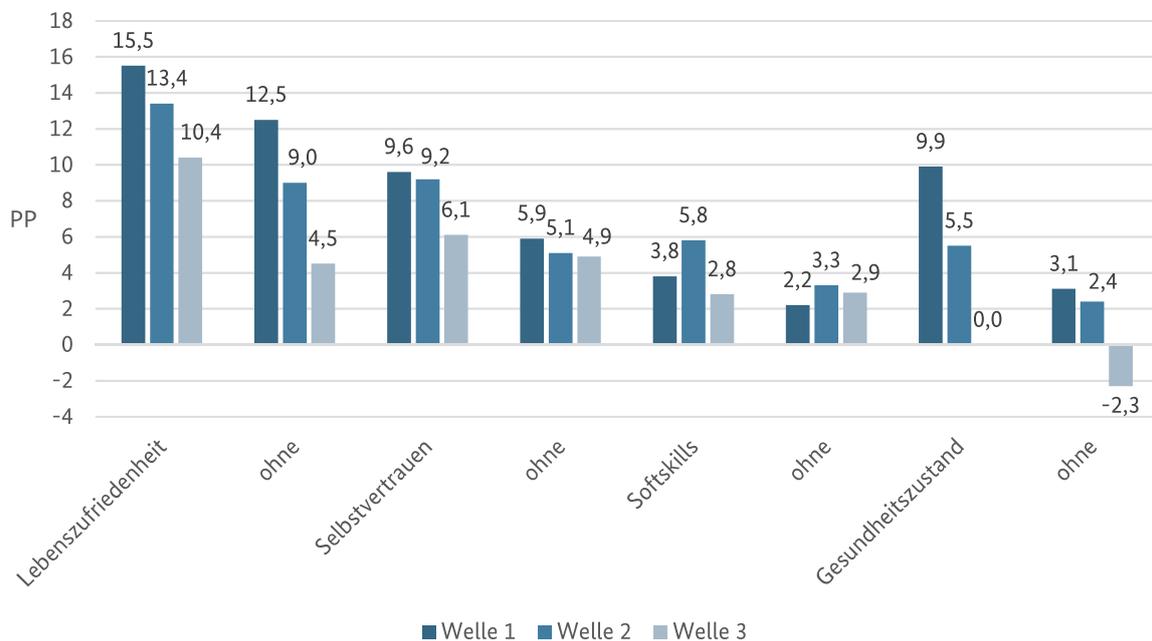
Ferner wurde untersucht, ob der stärkere Anstieg bei den Dimensionen Lebenszufriedenheit, Selbstvertrauen, Softskills und Gesundheitszustand bei Teilnehmenden mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen mit unterschiedlich hohen Ausgangsniveaus der Dimensionen zusammenhängt. Es könnte sein, dass Teilnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen vor Programmbeginn im Durchschnitt ein niedrigeres Ausgangsniveau bei diesen Indikatoren hatten und durch die Teilnahme am Programm auf das Niveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen angehoben wurden.

Um die Hypothese eines solchen „Aufhol“-Effektes direkt zu prüfen, wäre eine Nullmessung vonnöten. Diese liegt jedoch nicht vor. Einen indirekten Hinweis können hier aber die Angaben der Kontrollpersonen zum frühestmöglichen Beobachtungszeitpunkt liefern. Für die Analyse eines solchen indirekten Hinweises wurden daher die Angaben der ersten Befragungswelle verwendet. Diese stellen

²⁹ Würde man die Angaben der Teilnehmenden aus der Befragung zugrunde legen, hätte man eine Information über einen unter Umständen bereits durch die Programmteilnahme veränderten Gesundheitszustand. Dieser wäre zur Identifikation von heterogenen Programmwirkungen nicht geeignet.

eine Approximation der Ausgangssituation der Teilnehmenden mit Blick auf die soziale Teilhabe vor Programmbeginn dar. Ein Vergleich der Durchschnittswerte der Ausprägungen von Kontrollpersonen von Teilnehmenden mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen ergibt jedoch keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Von daher gibt es keinen Hinweis auf einen „Aufhol“-Effekt. Teilnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen schienen demnach vom gleichen Ausgangsniveau zu starten, so dass sie nicht nur stärker profitierten, sondern auch absolut höhere Teilhabewerte in den genannten Dimensionen erreichten als Teilnehmende ohne gesundheitliche Einschränkungen. Die Programmwirkungen nahmen zwar auch für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen über die Zeit ab, waren allerdings auch in der dritten Befragungswelle höher als für Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen. Dies deutet darauf hin, dass die gezielte Förderung der erstgenannten Gruppe den durchschnittlichen Wirkungsgrad des Programms bei ansonsten gleichen Umständen verbessert hat.

Abbildung 5.8 Programmwirkungen: Personen mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

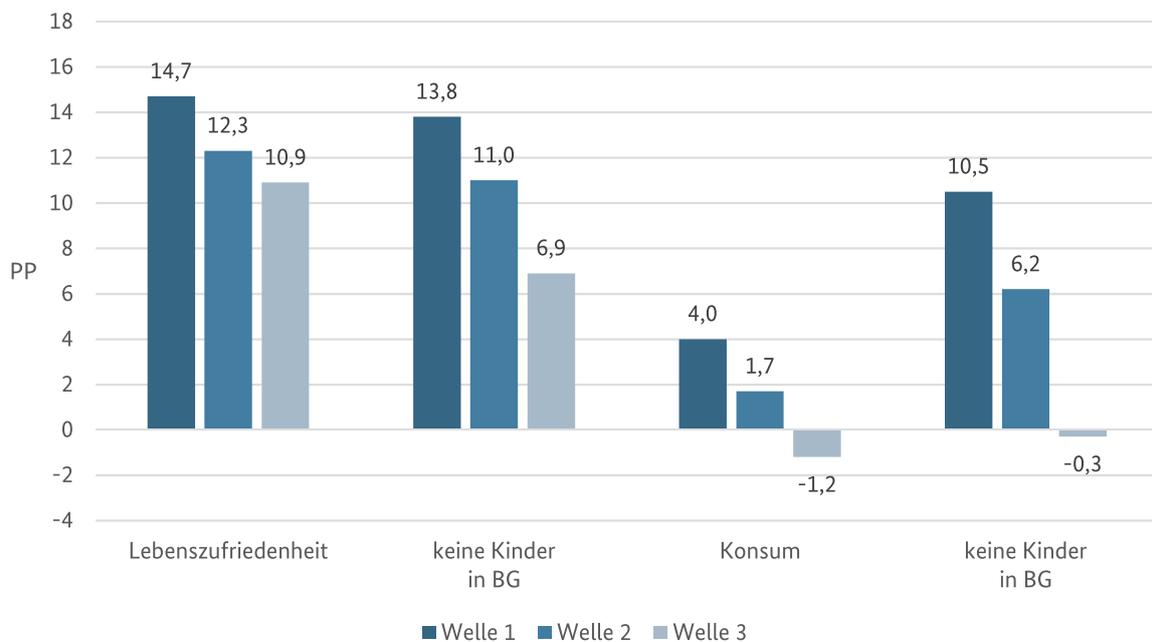
Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte, mit = mit gesundheitlichen Einschränkungen, ohne = ohne gesundheitliche Einschränkungen. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Regressionen wurden jeweils separat in den Teilstichproben der Personen mit bzw. ohne gesundheitliche Einschränkungen ausgeführt. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3).

Kinder in der Bedarfsgemeinschaft

Neben den gesundheitlichen Einschränkungen war 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.

Abbildung 5.9 zeigt, dass sich die Wirkungen des Programms für Teilnehmende mit minderjährigen Kindern im Vergleich zu Teilnehmenden ohne Kinder mit Blick auf die Indikatoren Lebenszufriedenheit und Konsum unterscheiden. Der Effekt auf die Lebenszufriedenheit war in den ersten beiden Wellen zunächst in etwa gleich hoch. In Welle 3 sank die Programmwirkung für Teilnehmende ohne Kinder in der Bedarfsgemeinschaft dann jedoch auf ein niedrigeres Niveau. Der Konsum für Teilnehmende ohne Kinder stieg in der ersten und zweiten Welle stärker. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte sein, dass Teilnehmende ohne Kinder mehr Konsummöglichkeiten für sich selbst realisieren konnten. Der Effekt verschwand allerdings für beide Gruppen in Welle 3.

Abbildung 5.9 Programmwirkungen: Personen mit und ohne minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft



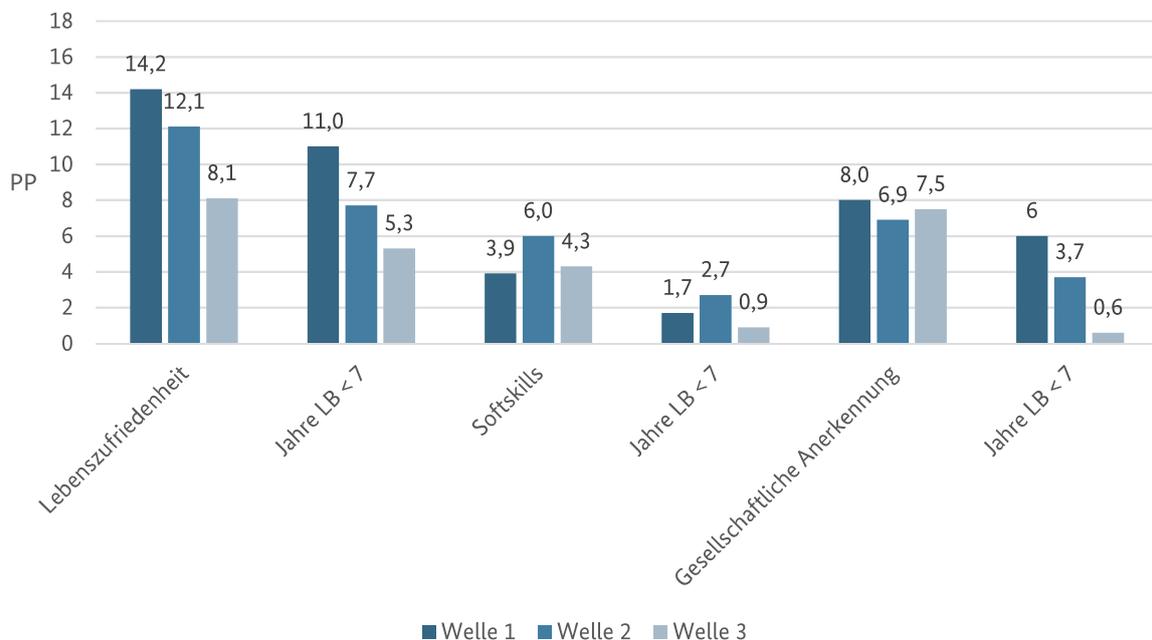
Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte, BG = Bedarfsgemeinschaft. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Regressionen wurden jeweils separat in den Teilstichproben der Personen mit bzw. ohne minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft ausgeführt. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3).

Leistungsbezugsdauer

Eine Zielvorgabe des Bundesprogramms betrifft die Leistungsbezugsdauer vor Programmbeginn. Teilnehmende mussten demnach seit mindestens vier Jahre im Leistungsbezug nach SGB II sein. Laut Tabelle 5.3 betrug die mittlere Leistungsbezugsdauer etwas mehr als sieben Jahre. zeigt die Programmwirkungen für Personen mit einer Leistungsbezugsdauer von weniger und mehr als sieben Jahren. Abbildung 5.10 zeigt die Programmwirkungen für Personen mit einer Leistungsbezugsdauer von weniger und mehr als sieben Jahren. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Personen, die vor Programmbeginn länger im Leistungsbezug waren, stärker von dem Programm mit Blick auf die Lebenszufriedenheit, Softskills und gesellschaftliche Anerkennung profitierten. Dieses Ergebnis blieb für alle drei Wellen bestehen. Gerade Personen, die wegen eines längeren Leistungsbezugs geringere Beschäftigungssausichten haben, profitierten also stärker vom Programm. Ferner führte die Beschäftigung bei dieser Personengruppe zu einer stärkeren Zunahme der Softskills wie Pünktlichkeit und Genauigkeit.

Abbildung 5.10 Programmwirkungen: Personen mit einer Leistungsbezugsdauer von sieben oder mehr und unter sieben Jahren



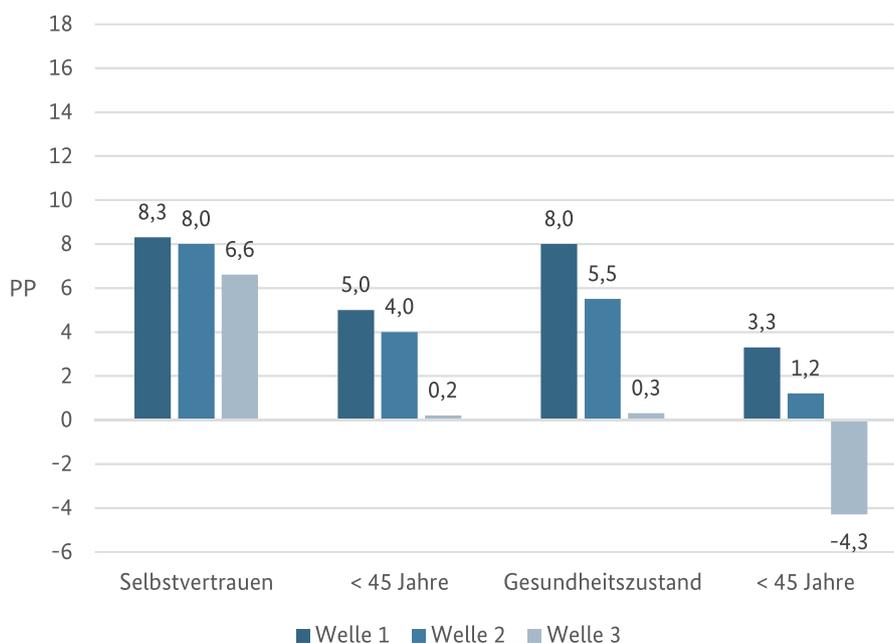
Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte, LB = Leistungsbezugsdauer. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Regressionen wurden jeweils separat in den Teilstichproben der Personen mit einer Leistungsbezugsdauer von 7 oder mehr Jahre bzw. unter sieben Jahren (gemessen vor Programmeintritt) ausgeführt. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3).

Alter

Programmwirkungen könnten sich unterschiedlich in Abhängigkeit des Alters der Teilnehmenden entfalten. Abbildung 5.11 veranschaulicht die Wirkungen für Teilnehmende über und unter 45 Jahren. Ältere Personen profitierten stärker von der Programmteilnahme mit Blick auf zwei der zehn Indikatoren der sozialen Teilhabe, dem Selbstvertrauen und dem Gesundheitszustand.

Abbildung 5.11 Programmwirkungen: Personen im Alter von 45 oder mehr Jahren und unter 45 Jahren



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Regressionen wurden jeweils separat in den Teilstichproben der Personen im Alter von 45 oder mehr Jahren oder unter 45 Jahren (gemessen vor Programmeintritt) ausgeführt. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3).

Die stärkeren Programmwirkungen bei älteren Personen sind eine Folge von geringeren Lock-in-Effekten in der Altersgruppe über 45 Jahren. Da in der Gruppe der Älteren Kontrollpersonen weniger häufig eine ungeforderte Beschäftigung fanden als in der Gruppe der Jüngeren, war ihre soziale Teilhabe geringer und damit die Programmwirkung größer. Ein Grund hierfür ist, dass diese Gruppe stärker von gesundheitlichen Einschränkungen und Vermittlungshemmnissen betroffen ist und diese somit, wie oben in diesem Abschnitt aufgezeigt, stärker von der Programmteilnahme profitierten.³⁰ Während der Effekt auf das Selbstvertrauen für ältere Teilnehmende nur leicht über die drei Befragungswellen hinweg sinkt, verschwindet die Programmwirkung bei diesem Indikator für Jüngere komplett. Mit Blick auf den Gesundheitszustand ist die Programmwirkung für Ältere in Welle 3 Null und für Jüngere sogar negativ. In der dritten Welle nahm die Zahl der Krankheitstage deutlich

³⁰ Bei den unter 45-Jährigen haben etwa 40 Prozent eine gesundheitliche Einschränkung, bei den über 45-Jährigen sind es etwa 53 Prozent.

zu. Diese Zunahme fällt bei den unter 45-Jährigen besonders stark aus, was für diese Untergruppe sogar eine negative Programmwirkung auf den Gesundheitszustand zur Folge hatte.

Keine Wirkungsunterschiede nach Geschlecht und Jobcenterregionen

Maßnahmen der Arbeitsförderung können differenzierte Wirkungen für Männer und Frauen 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 durchschnittlichen Programmeffekte des Bundesprogramms für Männer und Frauen ergab allerdings, dass es keine Hinweise auf signifikant unterschiedliche Teilhabewirkungen über den Verlauf des Programms gab. Dieser Befund deutet darauf hin, dass das Geschlecht nicht die gleiche Bedeutung für die Teilhabe hat, wie unter anderem gesundheitliche Einschränkungen, Kinder in der Bedarfsgemeinschaft und weitere Merkmale und Lebensumstände.

Die qualitativen Interviews zeigen, dass die Standortunterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktlage das Kundenpotenzial für das Programm beeinflussten (siehe oben, Abschnitt 4.3.5). An Standorten mit geringerer Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes schienen 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 die durchschnittlichen Programmwirkungen für Personen aus Regionen mit einer hohen bzw. einer niedrigen regionale SGB-II-Quote geschätzt. Es konnten jedoch keine systematisch unterschiedlichen durchschnittlichen Teilhabewirkungen in Abhängigkeit von der Quote der Langzeitarbeitslosen in den Jobcentern gefunden werden.

Zwischenfazit: Fokus auf gesundheitlich Beeinträchtigte verbessert die Wirkung

Zusammenfassend ergaben die bisherigen Analysen, dass Teilnehmende mit besonderen Vermittlungshemmnissen besonders stark von dem Programm profitierten. Es zeigten sich größere Programmwirkungen bei einigen Indikatoren der sozialen Teilhabe für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, mit einer Leistungsbezugsdauer von mehr als sieben Jahren und einem Alter von über 45 Jahren. Dies deutet darauf hin, dass der Fokus auf Personen, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt besonders erschwert ist, den durchschnittlichen Wirkungsgrad des Programms zum Teil erheblich gesteigert hat. Personen mit Kindern in der Bedarfsgemeinschaft haben eine höhere Wirkung mit Blick auf die Lebenszufriedenheit zum Zeitpunkt der dritten Befragung und profitieren weniger mit Blick auf den Konsum über alle Befragungswellen hinweg.

Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde eine deutlich stärkere Zunahme bei sechs der zehn Teilhabeindikatoren, darunter die Indikatoren Aktivität und Mobilität und Selbstvertrauen, erfahren haben als die Teilnehmenden der zweiten Auswahlrunde. Die leitfadengestützten Interviews und weitere Regressionsanalysen zeigen, dass dies mit der längeren erwarteten Programmdauer der ersten Auswahlrunde zusammenhängt. Signifikante Hinweise auf Wirkungsheterogenitäten beispielsweise nach Geschlecht oder Arbeitsmarktlage wurden nicht gefunden.

5.6.4 Die individuelle Programmausgestaltung

Neben den soziodemografischen Eigenschaften der Teilnehmenden selbst kann auch die Programmgestaltung einen Einfluss auf die Entfaltung der Wirkung haben (siehe unter anderem Wulfgramm 2011 oder Gundert und Hohendanner 2015). Wie oben dargelegt, umfasst die Befragung Teilnehmende, die in zwei Auswahlrunden ausgewählt wurden. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihres Eintrittsdatums. Zunächst soll untersucht werden, ob und inwiefern sich auch die Programmgestaltung über die beiden Auswahlrunden hinweg unterschieden hatte. Es werden dann

mögliche Unterschiede in den Wirkungen durch verschiedene Parameter der Programmgestaltung vorgestellt, darunter die voraussichtliche Programmdauer, die Teilnahme an beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und die Beurteilung der Tätigkeit durch die Teilnehmenden selbst.

Beschreibung der Programmgestaltung bei Teilnehmenden zum Zeitpunkt der ersten Welle

Tabelle 5.8 zeigt verschiedene Aspekte der Programmgestaltung jeweils für die Teilnehmenden der Auswahlrunden 1 und 2 und für die Teilnehmenden insgesamt zum Zeitpunkt der ersten Welle der Befragung. Die voraussichtliche gesamte Programmdauer betrug für die Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde im Mittel 26,6 Monate und für die Teilnehmenden der zweiten Auswahlrunde 17,9 Monate. Die Medianwerte der Programmdauer lagen entsprechend bei 32,0 bzw. 19,5 Monaten.

Die tatsächliche Arbeitszeit pro Woche unterschied sich kaum über die Auswahlrunden hinweg. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit aller Teilnehmenden betrug 27,6 Stunden, wobei der Median bei 30 Stunden lag. Zum Zeitpunkt der ersten Befragung hatten etwa 74 Prozent der Teilnehmenden laut den administrativen Daten der BA noch immer Leistungen nach dem SGB II bezogen. Dies traf für die Teilnehmenden beider Auswahlrunden zu.

Die beiden Gruppen an Teilnehmenden unterschieden sich bezüglich der ausgeführten Tätigkeiten. Während bei den Teilnehmenden, die vor der Programmausweitung mit dem Programm begonnen hatten, mit 31,4 Prozent die Beschäftigten in sozialer Arbeit (z.B. Betreuung von Kindern, Senioren oder Geflüchteten) den größten Anteil stellten, arbeiteten nur 28,2 Prozent der Teilnehmer_innen der zweiten Auswahlrunde in diesem Bereich.

Im Vergleich dazu war bei Teilnehmenden der Programmausweitung die Beschäftigung in handwerklichen Tätigkeiten (z.B. Grünflächenpflege, Hausmeistertätigkeiten oder Restauration) mit einem Anteil von 38,1 Prozent die häufigste Tätigkeit. Unter den Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde betrug der Anteil von handwerklichen Tätigkeiten 26,8 Prozent. Der Anteil an Personen in Verwaltungstätigkeiten (z.B. in Archiven oder Bibliotheken) sank leicht von 11,6 Prozent in Auswahlrunde 1 auf 9,0 Prozent in Auswahlrunde 2. Der Anteil an Teilnehmenden, die eine Küchenarbeit (z.B. Essensausgabe, Lebensmittelverteilung) oder eine Reinigungsarbeit ausführten, war vergleichbar für beide Auswahlrunden. 8,2 Prozent aller Teilnehmenden übten eine Küchenarbeit aus. Der Anteil von Teilnehmenden mit einer Reinigungstätigkeit betrug insgesamt 6,8 Prozent. Die Beschäftigung in Verkaufstätigkeiten (z.B. in Sozialkaufhäusern) sank von 14,6 Prozent in Auswahlrunde 1 auf 9,2 Prozent in Auswahlrunde 2. Die Teilnehmenden konnten mehrheitlich (51,9 Prozent in Auswahlrunde 1 bzw. 57,5 Prozent in Auswahlrunde 2) ihre Tätigkeit selbst auswählen.

Bezüglich der Anzahl der Beratungsgespräche seit dem Beginn der Teilnahme, unterscheiden sich die Teilnehmenden vor und nach der Programmausweitung kaum. Im Mittel hatten die Befragten 3,7 Beratungsgespräche seit ihrem Eintritt in das Programm.

Tabelle 5.8 Programmgestaltung nach JC-Auswahlrunde in Welle 1

	Median ; Ø bzw. Prozent		
	Auswahlrunde 1	Auswahlrunde 2	Gesamt
<i>Programmgestaltung:</i>			
Voraussichtliche Programmdauer [Monate]	32,0 ; Ø 26,6	19,5 ; Ø 17,9	28,0 ; Ø 24,3
Tatsächliche Arbeitszeit [Stunden pro Woche] ^a	30,0 ; Ø 27,4	30,0 ; Ø 28,2	30,0 ; Ø 27,6
ALG-II-Bezug ^b	74,4%	73,1%	74,1%
Privater Arbeitgeber	13,2%	8,0%	11,8%
<i>Tätigkeiten im Programm: ^c</i>			
Soziale Arbeit	31,4%	28,2%	30,6%
Handwerkliche Arbeit	26,8%	38,1%	29,7%
Verwaltung	11,6%	9,0%	10,9%
Küchenarbeit	8,4%	7,5%	8,2%
Reinigung	6,5%	7,5%	6,8%
Verkauf	14,6%	9,2%	13,2%
Sonstige	16,4%	21,4%	17,7%
Tätigkeit konnte gewählt werden	51,9%	57,5%	53,3%
<i>Beratung:</i>			
Anzahl Beratungsgespräche seit Programmbeginn	2,0 ; Ø 3,6	1,0 ; Ø 3,8	2,0 ; Ø 3,7
<i>Begleitende Aktivitäten: ^c</i>			
Stärken-Schwächen-Analyse	22,1%	19,2%	21,4%
Auffrischung Qualifikationen	13,4%	14,2%	13,6%
Weiterqualifikation	18,7%	17,7%	18,4%
Betreuung und Begleitung der Beschäftigung	19,4%	16,3%	18,6%
Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden	9,2%	6,7%	8,5%
Gesundheitsförderung	8,9%	7,8%	8,6%
Sprachkurs	3,8%	3,2%	3,7%
Sonstiges	3,0%	3,8%	3,2%
Mindestens eine begleitende Aktivität	48,9%	46,1%	48,2%
Durchschnittliche Beurteilung der Aktivität [1-5] ^d	4,0 ; Ø 3,6	4,0 ; Ø 3,6	4,0 ; Ø 3,6
Beobachtungszahlen	1.845-1.911	637-664	2.482-2.575

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Ø = Durchschnitt. ^a Inklusive Überstunden. ^b Diese Information stammt aus den administrativen Daten der BA, welche aktuell nur bis zum Stichtag 31.12.2017 verfügbar sind. Die Erstbefragung der Teilnehmenden der Auswahlrunde 2 (Kohorte 3, siehe Abschnitt 5.2) fand in vielen Fällen nach diesem Stichtag statt. Deshalb basiert der Anteil der Teilnehmenden im ALG-II-Bezug für die Auswahlrunde 2 auf nur 490 Beobachtungen. ^c Mehrfachnennungen möglich. ^d 1 = gar nicht hilfreich, 5 = sehr hilfreich. Die Spannweiten in den Beobachtungszahlen innerhalb der Auswahlrunden ergeben sich aus unterschiedlich hohen Anzahlen fehlender Werte für die Parameter der Programmgestaltung.

Ein wichtiger Baustein des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ waren die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten. Sie umfassten Aktivitäten, die eine Beschäftigungsaufnahme unterstützen (und insofern eher vorgelagert als begleitend sind), parallel zur Beschäftigung laufen oder auch das Auslaufen der Förderung begleiten. Insgesamt nahmen 48,2 Prozent der Befragten an mindestens einer dieser Aktivitäten teil. Die Teilnahme an begleitenden Aktivitäten war in der zweiten Auswahlrunde etwas geringer. Während in der ersten Auswahlrunde 48,9 Prozent der Personen an mindestens einer solchen Aktivität teilnahmen, sank dieser Anteil in der zweiten Auswahlrunde auf 46,1 Prozent. Betrachtet man die verschiedenen Arten von Aktivitäten im Einzelnen, so sank die Inanspruchnahme von Stärken-Schwächen-Analysen (von 22,1 Prozent in Auswahlrunde 1 auf 19,2 Prozent in Auswahlrunde 2) und von Betreuungs- bzw. Begleitungsangeboten der Beschäftigung (von 19,4 Prozent in Auswahlrunde 1 auf 16,3 Prozent in Auswahlrunde 2).

Auch Aktivitäten mit anderen Programmteilnehmenden (9,2 Prozent in Auswahlrunde 1, 6,7 Prozent in Auswahlrunde 2), gesundheitsfördernde Aktivitäten (8,9 Prozent in Auswahlrunde 1, 7,8 Prozent in Auswahlrunde 2) und Weiterqualifikationen (18,6 Prozent in Auswahlrunde 1, 17,6 Prozent in Auswahlrunde 2) wurden von Teilnehmenden der zweiten Auswahlrunde etwas seltener genutzt. Die Teilnahmen an Auffrischungen von bestehenden Qualifikationen war bei den Teilnehmenden der zweiten Auswahlrunde etwas häufiger (13,4 Prozent in Auswahlrunde 1, 14,2 Prozent in Auswahlrunde 2). Weniger häufig wurden mit durchschnittlich 3,8 Prozent (Auswahlrunde 1) bzw. 3,2 Prozent (Auswahlrunde 2) Sprachkurse und sonstige Aktivitäten, darunter z.B. Bewerbungstrainings und Mobilitätsunterstützung, mit durchschnittlich 3,0 Prozent und 3,8 Prozent in Anspruch genommen.

Die Teilnehmenden, die zum Befragungszeitpunkt an der jeweiligen begleitenden Aktivität teilgenommen hatten, wurden zudem nach ihrer Beurteilung dieser Aktivität gefragt. Die Beurteilungen reichen von 1 „gar nicht hilfreich“ bis 5 „sehr hilfreich“. Sie basieren auf der Frage „Und wie hilfreich empfinden Sie diese Aktivitäten?“. Es zeigt sich, dass Teilnehmende die Aktivitäten positiv beurteilten (im Durchschnitt mit 3,6 aus 5 Punkten). Dies war für die Teilnehmenden beider Auswahlrunden gleich.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass es Unterschiede in der Ausgestaltung des Programms zwischen den beiden Auswahlrunden und auch auf der individuellen Ebene gab. Die Unterschiede über die Auswahlrunden hinweg fielen relativ gering aus, mit der Ausnahme der Programmlaufzeit. Neben einer kürzeren voraussichtlichen Programmlaufzeit für die Teilnehmenden der zweiten Auswahlrunde gab es auch Differenzen in der Auswahl der Tätigkeiten und der Begleitaktivitäten. Zwar beurteilen die Teilnehmenden die begleitenden Aktivitäten positiv, dennoch nahm nur knapp die Hälfte der Teilnehmer_innen in der ersten Befragungswelle daran teil. Die Analysen im folgenden Abschnitt zeigen jedoch, dass sich dieser Anteil im Programmverlauf erhöht hat. Die qualitativen Interviews deuten ebenfalls darauf hin, dass die Akzeptanz und Wertschätzung der Teilnehmenden für eine regelmäßige beschäftigungsbegleitende Betreuung durch spezialisierte Fachkräfte über die Zeit gestiegen ist (siehe oben, Abschnitt 4.5). Solche Differenzen können auch für die Programmwirkung von Bedeutung sein. So können beispielsweise verschiedene Begleitaktivitäten 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 gefunden wurden.

Beschreibung der Programmgestaltung bei Teilnehmenden über die Zeit

Tabelle 5.9 zeigt die Entwicklung der Parameter der Programmgestaltung über die drei Befragungswellen hinweg. Die Arbeitszeit in Stunden pro Woche lag in allen drei Erhebungswellen bei etwa 28 Stunden. Nach den Angaben war es im Durchschnitt nicht zu einer Erhöhung der Arbeitszeit gekommen.

Die Informationen über den aktuellen Erwerbsstatus aus den administrativen Daten der BA liegen nur bis zum 31.12.2017 vor und konnten daher nur zum Zeitpunkt der ersten beiden Befragungswellen gemessen werden. Demnach war der Anteil an Teilnehmenden im Leistungsbezug nach SGB II von Welle 1 auf Welle 2 um ca. 10 Prozentpunkte gesunken. Dies könnte auch mit der Erhöhung des Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde auf 8,84 Euro pro Stunde zum 1.1.2017 zusammenhängen. Durch einen Anstieg des Verdiensts verließen mehr Personen den Leistungsbezug.

Tabelle 5.9 Programmgestaltung über die Befragungswellen

	Median ; Ø bzw. Prozent		
	Welle 1	Welle 2	Welle 3
<i>Programmgestaltung:</i>			
Aktuelle Programmdauer	7,0 ; Ø 6,9	18,0 ; Ø 18,4	30,0 ; Ø 29,3
Tatsächliche Arbeitszeit (Stunden pro Woche) ^a	30,0 ; Ø 27,6	30,0 ; Ø 28,4	30,0 ; Ø 28,4
Leistungsbezug nach ALG-II ^b	74,1%	64,3%	-
Privater Arbeitgeber	11,8%	9,8%	9,7%
<i>Beratung:</i>			
Anzahl Beratungsgespräche (letzte 6 Monate) ^c	2,0 ; Ø 3,7	1,0 ; Ø 2,4	1,0 ; Ø 2,2
<i>Begleitende Aktivitäten: ^d</i>			
Stärken-Schwächen-Analyse	21,4%	31,0%	40,3%
Auffrischung Qualifikationen	13,7%	16,5%	17,8%
Weiterqualifikation	18,5%	20,3%	23,3%
Betreuung und Begleitung der Beschäftigung	18,6%	29,0%	43,2%
Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden	8,5%	13,1%	17,6%
Gesundheitsförderung	8,6%	14,5%	18,6%
Sprachkurs	3,7%	3,8%	4,4%
Sonstiges	3,3%	8,0%	12,4%
Mindestens eine begleitende Aktivität	48,3%	61,1%	72,2%
Durchschnittliche Beurteilung der Aktivität (1-5) ^e	4,0 ; Ø 3,6	4,0 ; Ø 3,7	4,0 ; Ø 3,6
Beobachtungszahlen	2.482-2.575	1.083-1.118	335-395

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Ø = Durchschnitt. ^a Inklusive Überstunden. ^b Diese Information stammt aus den administrativen Daten der BA, welche aktuell nur bis zum Stichtag 31.12.2017 verfügbar sind. In einigen Fällen fand die Befragungswelle 1 der Teilnehmenden in den Kohorten 2 und 3 (siehe Abschnitt 5.2) erst nach diesem Stichtag statt, sodass die administrativen Informationen zum Befragungszeitpunkt für diese Personen fehlen. Der ALG-II-Status in Welle 1 basiert deshalb auf nur 2.403 Beobachtungen. Auch die Welle 2 der Teilnehmenden-Befragung fand in vielen Fällen nach diesem Stichtag statt. Deshalb basiert die Angabe in Welle 2 auf nur 601 Beobachtungen. Die Teilnehmenden-Befragung der Welle 3 fand vollständig nach dem 31.12.2017 statt, sodass für diesen Befragungszeitpunkt noch keine administrativen Daten vorliegen. ^c Für Welle 1 wurde die Anzahl der Beratungsgespräche seit Programmbeginn erfasst, also im Durchschnitt in den letzten 7 Monaten. ^d Mehrfachnennungen möglich. ^e 1 = gar nicht hilfreich, 5 = sehr hilfreich. Die Spannweiten in den Beobachtungszahlen innerhalb der Wellen ergeben sich aus unterschiedlich hohen Anzahlen fehlender Werte für die Parameter der Programmgestaltung.

Die Anzahl an Beratungsgesprächen war über die Zeit rückläufig (von durchschnittlich 3,7 in Welle 1 auf 2,2 in Welle 3). Die Medianwerte sind mit zwei Beratungsgesprächen in Welle 1 und einem Beratungsgespräch in Welle 2 und 3 geringer als die Durchschnittswerte. Das heißt, es gab in beiden Wellen Teilnehmende, die deutlich mehr Beratungsgespräche hatten und so den Durchschnitt nach oben ziehen.

In Tabelle 5.9 ist außerdem der Anteil an Personen, die seit Programmbeginn an einer begleitenden Aktivität teilnahmen über die drei Befragungswellen hinweg dargestellt. Demnach hat sich der Anteil an Teilnehmenden, die an solchen Aktivitäten teilnahmen, im Programmverlauf erhöht. Bei den Aktivitäten Stärken-Schwächen-Analyse, Betreuung und Begleitung der Beschäftigung, Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden und Gesundheitsförderung war der Anteil an Teilnehmenden in Welle 3 etwa doppelt so hoch wie in Welle 1. Dies lässt darauf schließen, dass Programmteilnehmer_innen eher zu Beginn des Programms an diesen Aktivitäten teilnahmen. Den stärksten Anstieg der Teilnahme über die Zeit gab es bei sonstigen Aktivitäten (3,3 Prozent in Welle 1 und 12,4 Prozent in Welle 3). Diese umfassen beispielsweise Unterstützung bei Bewerbungen oder bei allgemeinen Problemen. Bei den Aktivitäten Auffrischung Qualifikationen, Weiterqualifikation und Sprachkurs hingegen war der Anstieg eher gering.

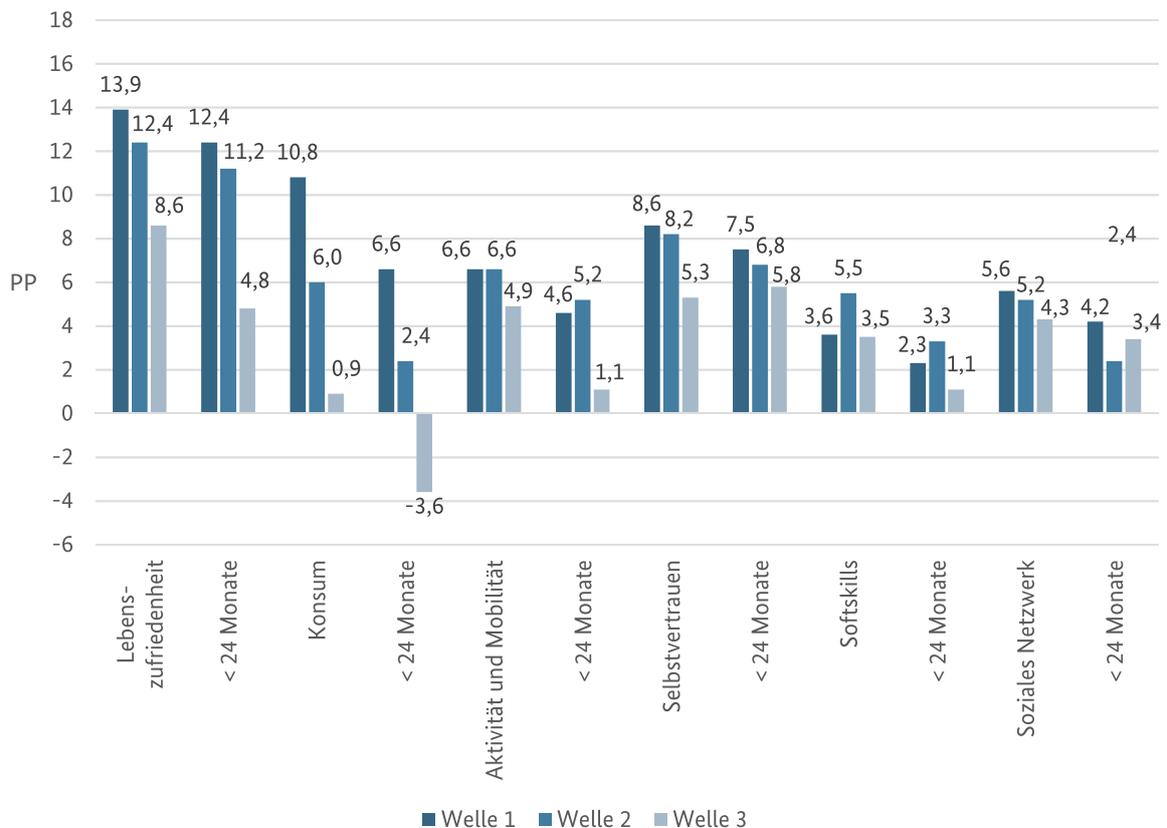
Methodische Vorgehensweise zur Abschätzung der Wirkungen der Programmgestaltung

In einem ersten Schritt wird eine Analyse von Teilhabeunterschieden aufgrund verschieden langer Programmlaufzeiten vorgestellt, die analog zu der Vorgehensweise im Abschnitt 5.6.3 erfolgte. Die Teilnehmenden wurden anhand der erwarteten Programmdauer in Untergruppen aufgeteilt. Für diese Untergruppen wurden die durchschnittlichen Programmwirkungen anhand von Balkendiagrammen veranschaulicht.

Des Weiteren werden Analysen in der Stichprobe der befragten Teilnehmenden vorgestellt, die die Paneldimension der Daten ausnutzten und die Wirkung von zeitlichen Veränderungen in den Parametern der Programmgestaltung auf die soziale Teilhabe untersuchten.

Voraussichtliche Dauer im Programm

Abbildung 5.12 veranschaulicht die Teilhabeunterschiede von Teilnehmenden und Kontrollpersonen, je nachdem ob die Teilnehmenden eine voraussichtliche Programmdauer von 24 Monaten oder mehr, oder von unter 24 Monaten hatten. Da für Teilnehmende der zweiten Auswahlrunde die maximale Programmlaufzeit 24 Monaten betrug und sich diese durch andere Systematiken von den Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde unterscheiden (beispielsweise durch die Zugehörigkeit der Jobcenter oder die verbleibende Dauer im Programm zum Zeitpunkt der Befragung), basieren diese Analysen auf Beobachtungen der Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde.

Abbildung 5.12 Unterschiede nach voraussichtlicher Programmdauer (über und unter dem Mittelwert in Welle 1 von 24 Monaten)


Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Abkürzungen: PP = Prozentpunkte. Die Programmeffekte basieren auf den Beobachtungen der Teilnehmenden der ersten Auswahlrunde. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, sowie einer Liste von Kontrollvariablen (diese umfassen Informationen zu Soziodemografie, den Zielgruppenvorgaben, Jobcenterinformation, Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie sowie Informationen zum Unterstützungsbedarf). Die Regressionen wurden jeweils separat in den Teilstichproben der Personen mit einer geplanten Programmdauer von mindestens 24 Monaten bzw. weniger als 24 Monaten ausgeführt. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3).

Der Befund ist eindeutig: Für alle Teilhabeindikatoren geht eine längere geplante Programmdauer mit größeren Teilhabewerten einher. Für die Indikatoren Lebenszufriedenheit, Konsum, Aktivität und Mobilität, Selbstvertrauen, Softskills und soziales Netzwerk ist dieser Unterschied am stärksten ausgeprägt. Eine längere erwartete Dauer der Beschäftigung im Programm scheint eine größere Sicherheit der Einkommens- und Beschäftigungssituation zu vermitteln und damit die soziale Teilhabe zu befördern (siehe Abschnitt 6.3.1). Zudem war der Anteil von Programmabbrüchen unter den Teilnehmenden mit einer kürzeren geplanten Dauer höher. Da die Programmwirkung für Abbrecher_innen insgesamt geringer ist (siehe unten, Abschnitt 5.7), ist die durchschnittliche Teilhabewirkung für Personen mit kürzerer geplanter Dauer niedriger. Insgesamt lässt sich festhalten, dass Teilnehmende mit einer längeren voraussichtlichen Dauer im Programm signifikant höhere Werte bei den Teilhabeindikatoren aufweisen.

Arbeitszeit, Leistungsbezug, Beratungsgespräche und begleitende Aktivitäten

Um zu untersuchen, wie verschiedene Parameter der Programmgestaltung auf die Ausprägungen der sozialen Teilhabe von Programmteilnehmenden wirken, wurde die Panelstruktur der Daten ausgenutzt. Mithilfe von linearen Paneldatenmodellen (Fixed-Effects Modellen) wurde der Effekt von Veränderungen der Gestaltungsparameter über die Zeit (beispielsweise eine Erhöhung der Arbeitszeit) auf die Veränderung der sozialen Teilhabe untersucht. Die Tatsache, dass Individuen über mehrere Zeitpunkte beobachtet werden können, ermöglicht es, unbeobachtete personenspezifische Faktoren, wie beispielsweise Motivation oder Einsatzbereitschaft, zu berücksichtigen.

Tabelle 5.10 enthält für die Stichprobe der Programmteilnehmenden den geschätzten Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilhabeindikatoren und Parametern der Programmgestaltung. Diese Ergebnisse beruhen auf allen befragten Programmteilnehmenden und nicht nur auf der Stichprobe von Teilnehmenden mit einem erfolgreich befragten statistischen Zwilling. Es wurde untersucht, ob diejenigen Programmteilnehmenden, die eine Arbeitszeiterhöhung erfahren haben, den Leistungsbezug verließen, mehr Beratungsgespräche hatten oder eine bestimmte Begleitaktivität absolvierten, höhere Teilhabewerte erreichten, als die übrigen Programmteilnehmenden.

Die Ergebnisse in Tabelle 5.10 deuten darauf hin, dass eine **höhere Arbeitszeit** mit einer höheren Lebenszufriedenheit und einem höheren Konsum einhergingen. Arbeitete eine Person fünf Stunden mehr im Monat im Rahmen des Programms, so erhöhte sich die Lebenszufriedenheit um einen Prozentpunkt (5 Stunden * 0,2 Prozentpunkte = 1 Prozentpunkt)³¹ und der Konsum um 1,5 Prozentpunkte (5 Stunden * 0,3 Prozentpunkte = 1,5 Prozentpunkte). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass eine längere Arbeitszeit zu mehr Einkommen beigetragen hat.

Ob sich eine Person zum Befragungszeitpunkt immer noch im **Leistungsbezug nach SGB II** befindet, kann die soziale Teilhabe beeinflussen. Durch die Teilnahme am Bundesprogramm erhielten Teilnehmende die Möglichkeit, eigenes Geld zu verdienen und konnten somit je nach Haushaltssituation den Leistungsbezug verlassen. Dies kann sich positiv auf die empfundene soziale Teilhabe auswirken. Laut Tabelle 5.10 ergibt sich ein klares Muster: Die Ausprägungen der sozialen Teilhabe stieg, wenn teilnehmende Personen den Leistungsbezug nach SGB II zum Befragungszeitpunkt verlassen haben und somit keiner staatlichen Unterstützung mehr bedurften. Dies ist besonders bei dem Indikator Lebenszufriedenheit mit einem Anstieg um 3,2 Prozentpunkte und bei dem Indikator Konsum mit einem Anstieg um 5,3 Prozentpunkte festzustellen.

Des Weiteren zeigt sich, dass mehr **Beratungsgespräche** mit Ansprechpartnern_innen im Jobcenter oder externen Personen die soziale Teilhabe von Programmteilnehmenden positiv beeinflussten. Die zusätzliche Unterstützung schien die soziale Teilhabe der Teilnehmenden besonders entlang der Dimensionen Selbstvertrauen (+0,9 Prozentpunkte), Softskills (+0,6 Prozentpunkte), soziales Netzwerk (+1,0 Prozentpunkte) und Gesundheitszustand (+1,4 Prozentpunkte) zu erhöhen.

Eine Besonderheit des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ war es, dass zusätzlich zur Beschäftigung - bzw. die Beschäftigungsaufnahme vorbereitend - **begleitende Aktivitäten** angeboten wurden. Zum Befragungszeitpunkt der ersten Welle hatten etwa die Hälfte aller Teilnehmer_innen mindestens eine Begleitaktivität absolviert, zum Zeitpunkt der zweiten Welle

³¹ Bei den 0,2 Prozentpunkten handelt es sich um den Koeffizient aus Tabelle 5.10, welcher den Effekt einer Erhöhung der Arbeitszeit um eine Stunde auf die Lebenszufriedenheit angibt. Zur Darstellung des Effektes von fünf Stunden, wird der Koeffizient mit fünf multipliziert. Gleiches gilt für den nachfolgend dargestellten Effekt auf den Konsum.

waren es etwa 60 Prozent und zum Zeitpunkt der dritten Welle etwa 70 Prozent (siehe oben, Tabelle 5.9).

Tabelle 5.10 zeigt, dass die Teilnahme an einer **Stärken-Schwächen-Analyse** zu höheren Ausprägungen bei den Indikatoren Aktivität und Mobilität (+1,2 Prozentpunkte) und Gesundheitszustand (+1,4 Prozentpunkte) führte. Die Teilnahme an einer **Auffrischung von Qualifikationen** ging mit höheren Teilhabewerten einher, dies ist vor allem bei den Indikatoren Aktivität und Mobilität (+1,7 Prozentpunkte) und Gesundheitszustand (+1,7 Prozentpunkte) zu beobachten. Eine **Weiterqualifikation** führte zu einem besonders starken Anstieg bei den Indikatoren Gesundheitszustand (+2,2 Prozentpunkte), gesellschaftliche Anerkennung (+2,9 Prozentpunkte) und Vertrauen in Institutionen (+2,1 Prozentpunkte). Allerdings ging die Teilnahme an einer Weiterqualifikation auch mit einem niedrigeren Konsum einher (-3,3 Prozentpunkte).

Durch die **Betreuung und Begleitung der Beschäftigung** durch eine Kontaktperson (beispielsweise eine Jobcenter-Fachkraft) erreichten Personen höhere Werte bei vielen Teilhabeindikatoren, insbesondere bei Selbstvertrauen (+1,0 Prozentpunkte), Softskills (+1,1 Prozentpunkte), Gesundheitszustand (+3,5 Prozentpunkte), gesellschaftliche Anerkennung (+3,3 Prozentpunkte) und Vertrauen in Institutionen (+1,9 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 befördert hat.

Gemeinsame Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden gingen mit einer 2,1 Prozentpunkte höheren Ausprägung des sozialen Netzwerks und mit einer 1,4 Prozentpunkte höheren Ausprägung des Gesundheitszustandes und einer 1,3 Prozentpunkte niedrigeren Ausprägung des Gesundheitsverhaltens einher. **Gesundheitsförderungen** scheinen die soziale Teilhabe nicht signifikant gesteigert zu haben. Das Gesundheitsverhalten sank um 2,1 Prozentpunkte. Die Teilnahme an einem **Sprachkurs** erhöhte die Softskills, das soziale Netzwerk, den Gesundheitszustand und das Vertrauen in Institutionen um 2 bis 4 Prozentpunkte.

Die Teilnahme an **mindestens einer Begleitaktivität** hatte einen eher geringen, aber positiven Effekt auf die meisten Teilhabeindikatoren – insbesondere auf die Aktivität und Mobilität, das soziale Netzwerk und den Gesundheitszustand. Bei einzelnen Indikatoren war jedoch kein oder ein negativer Zusammenhang erkennbar.

Zusammenfassend deuten die Ergebnisse in Tabelle 5.10 darauf hin, dass begleitende Aktivitäten in der Regel die soziale Teilhabe positiv beeinflussten. Es gibt jedoch keine einzelne Gruppe von begleitenden Aktivitäten, die mit einer höheren Teilhabe in allen Indikatoren einherging. Noch am „breitesten“ in dieser Hinsicht waren Auffrischungen von Qualifikationen, Weiterqualifikation und Betreuung und Begleitung der Beschäftigung.

Tabelle 5.10 Zusammenhang zwischen Programmgestaltung, Begleitaktivitäten und sozialer Teilhabe, in Prozentpunkten der Ausprägung der Teilhabe

	Lebens- zufrieden- heit	Konsum	Aktivität und Mobilität	Selbst- vertrauen	Softskills	Soziales Netzwerk	Gesundheits- zustand	Gesundheits- verhalten	Gesell- schaftliche Aner- kennung	Vertrauen in Institutionen
Tatsächliche Arbeitszeit (Stunden pro Woche) ^a	0,2** (0,1)	0,3*** (0,1)	-0,1 (0,1)	-0,0 (0,0)	-0,0 (0,0)	0,1 (0,1)	-0,1 (0,1)	0,1 (0,1)	-0,0 (0,1)	-0,1* (0,1)
Verlassen des Leistungsbezuges ^b	3,2** (1,6)	5,3** (2,3)	0,9 (1,4)	1,3 (1,1)	0,2 (0,7)	0,7 (1,3)	0,9 (1,6)	2,7* (1,5)	2,7* (1,6)	-0,8 (1,1)
Mehr als zwei Beratungsgespräche (letzte 6 Monate) ^c	0,5 (0,6)	-0,5 (0,8)	0,7* (0,4)	0,9** (0,4)	0,6** (0,3)	1,0** (0,4)	1,4*** (0,5)	0,5 (0,5)	0,2 (0,6)	0,6 (0,4)
<i>Begleitende Aktivitäten:</i>										
Stärken-Schwächen-Analyse	0,3 (0,7)	-1,5 (1,0)	1,2** (0,6)	-0,1 (0,5)	0,6** (0,3)	1,0** (0,4)	1,4*** (0,5)	0,5 (0,5)	0,2 (0,6)	0,6 (0,4)
Auffrischung Qualifikationen	1,3 (0,9)	-0,4 (1,2)	1,7** (0,8)	0,9 (0,7)	0,5* (0,3)	0,9* (0,5)	1,7*** (0,6)	-0,8 (0,6)	1,1 (0,7)	0,5 (0,5)
Weiterqualifikation	1,1 (0,8)	-3,3*** (1,2)	1,6** (0,7)	1,1* (0,6)	1,1** (0,5)	1,8** (0,7)	2,2*** (0,9)	0,6 (0,9)	2,9*** (1,0)	2,1*** (0,7)
Betreuung und Begleitung der Beschäftigung	0,6 (0,7)	1,6* (0,9)	1,0* (0,5)	1,0** (0,5)	1,1*** (0,4)	0,9 (0,6)	3,5*** (0,7)	0,3 (0,7)	3,3*** (0,9)	1,9*** (0,7)
Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden	1,1 (0,8)	1,5 (1,3)	0,6 (0,9)	-0,6 (0,7)	0,4 (0,3)	2,1*** (0,5)	1,4** (0,6)	-1,3** (0,6)	1,4* (0,7)	0,4 (0,5)
Gesundheitsförderung	-0,7 (0,9)	2,1 (1,4)	0,3 (0,8)	-0,4 (0,7)	0,7 (0,4)	1,3* (0,7)	1,3 (0,9)	-1,5* (0,8)	-0,5 (1,1)	0,1 (0,7)
Sprachkurs	2,8 (1,9)	2,7 (3,4)	1,3 (1,7)	0,9 (1,8)	2,1* (1,1)	3,9** (1,7)	4,0** (1,7)	-1,9 (1,7)	2,0 (2,3)	3,4** (1,5)
Mindestens eine begleitende Aktivität	0,8 (0,5)	-1,6** (0,8)	1,0** (0,4)	0,6 (0,4)	0,6** (0,3)	1,5*** (0,4)	1,8*** (0,5)	-0,4 (0,5)	1,1* (0,6)	0,6 (0,4)
Beobachtungszahlen	4.846-7.929									

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: ^a Inklusive Überstunden. ^b Diese Information stammt aus den administrativen Daten der BA, welche aktuell nur bis zum Stichtag 31.12.2017 verfügbar sind. Die Erstbefragung der Teilnehmenden der Auswahlrunde 2 (Kohorte 3, siehe Abschnitt 5.2) fand in vielen Fällen nach diesem Stichtag statt. Deshalb basieren die Schätzwerte für das Verlassen des ALG-II-Bezugs lediglich auf den Panel-Daten der Teilnehmenden der Auswahlrunde 1 (4.875 Beobachtungen). ^c Für Welle 1 wurde die Anzahl der Beratungsgespräche seit Programmbeginn erfasst, also im Durchschnitt in den letzten 7 Monaten. Die geschätzten Werte basieren auf Fixed-Effects-Schätzungen, die im Panel aller befragten Teilnehmenden ausgeführt wurden. */**/** zeigen Signifikanz zum 10/5/1-Prozent-Niveau an.

Beitrag der arbeitsbezogenen Teilhabeindikatoren zur sozialen Teilhabe der Teilnehmenden
 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. Die Bedeutung einer solchen „Passung“ wurde auch in den qualitativen Interviews mit Teilnehmenden festgestellt (siehe Abschnitt 6.3.2). Um den Zusammenhang zwischen der subjektiven Beurteilung der Tätigkeit und den zehn Indikatoren sozialer Teilhabe näher zu beleuchten, wurde in der quantitativen Wirkungsanalyse der Einfluss der arbeitsbezogenen Teilhabeindikatoren Arbeitszufriedenheit, Arbeitserträglichkeit und Kollegialität auf die übrigen Indikatoren untersucht. Dafür wurde wie im vorherigen Absatz ein lineares Panelmodell geschätzt. Auch hier wurden die Teilhabeindikatoren wieder in Ausprägungen umgerechnet. Eine kausale Interpretation der Ergebnisse dieser Regressionen ist jedoch nicht möglich, denn die Wirkungsrichtung ist nicht eindeutig. So könnte beispielsweise eine höhere Arbeitszufriedenheit die Lebenszufriedenheit erhöhen und umgekehrt.

Tabelle 5.11 zeigt, dass vor allem eine höhere Arbeitszufriedenheit mit signifikant höheren Teilhabewerten bei den Programmteilnehmenden einherging. Der geschätzte Koeffizient variiert zwischen 2,8 Prozentpunkten für den Indikator Aktivität und Mobilität und 7,9 Prozentpunkten für den Indikator Selbstvertrauen. Eine um einen Prozentpunkt höhere Ausprägung der Arbeitszufriedenheit ging also beispielweise mit einer 7,9 Prozentpunkte höheren Ausprägung des Selbstvertrauens einher. Die Arbeitserträglichkeit schien vor allem für den Gesundheitszustand eine wichtige Rolle zu spielen, hier gab es einen positiven signifikanten Zusammenhang von 2,4 Prozentpunkten. Der Indikator Kollegialität, der die Qualität des beruflichen Netzwerkes widerspiegelt, war positiv mit allen übrigen Teilhabeindikatoren korreliert (1,2 bis 3,1 Prozentpunkte), mit der Ausnahme des Konsums.

Zusammenfassend variierte nach den Schätzergebnissen die erreichte soziale Teilhabe mit einigen der betrachteten Parameter der individuellen Gestaltung des Programms. Je länger die erwartete Beschäftigung dauerte, desto höher war die Wirkung auf die soziale Teilhabe. Die Perspektive einer längerfristigen geförderten Beschäftigung entfaltete positive Teilhabewirkungen. Die arbeitsbezogenen Teilhabeindikatoren stehen in engem Zusammenhang mit den übrigen Indikatoren der sozialen Teilhabe. Je höher die Arbeitszufriedenheit, Arbeitserträglichkeit und Kollegialität, desto höher waren auch in aller Regel auch die übrigen Indikatoren der sozialen Teilhabe. Auch begleitende Aktivitäten befördern in aller Regel die soziale Teilhabe. Unter anderem berichten Teilnehmende, die eine Qualifizierungsmaßnahme oder zum Arbeitgeber begleitet wurden, signifikant höhere Teilhabewerte. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Teilnahme an begleitenden Aktivitäten überwiegend freiwillig war und eine Übertragbarkeit der positiven Wirkungen auch für die Gruppe der Nichtteilnehmenden ohne weitere Untersuchungen nicht möglich ist.

Tabelle 5.11 Zusammenhang zwischen den arbeitsbezogenen und allgemeinen soziale Teilhabeindikatoren, in Prozentpunkten der Ausprägung der Teilhabe

	Lebenszufriedenheit	Konsum	Aktivität und Mobilität	Selbstvertrauen	Softskills	Soziales Netzwerk	Gesundheitszustand	Gesundheitsverhalten	Gesellschaftliche Anerkennung	Vertrauen in Institutionen
Arbeitszufriedenheit	5,2*** (1,0)	-1,0 (1,2)	2,8*** (0,7)	7,9*** (0,7)	6,2*** (0,5)	4,9*** (0,7)	7,0*** (0,9)	2,7*** (0,8)	6,2*** (1,0)	3,3*** (0,6)
Arbeitsertüchtigkeit	0,7 (0,6)	-1,9*** (0,7)	0,2 (0,4)	1,2*** (0,4)	0,8*** (0,3)	0,4 (0,4)	2,4*** (0,5)	1,2** (0,5)	1,3** (0,6)	0,6 (0,4)
Kollegialität	2,6*** (0,6)	0,0 (0,6)	1,2*** (0,4)	2,9*** (0,4)	2,4*** (0,3)	1,9*** (0,4)	3,1*** (0,5)	1,4*** (0,5)	2,9*** (0,6)	1,9*** (0,4)
Beobachtungszahl	7.637-7.733									

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Die geschätzten Werte basieren auf Fixed-Effects-Schätzungen, die im Panel der Teilnehmenden ausgeführt wurden. */**/** zeigen Signifikanz zum 10/5/1-Prozent-Niveau an.

5.6.5 Die soziale Teilhabe im Haushalt lebender Kinder

Vorgehensweise und deskriptive Analysen der Teilhabe im Haushalt lebender Kinder

Eine der Zielgruppen des Programms waren Personen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft. Neben der bereits untersuchten Wirkung auf die Teilhabe der Teilnehmenden konnte das Programm auch Auswirkungen auf die Teilhabe der in der Bedarfsgemeinschaft lebender Kinder haben, die in diesem Abschnitt thematisiert werden. In Folge der Beschäftigung im Programm nahm das verfügbare Einkommen in aller Regel zu. Erwachsene Teilnehmende konnten damit nicht nur zusätzliche Ausgaben für sich selbst ermöglichen, sondern auch für ihre Kinder.

In den Befragungen der Teilnehmenden und Kontrollpersonen ist auch ein Fragenblock zur Teilhabe des ältesten in der Bedarfsgemeinschaft lebenden minderjährigen Kindes enthalten. Die Kinder wurden nicht direkt befragt, vielmehr wurden die befragten Erwachsenen um ihre Einschätzungen gebeten. So wurde gefragt, wie wichtig bestimmte Aktivitäten der/dem Befragten für sein/ihr Kind sind, beispielsweise der Kontakt des Kindes zu Freunden oder die Möglichkeit Sport zu treiben. Zusätzlich wurde 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.

Die Ergebnisse in diesem Kapitel beruhen auf allen befragten Teilnehmenden und Kontrollpersonen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft und nicht nur auf der Analytestichprobe der statistischen Zwillinge. Andernfalls wäre eine statistische Analyse aufgrund der geringen Fallzahlen nicht möglich gewesen. Die vorliegenden Ergebnisse sind daher beschreibender Natur und können nicht als kausale Programmwirkungen interpretiert werden.

Tabelle 5.12 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 konnten. 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 vorlag, nahm der Indikator den Maximalwert 3 an. Wenn in allen drei Bereichen finanzielle Einschränkungen eine Rolle spielen, erhielt der Indikator Konsum des Kindes den Minimalwert 0. Diese Vorgehensweise wurde auch bei den Erwachsenen gewählt.

Nach den Ergebnissen schien das Durchschnittsniveau des Konsumindikators für Kinder in der Gruppe der Teilnehmenden relativ hoch zu sein. In der ersten Befragungswelle nahm der Indikator den Durchschnittswert 2,6 aus 3 Punkten an, in der zweiten Welle 2,9 und in der dritten Welle 2,8. Finanzielle Einschränkungen bei Ausgaben für Aktivitäten des Kindes schienen demnach für die Mehrheit der Befragten keine Rolle zu spielen.

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 wahrnahm. Dieser Indikator nahm für Teilnehmende den Durchschnittswert von 4,1 Punkten in der ersten Befragungswelle an.

Über die folgenden beiden Befragungswellen sank der Indikator leicht und erreichte in Welle 2 einen Wert von 4,0 und in Welle 3 einen Wert von 3,8.

Abbildung 5.13 veranschaulicht die Entwicklung der beiden Indikatoren der sozialen Teilhabe der Kinder für die Gruppe der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden, umgerechnet in Ausprägungen (siehe Abschnitt 5.4.3). Es zeigt sich, dass der Indikator Konsum des Kindes in der Gruppe der Teilnehmenden von 85,3 Prozent in Welle 1 auf 95,5 Prozent in Welle 2 bzw. auf 93,6 Prozent in Welle 3 anstieg. Der Konsum der Kinder nahm allerdings in der Gruppe der Kontrollpersonen über die Zeit hinweg stärker zu (79,8 Prozent in Welle 1 und etwa 91,3 Prozent bzw. 90,4 Prozent in den Wellen 2 und 3) und erreichte in Welle 3 ein ähnliches Niveau wie das der Teilnehmenden. Dies könnte an dem steigenden Anteil an erwerbstätigen Kontrollpersonen über den Programmverlauf liegen und der Tatsache, dass das durch Beschäftigung steigende Einkommen den Personen nicht nur zusätzliche Ausgaben für sich selbst ermöglichte, sondern auch für ihre Kinder.

Bei dem Indikator Aktivität der Kinder gab es in der ersten Befragungswelle kaum einen Unterschied zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden. Bei beiden lag die Ausprägung zwischen 77 und 78 Prozent. Über der Zeit hinweg, nahm die Häufigkeit an Freizeitaktivitäten, die das Kind der Befragten ausübte, für beide Gruppen ab.

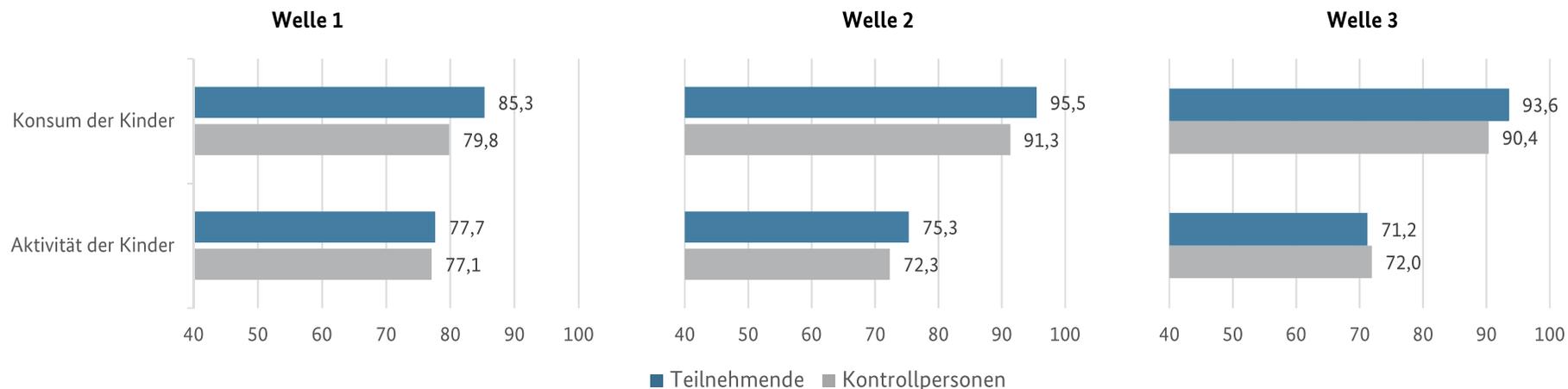
Tabelle 5.12 Beschreibung der Teilhabeindikatoren der Kinder und Mittelwerte für Kinder von Teilnehmenden und Kontrollpersonen

Indikator	Wertebereich	Welle 1		Welle 2		Welle 3		Kurzbeschreibung
		Ø	N	Ø	N	Ø	N	
Konsum der Kinder	0-3	2,6	643	2,9	267	2,8	83	Der Indikator steigt an, wenn aus finanziellen Gründen die Einkäufe für das Kind (z.B. Kleidung, Schuhe, Schulsachen etc.), Freizeitaktivitäten des Kindes selbst (z.B. Sport treiben, Musizieren oder anderweitige Aktivitäten) oder die Bereitstellung einer täglichen warmen Mahlzeit für das Kind, eingeschränkt werden mussten. 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.
Aktivität der Kinder	1-5	4,1	607	4,0	264	3,8	81	Dem Indikator 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 die durchschnittliche Häufigkeit berechnet, mit der ein Kind der Befragten diese Aktivitäten wahrnimmt.

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Ø = Durchschnitt, N = Beobachtungen. 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 Abschnitt 5.4.1). Die Indikatoren wurden entsprechend nur für Teilnehmende, die mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft zusammenleben, berechnet.

Abbildung 5.13 Ausprägungen der sozialen Teilhabe im Haushalt lebender Kinder von Teilnehmenden und Kontrollpersonen in den drei Wellen der Befragung



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

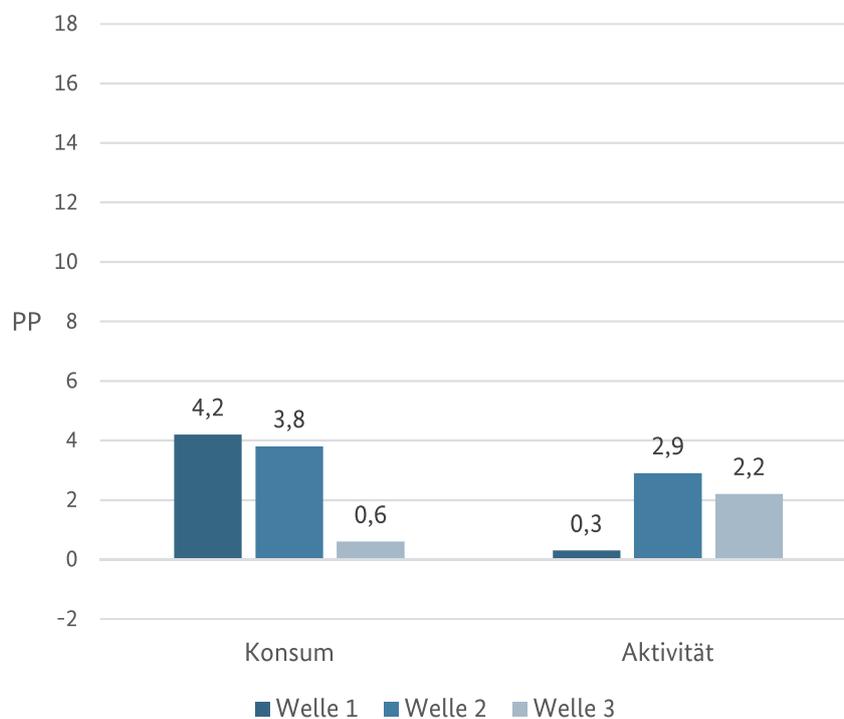
Erläuterung: Die Informationen zur Teilhabe der Kinder stammen aus Einschätzungen des befragten Elternteils. Leben mehrere Kinder in der Bedarfsgemeinschaft, so beziehen sich die Informationen auf das älteste Kind. Die Teilhabeindikatoren wurden analog zu den Teilhabeindikatoren der befragten Erwachsenen selbst in der Dimension Ressourcen berechnet (siehe Abschnitt 5.4.2). Die Indikatoren wurden entsprechend nur für Teilnehmende und Nichtteilnehmende, die mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft zusammenleben, berechnet.

Zusammenhang von Programmteilnahme und sozialer Teilhabe der Kinder

Wie bereits oben erwähnt wurde, basieren die mittleren Teilhabeunterschiede zwischen Kindern von Teilnehmenden und Kontrollpersonen nicht auf der Auswertung von statistischen Zwillingen und können daher nicht kausal interpretiert werden.

Die Hinzunahme von Kontrollvariablen in einer multivariaten Regression erlaubt jedoch zumindest die Reduktion eventuell vorhandener Verzerrungen bei der Schätzung der wahren Programmwirkung. Die Ergebnisse dieser Regressionsanalysen sind in Abbildung 5.14 dargestellt. Für die Ausprägung des Indikators Konsum der Kinder wurde ein positiver und signifikanter Effekt von +4,2 Prozentpunkten in Welle 1 geschätzt. Dieser positive Effekt blieb in Welle 2 bestehen und verschwand jedoch in Welle 3. Der Rückgang über die Zeit ist hauptsächlich auf den Anstieg des Konsums der Kinder der Nichtteilnehmenden zurückzuführen (siehe Abbildung 5.13). Die Entwicklung des Konsums der Kinder in der Gruppe der Kontrollpersonen war ähnlich zu dem Verlauf des Konsums des Elternteils. Dieser empirische Befund ist eine Folge des steigenden Anteils an erwerbstätigen Kontrollpersonen über die Befragungszeitpunkte hinweg (siehe Abschnitt 5.6.2), beruht also auf Lock-in-Effekten.

Abbildung 5.14 Geschätzte durchschnittliche Unterschiede der sozialen Teilhabe im Haushalt lebender Kinder über die Befragungswellen



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: PP = Prozentpunkte. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, 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 5.4.3).

Für den Indikator Aktivität des Kindes war der geschätzte Effekt zwar in Welle 2 und 3 positiv, aber nur in Welle 2 signifikant von Null verschieden. Die Schwankungen in den geschätzten Programmeffekten sind hauptsächlich auf die Entwicklung der Aktivitäten der Kinder in der Gruppe der Kontrollpersonen zurückzuführen (siehe Abbildung 5.13).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die soziale Teilhabe der Kinder, gemessen am Konsum und der Aktivität der Kinder von Programmteilnehmenden, stieg, wenn auch in vergleichsweise moderatem Umfang. Für den Indikator Konsum konnte für die ersten beiden Wellen ein positiver Zusammenhang mit der Teilnahme am Programm festgestellt werden, für die dritte Welle jedoch nicht. Dieser Rückgang ist vorwiegend auf Lock-in-Effekte zurückzuführen. Für den Indikator Aktivität war hingegen kein klares Muster erkennbar.

5.7 Soziale Teilhabe nach einem Programmabbruch

Aus dem Monitoring ist bekannt, dass etwa jede_r vierte Teilnehmende das Programm bereits vorzeitig beendet hatte (Stand: September 2018). Die Monitoring-Daten zeigen auch, dass es sich dabei überwiegend um vorzeitige Abbrüche handelte, also nicht etwa um das Auslaufen einer von vornherein verabredeten kurzfristigen Förderung. Sowohl die Abbrecher_innen als auch die Jobcentervertreter_innen, die in der Jobcenter-Befragung eine entsprechende Frage beantwortet hatten, 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. Laut der Befragung aller Programmteilnehmenden, veränderten sich die Gründe des Abbruchs über die drei Befragungswellen etwas (siehe Tabelle 5.13). Brachen in Welle 1 noch etwa die Hälfte aller Abbrecher_innen aus gesundheitlichen Gründen das Programm ab, so sind es in Welle 3 nur noch 42,1 Prozent. Dahingegen beendeten mehr Teilnehmende vorzeitig das Programm, weil sie eine neue Beschäftigung außerhalb des Programms gefunden hatten (7,1 Prozent in Welle 1 und 19,2 Prozent in Welle 3).

Tabelle 5.13 zeigt, dass insgesamt 241 Personen zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle das Programm bereits abgebrochen hatten.³² Dies entspricht einem Anteil von 6,3 Prozent. Im Vergleich zu den Ergebnissen des Monitorings sind Abbrecher_innen in dieser Stichprobe wahrscheinlich unterrepräsentiert, selbst wenn man unterstellt, 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. In der zweiten Befragungswelle stieg der Anteil an Abbrecher_innen auf 11,1 Prozent und in der dritten Befragungswelle auf 15,2 Prozent.

16,6 Prozent der Abbrecher_innen waren zum ersten Befragungszeitpunkt wieder erwerbstätig, davon die Hälfte in Vollzeit. Dieser Anteil erhöhte sich im Laufe des Programms. Zum Zeitpunkt der dritten Befragungswelle waren 30 Prozent erwerbstätig.

³² Diese Zahl ist höher als die im dritten Zwischenbericht genannte Zahl von 160 Abbrüchen. Grund hierfür ist, dass die hier gezeigten Statistiken auf der Stichprobe aller befragten Teilnehmenden beruhen, während die Statistiken im dritten Zwischenbericht auf der Stichprobe der statistischen Zwillinge beruhen.

Tabelle 5.13 Anzahl und Anteil von Programmabbrecher_innen in den Befragungsdaten der Teilnehmenden (Wellen 1 bis 3), Abbruchgründe und Erwerbsstatus nach dem Abbruch

Variable	Welle 1		Welle 2		Welle 3	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Programmabbruch	241	6,3%	301	11,1%	214	15,2%
<i>Davon: Abbruchgründe^a</i>						
Gesundheitliche Gründe / psychische bzw. mentale Überlastung	119	49,4%	130	43,2%	90	42,1%
Tätigkeit nicht wie vereinbart / Konflikte am Arbeitsplatz	69	28,6%	78	25,9%	53	24,8%
Kündigung durch Arbeitgeber / Stelle weggefallen	25	10,4%	32	10,6%	24	11,2%
Neue Stelle außerhalb des Programms	17	7,1%	42	14,0%	41	19,2%
Sonstige	41	17,0%	52	17,3%	40	18,7%
<i>Davon: Erwerbsstatus nach Programmabbruch^a</i>						
Arbeitslos	181	75,1%	210	70,0%	134	62,6%
Vollzeit erwerbstätig	20	8,3%	37	12,3%	32	15,0%
Teilzeit oder geringfügig erwerbstätig	20	8,3%	31	10,3%	32	15,0%
Sonstige	37	15,4%	55	18,3%	47	22,0%

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: ^a Mehrfachnennungen möglich.

Tabelle 5.14 stellt die Effekte eines Programmabbruchs auf die zehn Indikatoren der sozialen Teilhabe in der Stichprobe der befragten Teilnehmenden dar. Diese Analysen basieren auf linearen Panelregressionsmodellen (Fixed-Effects-Schätzungen), die mit Hilfe der Paneldaten aller befragten Teilnehmenden geschätzt wurden. In Spalte (1) wird die Wirkung des Abbruchs unabhängig von dem Grund des Abbruchs und in Spalte (2) die Wirkung des Abbruchs aus gesundheitlichen Gründen dargestellt. Diese Analysen erfolgten analog zu den Schätzungen in Abschnitt 5.6.4. Sie basieren auf der Stichprobe aller Programmteilnehmenden und wurden mithilfe von linearen Paneldatenmodellen geschätzt.

Die Ergebnisse in Spalte (1) der Tabelle 5.14 zeigen, dass ein Programmabbruch mit signifikant geringeren Teilhabewerten einherging. Bei den Indikatoren Lebenszufriedenheit, Aktivität und Mobilität, Selbstvertrauen und gesellschaftliche Anerkennung sanken die Ausprägungen um 2,4 (gesellschaftliche Anerkennung) bis 4,3 Prozentpunkte (Lebenszufriedenheit), wenn die Person das Programm vorzeitig verließ. Brach eine Person das Programm aus gesundheitlichen Gründen ab, so sind die negativen Effekte größer. Besonders stark war der Rückgang bei den Indikatoren Lebenszufriedenheit (-6,4 Prozentpunkte), Aktivität und Mobilität (-7,8 Prozentpunkte), Selbstvertrauen (-5,2 Prozentpunkte), Gesundheitszustand (-5,3 Prozentpunkte) und gesellschaftliche Anerkennung (-7,2 Prozentpunkte).

Tabelle 5.14 Marginale Effekte eines Programmabbruchs auf die Ausprägungen der sozialen Teilhabe, in Prozentpunkten

Spalte	(1)	(2)
	Programmabbruch	
	alle	aus gesundheitlichen Gründen
Lebenszufriedenheit	-4,3*** (1,6)	-6,4** (2,6)
Konsum	3,0 (1,9)	2,5 (2,8)
Aktivität und Mobilität	-2,6** (1,1)	-7,8*** (1,6)
Selbstvertrauen	-2,8** (1,1)	-5,2*** (1,9)
Softskills	-1,0 (0,7)	-2,9** (1,2)
Soziales Netzwerk	-0,4 (1,1)	-3,5* (1,8)
Gesundheitszustand	-0,5 (1,4)	-5,3** (2,4)
Gesundheitsverhalten	-1,8 (1,2)	-0,3 (2,0)
Gesellschaftliche Anerkennung	-2,4* (1,4)	-7,2*** (2,2)
Vertrauen in Institutionen	-0,9 (0,9)	-1,3 (1,5)
Beobachtungen	7.837-7.929	7.422-7.513

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: ^a Mehrfachnennungen möglich. Die Tabelle zeigt die geschätzten Koeffizienten aus Fixed-Effects-Regressionen, die mit den Panel-Daten der Teilnehmenden ausgeführt wurden. Diese wurden separat für jeden Teilhabeindikator als abhängige Variable ausgeführt. Als erklärende Variable diente jeweils eine 0-1 Variable für alle Programmabbrüche (Spalte 1) bzw. für Abbrüche, die aus gesundheitlichen Gründen oder aus physischer oder mentaler Überlastung erfolgten. Die 0-1 Variablen wurden jeweils so kodiert, dass sie für eine individuelle Person den Wert 1 ab der Welle der des Abbruchs und für alle Folgewellen annehmen und den Wert 0 für die Wellen vor dem Abbruch bzw. für Personen, die das Programm nicht abbrechen. Die Teilhabeindikatoren wurden in Ausprägungen umgerechnet (siehe oben, Abschnitt 5.4.3). Sterne an den geschätzten Werten der Programmwirkungen geben ein Signifikanzniveau von 10 Prozent (*), 5 Prozent (**) und 1 Prozent (***) an.

Um Abbruchgründe empirisch zu analysieren, wurde auf Basis der administrativen Daten und der Befragungsdaten die Wahrscheinlichkeit für einen Programmabbruch mithilfe eines Probit-Modells geschätzt. Tabelle 5.15 zeigt die geschätzten marginalen Effekte individueller Charakteristika auf die Wahrscheinlichkeit eines Programmabbruchs. Die Ergebnisse in Tabelle 5.15 deuten darauf hin, dass Personen, die an begleitenden Aktivitäten teilnahmen, seltener das Programm abbrachen. Im Besonderen zeigt sich, dass die Betreuung und Begleitung der Beschäftigung und Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden die Wahrscheinlichkeit das Programm vorzeitig zu verlassen signifikant reduzierten. Diesen Befund stützen auch die qualitativen Interviews. Ferner legen die Schätzergebnisse die begründete Vermutung nahe, dass Langzeitarbeitslose, die das Bundesprogramm vorzeitig verließen, auch frühere Maßnahmen signifikant öfter vorzeitig beendeten als andere Teilnehmende. Der Indikator gesundheitliche Einschränkungen trug nicht signifikant zu

mehr Abbrüchen bei. Personen mit Unterstützungsbedarf bei psychischen Problem wiesen im Vergleich dazu eine erhöhte Abbruchwahrscheinlichkeit auf.

Tabelle 5.15 Determinanten der Abbruchwahrscheinlichkeit

Spalte	(1)	(2)
	Effekt	Standard- fehler
Kinder in der Bedarfsgemeinschaft	0,007	(0,012)
Gesundheitliche Einschränkungen	-0,011	(0,009)
Unterstützungsbedarf bei psychischen oder Suchtproblemen	0,034***	(0,012)
Anteil in der Vergangenheit abgebrochener Maßnahmen	0,100***	(0,021)
Anzahl Beratungsgespräche	-0,001	(0,001)
<i>Begleitaktivitäten:</i>		
Stärken-Schwächen-Analyse	0,008	(0,010)
Auffrischung Qualifikationen	-0,028*	(0,016)
Weiterqualifikation	-0,006	(0,013)
Betreuung und Begleitung der Beschäftigung	-0,044***	(0,010)
Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden	-0,061***	(0,017)
Gesundheitsförderung	0,008	(0,015)
Sprachkurs	-0,041	(0,031)
Sonstiges	0,009	(0,016)
Beobachtungen		7,552

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Die Tabelle zeigt die geschätzten durchschnittlichen marginalen Effekte individueller Charakteristika auf die Wahrscheinlichkeit eines Programmabbruchs. Zur Schätzung wurden Probit-Regressionen verwendet. Diese wurden separat für jeden Teilhabeindikator als abhängige Variable ausgeführt. Als abhängige Variable diente jeweils eine 0-1 Variable für alle Programmabbrüche. Diese 0-1 Variable wurde so kodiert, dass sie für eine individuelle Person den Wert 1 ab der Welle der des Abbruchs und für alle Folgewellen annimmt und den Wert 0 für die Wellen vor dem Abbruch bzw. für Personen, die das Programm nicht abbrechen.

Zusammenfassend deuten die Ergebnisse darauf hin, dass ein Programmabbruch die soziale Teilhabe signifikant verringerte, besonders wenn der Abbruch aus gesundheitlichen Gründen erfolgte. Die Teilnahme an begleitenden Aktivitäten verringerte Programmabbrüche. Die Befunde weisen auf einen möglichen Zielkonflikt des Programms hin. Einerseits sollten Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen gefördert werden, was nach den Analysen die Effektivität des Programms erhöhen konnte. Andererseits konnten solche Einschränkungen einen Programmabbruch befördern und damit die Effektivität wieder senken.

5.8 Fazit der quantitativen Wirkungsanalyse

Die quantitative Analyse lässt sich zu folgenden Befunden zusammenfassen:

Erstens ist das Programm effektiv in dem Sinne gewesen, dass die soziale Teilhabe der Teilnehmenden im Allgemeinen verbessert wurde, wenngleich – in Abhängigkeit von dem betrachteten Indikator – in unterschiedlichem Maße. Die nach dem verwendeten Verfahren numerisch höchste Verbesserung wurde bei der allgemeinen Lebenszufriedenheit erreicht, die sieben Monate nach Eintritt in das Programm um 13,4 Prozentpunkte zugenommen hatte, was eine deutliche Zunahme darstellt. Auch der Konsum, der Gesundheitszustand, das Selbstvertrauen und die gesellschaftliche Anerkennung nahmen durch das Programm zu. Leichte Verbesserungen stellten sich zudem bei den Softskills, dem allgemeinen sozialen Netzwerk und beim Gesundheitsverhalten ein. Keine signifikante Verbesserung wurde beim Vertrauen in die Institutionen von Gesellschaft und Politik erreicht.

Zweitens gingen die signifikanten positiven Programmwirkungen im Zeitablauf bei einigen Indikatoren zurück. Nach 29 Monaten war die Verbesserung bei der allgemeinen Lebenszufriedenheit auf 7,1 Prozentpunkte zurückgegangen, beim Selbstvertrauen auf 5,5 und bei der gesellschaftlichen Anerkennung auf 4,6. Bei den Teilhabeindikatoren Konsum und Gesundheitszustand konnten zum Zeitpunkt der dritten Befragungswelle keine signifikanten Programmwirkungen mehr gemessen werden. Dieser Rückgang kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass Kontrollpersonen im Zeitablauf erwerbstätig wurden und damit ebenfalls ihre soziale Teilhabe verbesserten. Dies bedeutet nach dem hier gewählten Forschungsdesign, dass die zu diesen Kontrollpersonen gehörenden Teilnehmenden auch ohne das Programm erwerbstätig geworden wären. Zum anderen führten vorzeitige Programmabbrüche zu einem Rückgang der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden über die Zeit und können somit teilweise die nachlassende Programmwirkung erklären. Für die Indikatoren Softskills, soziales Netzwerk, und Gesundheitsverhalten war die positive Programmwirkung vergleichsweise stabil über die Zeit.

Drittens wirkte das Programm unterschiedlich stark für verschiedene Personengruppen. Die Programmwirkungen waren stärker ausgeprägt bei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, bei älteren Personen und bei Personen mit einer überdurchschnittlichen Leistungsbezugsdauer (mehr als sieben Jahre). Die übrigen Wirkungsheterogenitäten – bezogen auf beobachtbare Merkmale – können als eher moderat bezeichnet werden. Das Programm entfaltete somit in der Summe relativ homogene, wenngleich im Zeitablauf zurückgehende Wirkungen in der Zielgruppe.

Viertens verbesserten die Begleitaktivitäten der Jobcenter die soziale Teilhabe. Etwa die Hälfte der Beschäftigten nutzte im Beobachtungszeitraum mindestens eine Begleitaktivität. Die Verbesserungen unterschieden sich je nach Art der Begleitaktivität und dem betrachteten Indikator der sozialen Teilhabe. Begleitaktivitäten haben außerdem geholfen, Programmabbrüche zu verhindern.

Fünftens gibt es Hinweise dafür, dass die Qualität der Beschäftigung, gemessen mit den Teilhabeindikatoren Arbeitszufriedenheit, Arbeitserträglichkeit und Kollegialität, signifikante und positive Beiträge für die übrigen Indikatoren der sozialen Teilhabe in der Gruppe der Teilnehmenden leistete. Je höher die Arbeitszufriedenheit war und je bessere Werte die Kollegialität erreichte, desto höher waren in aller Regel auch die anderen Indikatoren, darunter die Lebenszufriedenheit, die gesellschaftliche Anerkennung und das Vertrauen in Institutionen. Dieser Befund deutet darauf hin, dass die geförderte Beschäftigung nicht nur Dank des Zusatzeinkommens die soziale Teilhabe förderte, sondern auch aufgrund einer ansprechenden und sinnerfüllenden Tätigkeit.

Sechstens stieg bei den Teilnehmenden mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft die soziale Teilhabe der Kinder, wenn auch in vergleichsweise moderatem Umfang. Betrachtet wurden dabei die Indikatoren Konsum und Aktivitäten des ältesten Kindes.

Siebtens nahm mit zunehmender Dauer der Beschäftigung auch die Häufigkeit von Programmabbrüchen zu. Nach den Befragungsergebnissen hatten nach 29 Monaten 15,2 Prozent der Befragten das Programm abgebrochen (dies ist nicht repräsentativ). Der quantitativ wichtigste Abbruchgrund war aus Sicht der Befragten aus gesundheitliche Gründen (42,1 Prozent), gefolgt von Konflikten am Arbeitsplatz (24,8 Prozent). An dritter Stelle (19,2 Prozent) wurde genannt, dass man eine Stelle anderswo gefunden hat. 30 Prozent der Abbrecher_innen waren nach eigenen Angaben zum Zeitpunkt der dritten Befragungswelle erwerbstätig. Ein Abbruch des Programms hatte negative Auswirkungen auf einige, aber nicht alle, Teilhabeindikatoren. Erfolgte der Abbruch aus gesundheitlichen Gründen, sanken die Teilhabewerte in nahezu allen Indikatoren der sozialen Teilhabe deutlich ab.

6. Qualitative Wirkungsanalysen: Unter welchen Bedingungen treten Teilhabeeffekte ein?

6.1 Einleitung

Ziel der Evaluation und damit auch der Implementationsanalyse ist es zu erfassen, ob und wie die soziale Teilhabe der Teilnehmenden durch die Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gefördert wurde.

Entsprechend des theoretischen Teilhabekonzepts, das dieser Evaluation zugrunde liegt, stellt die Berücksichtigung individueller Perspektiven einen wichtigen Bestandteil der Wirkungsanalyse dar. Denn im Mittelpunkt des Konzeptes sozialer Teilhabe steht das Handeln des Individuums bzw. dessen Handlungsfähigkeit (Bartelheimer 2007, IAQ et al. 2017). Demnach stellt sich Teilhabe im Rahmen individualisierter Lebensführung her und lässt sich nicht einfach verordnen (siehe Abschnitt 2.2). Bei der folgenden Analyse der qualitativen Interviews mit Teilnehmenden des Bundesprogramms geht es daher darum, Prozesse der sozialen Teilhabe aus der Perspektive der Betroffenen zu verstehen. In den freien Erzählungen der Teilnehmenden werden Begründungszusammenhänge geschaffen. Sie ermöglichen außerdem, individuelle Sinngebungen zu formulieren, wie z.B. hinsichtlich ihrer Lebensziele oder Ansprüche an Arbeit.

Neben der Selbstwahrnehmung der Teilnehmenden werden auch Fremdbeschreibungen über die Teilnehmenden aus den Interviews mit Fachkräften der Jobcenter und Arbeitgebern in die Analyse einbezogen. Dies dient zum einen dazu, die Ausgangslagen der Teilnehmenden nicht nur aus einer subjektiven Sicht betrachten zu können. Zum anderen können dadurch auch Veränderungen in Dimensionen sozialer Teilhabe identifiziert werden, die von den Teilnehmenden selbst weniger wahrgenommen wurden (z.B. ein höheres Selbstvertrauen am Arbeitsplatz).

Die quantitative Wirkungsanalyse im vorangegangenen Kapitel hat positive Durchschnittswirkungen der Programmteilnahme aufgezeigt. Daran anknüpfend ist es nicht das Ziel der qualitativen Wirkungsanalyse, Effekte des Programms auf einzelne Teilhabedimensionen darzulegen, sondern zu beschreiben, wie die soziale Teilhabe durch die Programmteilnahme gefördert wurde und welche Unterschiede zwischen den Teilnehmenden auszumachen waren. Entsprechend den konzeptionellen Überlegungen zu sozialer Teilhabe (siehe Kapitel 2) können zum einen individuelle Voraussetzungen und zum anderen Lebensumstände eine Umwandlung der Ressource „Beschäftigung“ in soziale Teilhabe befördern oder erschweren. Programmwirkungen können sich demnach in Abhängigkeit von individuellen Merkmalen der Teilnehmenden unterscheiden. Zum anderen ist es wesentlich, den Blick auf die Gelegenheitsstrukturen zu richten und zu fragen, wie sich die unterschiedliche Programmausgestaltung auf die Förderung sozialer Teilhabe auswirkte.

In der qualitativen Wirkungsanalyse steht folglich die Frage im Mittelpunkt, welche Faktoren die Förderung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beeinflussten. Hierfür wurde an das Konzept der Umwandlungsfaktoren angeknüpft und sowohl individuelle als auch institutionelle Determinanten in die Analyse einbezogen.

Zur Darstellung der maßgeblichen Einflussfaktoren bei der Förderung von sozialer Teilhabe im Bundesprogramm erfolgt im ersten Unterabschnitt eine Beschreibung wesentlicher Merkmale der interviewten Teilnehmenden (z.B. Alter, Geschlecht), deren Einschränkungen und Voraussetzungen, sowie Motive für die Programmteilnahme (siehe Abschnitt 6.2). Darüber hinaus werden Arbeitslosigkeitserfahrungen der Teilnehmenden geschildert, die auf unterschiedliche Teilhabebedarfe und -defizite hinweisen. Da das Konzept, das dieser Evaluation zugrunde liegt, davon ausgeht, dass Teilhabe bzw. Teilhabeerleben auch subjektiv definiert ist, wird weitergehend das Verständnis von sozialer Teilhabe bei den Teilnehmenden dargelegt.

Im zweiten Unterabschnitt (Abschnitt 6.3) wird betrachtet, wie die Ausgestaltung des Bundesprogramms die Förderung der sozialen Teilhabe beeinflusste. Dazu werden drei Wirkungskanäle für die Förderung von sozialer Teilhabe im Rahmen geförderter Beschäftigung beschrieben: das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis, die Tätigkeiten und das Arbeitsumfeld sowie die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten. Daran anknüpfend werden die Erkenntnisse der qualitativen Wirkungsanalyse zusammenfassend dargelegt (siehe Abschnitt 6.4).

In einem dritten Unterabschnitt (Abschnitt 6.5) dieses Kapitels wird abschließend beschrieben, wie sich die Beendigung des Bundesprogramms auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden auswirkte.

Bei den im Rahmen der Implementationsanalyse interviewten Teilnehmenden ließen sich unterschiedliche Auswirkungen der Programmteilnahme auf die soziale Teilhabe ausmachen, was sowohl auf Merkmale und Ansprüche der Teilnehmenden als auch auf programmbezogene Elemente zurückgeführt werden kann. Um die Tatsache (und die maßgeblichen Gründe dafür) darzustellen, dass sich die soziale Teilhabe der einzelnen Teilnehmenden während des Bundesprogramms (und danach) unterschiedlich entwickelt hat, sind im Text dieses Kapitels anonymisierte Fallporträts verteilt.

Ausgewählt wurden sechs Personen, die „typische“ Programmverläufe, Teilhabegewinne und Einflussfaktoren illustrieren. Hierzu zählen erstens Personen, bei denen sich die Veränderungen durch die Programmteilnahme vor allem auf die Teilhabedimensionen Erwerbsarbeit und Ressourcen bezogen. Diese Teilnehmenden können wiederum nach ihren Voraussetzungen einerseits und Teilhabebedarfen und -ansprüchen andererseits unterschieden werden, wie ein Vergleich von Frau Jansen³³ (S. 140) und Herr König (S. 145) zeigt. Zweitens gab es Personen, bei denen grundlegende Veränderungen in der sozialen Teilhabe im Verlauf der Programmteilnahme beobachtbar waren. Diese lassen sich dann aber danach unterscheiden, ob die Veränderungen unmittelbar an das Programm gebunden waren oder persönliche Entwicklungen, die über die Beschäftigung hinausreichten, identifizierbar waren (vergleiche dazu Frau Bäcker, S. 138 und Herr Zinsen, S. 151). Drittens gibt es Teilnehmende, bei denen die Programmteilnahme mit ambivalenten oder teilweise negativen Auswirkungen auf die Teilhabe verbunden war. Hierzu zählen zum einen Personen wie Herr Zeidler (S. 149), die in einzelnen Teilhabedimensionen positive Wirkungen verzeichneten, während gleichzeitig in anderen Dimensionen negative Veränderungen im Zuge der Programmteilnahme eingetreten waren. Zum anderen gab es in den qualitativen Interviews einzelne Teilnehmende, die das Programm insgesamt negativ bewerteten und bei denen es im Zuge der Teilnahme zu einer Verschlechterung der Lebenssituation gekommen war. Ursachen konnten innerbetriebliche und außerbetriebliche Probleme sowie auch nicht erfüllte Erwartungen sein, wie Herr Ansara (S. 156) beispielhaft veranschaulicht.

Um die Anonymität zu wahren, wurden Informationen aus den Interviews verfremdet. Anzumerken ist außerdem, dass die Fallporträts in ihrer Gesamtheit einen Eindruck von der Vielfalt an Teilhabeansprüchen und realisierter Teilhabe im Bundesprogramm vermitteln sollen. Die Fallporträts illustrieren das gesamte Kapitel und haben nicht notwendigerweise einen unmittelbaren Bezug zum Unterkapitel, in dem sie stehen.

³³ Zum Zweck der Anonymisierung wurden die Namen der Teilnehmenden verändert und weitere Informationen verfremdet.

Die qualitative Wirkungsanalyse basiert auf zwei Wellen von Fallstudien in 16 Jobcentern, in deren Rahmen Interviews mit Zuständigen in den Jobcentern, mit Arbeitgebern sowie Programmteilnehmenden geführt worden sind. Zusätzlich wurde mit den Teilnehmenden noch ein kurzes telefonisches Interview nach dem Ende des Bundesprogramms geführt, um deren Erwerbssituation und Veränderungen bei der sozialen Teilhabe nach dem Auslaufen des Bundesprogramms zu erfragen (siehe Abschnitt 1.3)

6.2 Die interviewten Teilnehmenden des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Im Rahmen der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurden insgesamt 101 am Programm teilnehmende Personen qualitativ interviewt. Diese Teilnehmenden unterscheiden sich in ihrer Zusammensetzung sowohl von den telefonisch Befragten als auch von der Gesamtheit der Teilnehmenden (siehe Tabelle 6.1). Unter den qualitativ befragten Teilnehmenden befinden sich mehr Frauen als im Sample der CATI-Befragung und in der Grundgesamtheit der Teilnehmenden, ebenso ist das Durchschnittsalter der qualitativ interviewten Personen niedriger. Programmabbrecher_innen sind in beiden Erhebungen im Vergleich zur Grundgesamtheit deutlich unterrepräsentiert; unter den qualitativ Befragten sind sie jedoch stärker vertreten als unter den telefonisch Befragten. Hinsichtlich der qualitativen Interviews ist anzunehmen, dass aufgrund des Zugangsweges zu den Teilnehmenden über die Jobcenter und Arbeitgeber eine Positivauswahl stattgefunden hat. So stellten konfliktbeladene Beschäftigungsverhältnisse in der qualitativen Untersuchung eher eine Ausnahme dar.

Die Unterschiede zwischen qualitativ interviewten Teilnehmenden und Teilnehmenden insgesamt beeinträchtigt die folgende Analyse nicht grundsätzlich. Denn in der qualitativen Wirkungsanalyse wird nicht das Ziel verfolgt, Verteilungen (hinsichtlich des Geschlechts oder des Alters) zu reproduzieren oder durchschnittliche Effekte darzustellen, sondern Einflussfaktoren für Programmwirkungen und Unterschiede zwischen den Teilnehmenden herauszuarbeiten. Hierbei kann es sogar von Vorteil sein, zahlenmäßig kleinere Gruppen in der qualitativen Analyse stärker zu berücksichtigen.

Tabelle 6.1 Strukturmerkmale der qualitativ und standardisiert befragten Teilnehmenden

	Qualitativ Befragte	Standardisiert Befragte	TN-Merkmale lt. Admin-Daten Auswahlrunde 1 und 2
<i>Beobachtungen</i>			
N	101	3.822	12.412
		N × t=7947 ^a	
<i>Geschlecht:</i>			
Männer	46,1%	52,6%	56,6%
Frauen	53,9%	47,4%	43,4%
<i>Alter:</i>			
Durchschnitt [Jahre]	45,6	49,2	48,4
Unter 50 Jahre	63,7%	45,5%	55,0%
50 Jahre und mehr	36,3%	54,5%	45,0%
<i>Zugangskriterien:</i>			
Gesundheitliche Einschränkung	58,8% ⁺	50,0% [*]	47,2%
Minderjährige Kinder in der BG	38,2% ⁺	26,1%	26,4%
<i>(Aufstockender) ALG-II-Bezug:</i>	N=83		
Ja	75,0%	71,1%	68,5%
Nein	25,0%	28,9%	31,5%
<i>Betrieb (in Prozent):</i>	N=101		
Gemeinnützig	100%	78,0% ^b	k.A.
Gewinnorientiert		10,9% ^c	k.A.
<i>Schon zuvor bei Träger bekannt:</i>	N=101		
Ja	51,0%	k.A.	k.A.
Nein oder k.A.	49,0%	k.A.	k.A.
Programmabbrüche	10,0%	7,1%	23,8% ^d

Quelle: Eigene Befragung (qualitative Teilnehmenden-Interviews und Teilnehmenden-Befragung), Stichtage der Admin-Daten: 12.11.2015 und 13.06.2016 (Auswahlrunde 1) bzw. 17.01.17 (Auswahlrunde 2), eigene Darstellung.

Erläuterung: N: Anzahl der beobachteten/interviewten Personen; ^a N × t: Anzahl der Beobachtungen (also auch Mehrfachbeobachtungen derselben Personen im Panel der Teilnehmenden-Befragung); ^{*} basierend auf Angaben im Gespräch (Förderrelevanz unsicher); ⁺ Gesundheitliche Einschränkung laut Administrativen Daten der BA; ^b öffentliche Arbeitgeber, Kirchen, Vereine u. ä., ^c private Arbeitgeber; Daten beruhen auf den Angaben der Teilnehmenden in der CATI-Befragung, für die nicht zweifelsfrei zu erkennen ist, ob es sich um einen gemeinnützigen oder gewinnorientierten Arbeitgeber handelte, ^d Abbruchquote nach Daten des Monitorings.

6.2.1 Voraussetzungen und Einschränkungen der Teilnehmenden

In Übereinstimmung mit dem Forschungsstand zu langzeitarbeitslosen Personen handelte es sich auch bei den interviewten Teilnehmenden des Bundesprogramms um eine heterogene Gruppe (Lietzmann 2016). Dieses Bild wurde durch die erste Jobcenter-Befragung zu Programmbeginn unterstrichen, nach welcher das Spektrum an Hemmnissen bei Langzeitarbeitslosen äußerst breit und zudem unterschiedlich stark ausgeprägt war. Es lassen sich gleichwohl zwei dominierende Hemmnisse für eine Erwerbsintegration ausmachen, und zwar gesundheitliche Einschränkungen und der Mangel an verwertbaren Kenntnissen und Qualifikationen. Knapp darunter wurden eine fehlende

Tagesstruktur, ein geringes Selbstwertgefühl sowie das Fehlen geeigneter Arbeitsplätze als Hemmnisse benannt (IAQ et al. 2017, S. 51-54).³⁴

Auch die interviewten Jobcentervertreter_innen sowie Arbeitgeber verwiesen durchgängig auf sehr unterschiedliche Einschränkungen und Voraussetzungen bei den Teilnehmenden. Die hierbei hervorgehobenen Einschränkungen der Teilnehmenden und vermuteten Unterstützungsbedarfe entsprachen der Definition der beiden Zielgruppen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Demnach stellten gesundheitliche Einschränkungen das dominierende Hemmnis der Teilnehmenden dar. Die Erkrankungen lagen gleichermaßen im physischen wie im psychischen Bereich, und reichten von chronischen Problemen an Wirbelsäule oder Knie, über Depressionen, Schwerbehinderungen bis hin zu Suchtverhalten oder dem gelegentlichen Auftreten epileptischer Anfälle. Da das Teilnahme Kriterium „gesundheitliche Einschränkung“ in den Programmrichtlinien nicht definiert war und in der lokalen Programmumsetzung auf einen formalisierten Nachweis der Einschränkungen verzichtet wurde, unterschied sich die Schwere der Beeinträchtigungen erheblich und damit auch deren Auswirkungen auf die ausübbareren Tätigkeiten.

Obwohl nicht von den Programmrichtlinien gefordert, handelte es sich bei der zweiten Zielgruppe – Personen mit minderjährigen Kindern in der BG – de facto häufig um alleinerziehende Frauen. Bei ihnen ergaben sich vor allem Herausforderungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Betreuungspflichten mit den Anforderungen der Arbeit. Ein Hemmnis für eine Beschäftigungsaufnahme waren fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und der Wunsch nach einer reduzierten Stundenzahl, um das Kind bzw. die Kinder nicht für eine längere Zeit extern betreuen zu lassen. Nach Angaben der interviewten Jobcentervertreter_innen waren außerdem flexible Arbeitszeiten sowie Unterstützung bei der Neuorganisation des Alltags notwendig. Demnach hätten vor allem fehlende Betreuungsmöglichkeiten den Weg von alleinerziehenden Müttern in das Bundesprogramm verhindert.

Neben der Betreuung von Kindern und mitunter auch Angehörigen bestanden „alltagspraktische“ Probleme außerdem hinsichtlich der Mobilität. Insbesondere in den Fällen, in denen kein Auto bzw. Führerschein (mehr) vorhanden war, konnte der Arbeitsweg eine relevante organisatorische Hürde darstellen. Solche organisatorischen Fragen waren insbesondere im Kontext der Beschäftigungsaufnahme zu lösende Problemfelder.

Darüber hinaus konnten auch „persönliche Probleme“ die Arbeit und damit auch die Förderung von sozialer Teilhabe durch das Bundesprogramm beeinflussen. Hierzu zählen beispielsweise familiäre Probleme, Schuldenproblematiken oder auch Suchtverhalten. Insbesondere die interviewten Fachkräfte der Jobcenter berichteten ihre Erfahrung, dass persönliche Krisen der Teilnehmenden die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse erheblich beeinträchtigen konnten.

³⁴ In der Abbildung 9.2 im Anhang wird die Auswertung der Jobcenter-Befragung zur Verbreitung von Hemmnissen für Erwerbsintegration und soziale Teilhabe dargestellt (siehe Anhang zu Kapitel 6).

Frau Bäcker, 52 Jahre

Frau Bäcker hat nach der Schule eine Ausbildung im kaufmännischen Bereich absolviert und mehrere Jahre in einem Großhandelsunternehmen als Lageristin gearbeitet. 2009 wurde sie arbeitslos und war danach nur noch mit Arbeitsgelegenheiten oder Minijobs beschäftigt. Sie ist aufgrund einer Diabeteserkrankung schwerbehindert, und hat auf beiden Augen eine stark eingeschränkte Sehkraft. Wegen eines amputierten Zehs kann sie keine Sicherheitsschuhe mit Stahlkappen tragen, was wiederum einer Arbeit als Lageristin entgegensteht. Aufgrund ihrer Behinderung und ihres Alters sieht sie sich ohne eine berufliche Perspektive.

Im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ war sie für eine Organisation tätig, die nicht verbrauchte Lebensmittel sammelt und verteilt. Anfangs lag ihre Arbeitszeit bei 20 Stunden pro Woche, was Frau Bäcker zunächst voll beansprucht hat. Zum Zeitpunkt des zweiten Interviews, etwa 20 Monate später, hatte sie ihre Arbeitszeit auf 30 Stunden pro Woche ausgeweitet. Zudem hatte sie Leitungsaufgaben für ein kleines Team übernommen, deren Mitglieder auch im Rahmen des Bundesprogramms tätig waren. Allerdings zeichnete sich zu diesem Zeitpunkt bereits ab, dass der Träger die bisherige Aufgabe nicht fortführen und nach Auslaufen des Bundesprogramms keine Ersatzaufgabe anbieten würde. Als Grund führte Frau Bäcker an, dass sich eine Fortsetzung des Projektes für den Träger nicht lohnen würde.

Frau Bäcker hat diese Arbeit sehr gern ausgeübt. Abgesehen von dem Zusatzverdienst und der Tatsache, dass sie eine Arbeit ausführte, die ihrer Leistungsfähigkeit angepasst war und von ihr als sinnvoll bewertet wurde, spielte für sie eine besondere Rolle, dass sie die Arbeit mit anderen zusammenbrachte. Außerhalb der Arbeit hat Frau Bäcker keine Sozialkontakte; ihre Freizeit verbringt sie weitgehend allein zu Hause. Verstärkt hatte sich ihre Isolation durch die lange Arbeitslosigkeit: „Natürlich hat [es] sich auch ergeben nach ewigen Zeiten Hartz IV, dass man eigentlich die Kontakte, die man früher gehabt hat, man halt nicht mehr [hat], weil die haben dann mit anderen Leuten Kontakt und dann wirst du halt doch ausgeschlossen mit der Zeit.“ Die Arbeit im Bundesprogramm führte dazu, ihre soziale Isolation aufzubrechen: „Meine sozialen Kontakte (sind) eigentlich bloß an der Arbeit. Ansonsten habe ich keine sozialen Kontakte.“ Die Teilnahme am Programm habe außerdem eine Tagesstruktur gebracht, ihr Selbstbewusstsein gesteigert und ihr psychisches Wohlbefinden gefördert. Diese positiven Veränderungen waren unmittelbar an die Beschäftigung gebunden, mit dem Programmende „ist ja irgendwie alles wieder weg. [...] wenn man es jetzt so genau sieht, hat man halt eine Zeitlang eine Beschäftigung gehabt, und jetzt ist man halt wieder auf null.“ Wie auch ihre Betreuungsfachkraft im Jobcenter berichtete, war trotz intensiver Bewerbungsunterstützung keine Integration in den Arbeitsmarkt möglich. Nach der dreijährigen Beschäftigung wieder ohne Beschäftigung dazustehen, sei für Frau Bäcker auch „psychisch ein Problem.“

Entsprechend den Förderbedingungen des Bundesprogramms lag die letzte ungefördernde Beschäftigung der interviewten Teilnehmenden längere Zeit zurück. Daher wurde durch Arbeitgeber oder Fachkräfte der Jobcenter häufig eine Entwöhnung von Arbeit als Handlungsfeld dargelegt. Beschrieben wurde diesbezüglich vor allem die Herausforderung, dass Teilnehmende sich wieder an betriebliche Anforderungen und Abläufe gewöhnen müssen. Dazu zählen vor allem physische und psychische Arbeitsbelastungen sowie Verhaltenserwartungen in der Arbeit, wie beispielsweise die Anweisungen von Vorgesetzten umzusetzen. Unterschiede zwischen den interviewten Teilnehmenden ergaben sich dahingehend, dass einige von ihnen über einen längeren Zeitraum auch

ungefördert beschäftigt waren, während ein etwas kleinerer Anteil unter den interviewten Personen sich noch nie außerhalb geförderter Erwerbsarbeit bewegt hatte.

Dementsprechend gab es auch Unterschiede hinsichtlich der bisherigen Erfahrungen in geförderter Beschäftigung. Während für einige Teilnehmende das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ die erstmalig geförderte Beschäftigung darstellte, gab es auch Teilnehmende die bereits vor dem Bundesprogramm (teilweise mehrere Jahre) in öffentlich geförderter Beschäftigung unterschiedlicher Art tätig waren. So war ca. die Hälfte der interviewten Teilnehmenden bereits zuvor beim Arbeitgeber des Bundesprogramms beschäftigt; häufig im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit.

6.2.2 Motive der Teilnehmenden

Verbindendes Element zwischen den ansonsten hinsichtlich des Alters, der Haushaltskonstellationen, der Berufserfahrungen oder der Art der gesundheitlichen Einschränkungen sehr unterschiedlichen Teilnehmenden war die hohe Motivation zur Programmteilnahme. Diese dürfte vor allem auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass die Teilnahme am Bundesprogramm ausdrücklich freiwillig war. Die Motivation speist sich aus unterschiedlichen Quellen, welche eine starke Berufsorientierung der Teilnehmenden verdeutlichen. Zu nennen sind vor allem die Aussicht auf einen regelmäßigen Verdienst und Einkommengewinn sowie die Perspektive ein „richtiges Beschäftigungsverhältnis zu haben“ (05W2TN1). Ebenso relevant waren die mit der Arbeit selbst verbundenen Auswirkungen, wie Sozialbezüge, Tagesstruktur und Sinnerleben. Die Alternative dazu war häufig „zu Hause rumzusitzen“ bis einem „die Decke auf den Kopf fällt“ (04W2TN1). Die mit der Arbeitslosigkeit verbundene Leere und unfreiwillige Untätigkeit wurde als sehr belastend beschrieben. Ein Teil der Teilnehmenden sah in der Programmteilnahme die Möglichkeit, „wieder voll einzusteigen“ (02W1TN2) und verfolgte das Ziel, über das Bundesprogramm in eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu gelangen.

Eine dritte Motivationsquelle wurde nur von einem kleineren Teil der Teilnehmenden genannt, ist für diese aber ein typischer Beweggrund (IAQ et al. 2019, S. 98): Hier handelt es sich darum, den eigenen Kindern ein Vorbild zu sein und ihnen vorzuleben, was man selbst als erstrebenswert empfindet: „Der Große [...] ist auch stolz, wenn er sieht, seine Mama kann arbeiten gehen [...]. Klar, man [möchte] ja auch Vorbild für die Kinder sein“ (13W1TN5).

Die hohe Motivation der Teilnehmenden wurde von Jobcentervertreter_innen und Arbeitgebern grundsätzlich bestätigt. Teilweise wurde jedoch auch auf eine nachlassende Motivation von Teilnehmenden zum Programmende verwiesen, in erster Linie dort, wo keine Weiterbeschäftigung beim Arbeitgeber vorgesehen war: „Dazu haben wir im Moment aber das Problem, dass die Motivation stark nachlässt, wir ganz viele Krankenscheine haben und ganz viele Leute, die im Moment nicht arbeiten gehen. Weil die sagen: Ist ja eh bald zu Ende“ (02W2FK2). Die Zunahme der Krankheitstage im Verlauf des Bundesprogramms wurde auch durch die quantitative Wirkungsanalyse festgestellt (siehe Abschnitt 5.6.1).

Frau Jansen, 43 Jahre

Frau Jansen hat nach einem Hauptschulabschluss keine Ausbildung aufgenommen, sondern lange als Aushilfe überwiegend im Minijob gearbeitet. Zum Zeitpunkt des ersten Interviews war sie 43 Jahre alt und alleinerziehend mit zwei Kindern (16 und sieben Jahre). Mit der Geburt des ersten Kindes setzte sie mit der Erwerbstätigkeit aus, war später arbeitslos und in Arbeitsgelegenheiten beschäftigt. Seit 2005 bezieht sie Leistungen nach dem SGB II.

Zuletzt war sie – vor Beginn des Bundesprogramms – im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit in einem Seniorenwohnheim tätig und übernahm dort zusätzliche, über die regulären Betreuungsaufgaben hinausgehende, Arbeiten. Diese Tätigkeiten wurden – mit einem Monat Unterbrechung – im Rahmen des Bundesprogramms fortgeführt. Mit dem Programmeintritt ging ein veränderter Status von Frau Jansen beim Arbeitgeber einher: Sie war jetzt nicht mehr Teilnehmerin an einer Maßnahme, sondern „normale“ Arbeitnehmerin mit Zugang zu allen Bereichen des Wohnheims (z.B. zu den Patientenakten), wodurch sie auch weitere zusätzliche Aufgaben übernehmen konnte. Frau Jansen berichtete im ersten Interview wenige Monate nach Programmbeginn, dass ihr vom Träger des Hauses eine Qualifizierung zur Betreuungsassistentin angeboten wurde, deren Abschluss Voraussetzung für eine Übernahme in ein festes Beschäftigungsverhältnis sei. Zum Zeitpunkt des zweiten Interviews etwa 18 Monate später hatte Frau Jansen diese Qualifizierung erfolgreich abgeschlossen. Gemäß der Absprache mit dem Arbeitgeber wurde sie nach dem Auslaufen des Bundesprogramms in ein tarifliches Arbeitsverhältnis übernommen. Mit der Übernahme in ein ungeförderteres Arbeitsverhältnis erweiterten sich ihre Aufgaben um die Bereiche, die ihr zuvor aufgrund des Erfordernisses der Zusätzlichkeit verschlossen geblieben waren.

Frau Jansen schätzt ihre Arbeit – vor und nach der Aufgabenerweiterung – mit den Heimbewohner_innen und Kolleg_innen. Sie ist froh darüber, ihren Kindern eine regelmäßige Erwerbstätigkeit vorleben zu können, und freut sich über die Einkommensgewinne, die sie zunächst durch die Teilnahme im Bundesprogramm und später durch die Übernahme in ein tarifliches Arbeitsverhältnis verzeichnen konnte. Frau Jansen freut sich besonders, dass sie eine Arbeit gefunden hat, die ihr eine gute Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht. Sie würdigt ausdrücklich das Bundesprogramm, das ein wichtiger Schritt auf dem Weg in eine ungefördertere Beschäftigung war: „Ich find dieses Programm super, dass man da auch [...] Türen geöffnet bekommt.“ Die subjektiven Gewinne durch die Programmteilnahme beziehen sich also auf die Erwerbsintegration und den Einkommenszuwachs. Darüber hinaus hat sich wenig verändert, auch da von Frau Jansen über die fehlende Erwerbsarbeit hinaus keine Einschränkungen in der sozialen Teilhabe geäußert wurden. So konnte sie z.B. ihren Freundeskreis und ihre Freizeitaktivitäten die ganze Zeit aufrechterhalten. Als Zukunftswunsch gibt Frau Jansen an, ihre wöchentlichen Arbeitsstunden (25 Stunden) langfristig zu erhöhen, um den ergänzenden SGB II-Leistungsbezug zu beenden: „Dass ich wirklich sagen kann: Ich verdiene alles alleine.“

6.2.3 Ausgrenzungserfahrungen in der Arbeitslosigkeit

Frühere Erfahrungen in der Arbeitslosigkeit wurden durch einen Teilnehmenden mit den Worten „Sinnlosigkeit, Vereinsamung, Existenzkampf“ (14W1TN6) auf den Punkt gebracht (IAQ et al. 2018, S. 90ff.). Die Erfahrung der „Sinnlosigkeit“ wurde auf Untätigkeit, Langeweile und fehlende Verantwortung bezogen, die sich durch die lange Arbeitslosigkeit eingestellt hätten. „Vereinsamung“ bezog sich auf den Rückzug aus Freundeskreisen und das Fehlen von Kontakten, die mit Erwerbsarbeit in der Regel direkt oder auch indirekt (z.B. in Form von finanziellen Ressourcen für

Aktivitäten) verbunden sind. Viele der interviewten Teilnehmenden sahen auch die Notwendigkeit, sich in ihren Freundeskreisen für Arbeitslosigkeit und finanzielle Einschränkungen zu rechtfertigen. Soziale Isolation wiederum wurde von einigen interviewten Teilnehmenden als Ursache für Depressionen sowie ein verstärktes Suchtverhalten geschildert. Der „Existenzkampf“ war die Folge von materiellen Einschränkungen im Zuge der längeren Arbeitslosigkeit. Dies stellte bei den interviewten Teilnehmenden ein durchgängiges Problem dar, wog aber im Vergleich zur „Sinnlosigkeit“ und „Vereinsamung“ meist weniger schwer.

In unterschiedlicher Art und Intensität riefen die Ausgrenzungserfahrungen in der Arbeitslosigkeit unterschiedliche negative Gefühle hervor, wie Angst, Frust, Wut und Hoffnungslosigkeit. Demgegenüber seltener, aber gleichwohl im Sample vertreten, sind Teilnehmende, die ihre soziale Teilhabe durch die Arbeitslosigkeit weniger eingeschränkt wahrnahmen. In diesen Fällen erfolgte ein Rückgriff auf soziale Netzwerke, vor allem innerhalb der Familie sowie die Betätigung in einem Ehrenamt. Hierunter befanden sich insbesondere Frauen. Einige interviewte Personen berichteten von einem grundsätzlich unabhängig von Erwerbsarbeit aktiven Sozialleben, Freizeitverhalten und anderen Aktivitäten.

Insgesamt waren die Arbeitslosigkeitserfahrungen der interviewten Teilnehmenden vielfältig und die dabei erfahrene Ausgrenzung und Marginalisierung unterschiedlich stark. Folglich waren auch die von den Teilnehmenden geäußerten Teilhabedefizite und Teilhabebedarfe unterschiedlich stark ausgeprägt.

6.2.4 Verständnis von sozialer Teilhabe

Ziel der leitfadengestützten Interviews war es auch, das Verständnis von sozialer Teilhabe bei den Beschäftigten im Bundesprogramm zu erfragen. Der Name des Bundesprogramms bot dafür einen gut geeigneten Ausgangspunkt („Das Bundesprogramm heißt ja ‚Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt‘. Was verstehen Sie eigentlich unter sozialer Teilhabe?“).

Die Antworten der Teilnehmenden weisen ein breites Spektrum auf (IAQ et al. 2018, S. 89). Viele reagierten mit Unsicherheit auf die Frage. Teilweise wurde der Begriff zurückgewiesen, weil er im Kontext des Bundesprogramms als „Arbeit zweiter Klasse“ verstanden wurde. Einige Teilnehmende knüpften bei der Antwort an ihre Tätigkeiten im Programm im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen an und setzten soziale Teilhabe gleich mit „sozialer Arbeit“. Bei den „programmerfahreneren“ Teilnehmenden stellte soziale Teilhabe häufig auch nur einen neuen Namen für ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument dar.

Neben diesen Beschreibungen waren im subjektiven Verständnis von sozialer Teilhabe zwei Elemente verbreitet, die auch in der wissenschaftlichen Diskussion von wichtiger Bedeutung sind. Zum einen wurde soziale Teilhabe häufig als Gegenbegriff zu sozialer Ausgrenzung gedeutet. Bezug genommen wurde hierbei auf die oben beschriebenen Ausgrenzungserfahrungen in der Langzeitarbeitslosigkeit und im SGB II-Leistungsbezug. In diesem Kontext wurde Teilhabe als soziale Integration verstanden, wofür Erwerbsarbeit praktisch durchgängig eine wichtige Rolle zugesprochen wurde. Zum anderen wurde soziale Teilhabe als die Erfahrung von Anerkennung verstanden. Die Teilnehmenden berichteten von fehlender Anerkennung durch andere in der Arbeitslosigkeit und von negativen Bewertungen von „Hartz-IV-Empfängern“. Deutlich geschildert wird dabei der Verlust von Selbstwirksamkeit: „Das Erste, was ich damit assoziiert habe: Menschen, die aus dem sozialen Raster gefallen sind, wieder ins soziale Raster reinzubekommen, wieder integrieren zu können, weil: erstens fehlen einem ja die Mittel um wirklich sozial teilhaben zu können. Es bleibt ja am Ende des Monats nicht viel übrig. D.h. man kann schlecht weggehen, man kann schlecht kulturell was machen. Man

zieht sich dann doch sehr zurück. Die Kreise verändern sich mitunter auch, denn „Hartz-IV-Empfänger“ ist leider Gottes immer noch ein Schimpfwort, wie es ja auch das Bild des typischen Hartz-IV-Empfängers gibt, den man so vor Auge hat. Und es findet dann ja doch so eine Vereinsamung statt. Das war so das Erste, was ich gedacht habe, was soziale Teilhabe bedeutet. Dass man selber wieder gefestigt wird, um auch selber diesen Elan zu bekommen, wieder tätig zu werden. Denn man wird ja immer weniger. Am Anfang sind es fünf Bewerbungen und die schafft man noch, „ach sind ja nur fünf“ – und ein halbes Jahr später [denkt man]: Ach ich muss schon wieder fünf Bewerbungen schreiben. Und dann hat man immer vor Augen: Ich habe die letzten Monate gar keine geschrieben, ich muss das noch nachholen. Und dass man da wieder so [Kraft bekommt], das war das, was ich mir darunter vorgestellt habe“ (01W1TN3).

6.2.5 Zwischenfazit: Teilnehmende am Bundesprogramm

Auf Basis des Teilhabekonzeptes wird davon ausgegangen, dass sich die Teilhabewirkungen des Bundesprogramms in Abhängigkeit von den individuellen Merkmalen und Ansprüchen der Teilnehmenden unterscheiden („Teilhabe wird im Rahmen selbstbestimmter Lebensführung individuell erreicht“, Bartelheimer und Kädtler 2012, S. 52). Ziel dieses Abschnittes war es daher, Merkmale der Teilnehmenden darzustellen, die die Förderung der sozialen Teilhabe durch das Bundesprogramm befördern oder erschweren können.

Zunächst bestätigt dieser Unterabschnitt die bisherige Forschungsliteratur, wonach die Gruppe der Langzeitarbeitslosen heterogen ist, und zwar sowohl hinsichtlich soziodemographischer Merkmale als auch mit Blick auf Vermittlungshemmnisse. Zu letzteren zählen gesundheitliche Einschränkungen physischer und psychischer Art, organisatorische Herausforderungen (vor allem Vereinbarkeit von Beruf und Familie), fehlende verwertbare Kenntnisse und Qualifikationen, Entwöhnung von Erwerbsarbeit sowie „persönliche“ Probleme wie Schulden oder familiäre Krisen. Diese Merkmale traten bei den Teilnehmenden in verschiedenen Ausprägungen und Konstellationen auf, d.h. neben Personen, bei denen Problemlagen kumuliert auftraten, gab es auch solche, bei denen nur geringfügige Einschränkungen feststellbar waren. Dementsprechend war auch der Unterstützungsbedarf der Teilnehmenden unterschiedlich und konnte sich sowohl auf den persönlichen Bereich, auf alltagspraktische und organisatorische Fragen sowie auf innerbetriebliche bzw. arbeitsbezogene Aspekte beziehen.

Verbindendes Element unter den interviewten Teilnehmenden war die hohe Motivation zur Programmteilnahme. Dies steht im direkten Zusammenhang mit den Erfahrungen der Teilnehmenden in der Arbeitslosigkeit und im SGB II-Leistungsbezug, welche ganz überwiegend als sehr belastend erlebt wurden. Die Unterschiede bei den Ausgrenzungserfahrungen verdeutlichen allerdings auch, dass sich die Defizite und Bedarfe an sozialer Teilhabe zwischen den Teilnehmenden unterscheiden.

Die verschiedenen Problemlagen, Unterstützungsbedarfe und Teilhabedefizite der Teilnehmenden erforderten eine flexible und individuell passende Gestaltung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Wie dies gelang, und welche „Wirkungskanäle“ sich identifizieren lassen, wird im folgenden Abschnitt beschrieben.

6.3 Wie wird die soziale Teilhabe der Teilnehmenden durch Ausgestaltung des Bundesprogramms gefördert?

Für die im Rahmen der Implementationsanalyse interviewten 101 Teilnehmenden lässt sich für 95 Teilnehmende eine Verbesserung ihrer Lebenssituation und eine höhere Lebenszufriedenheit durch die Beschäftigung im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ feststellen. Die qualitativen Interviews bestätigen damit grundsätzlich den Befund der Wirkungsanalyse, durch die positive Durchschnittseffekte ermittelt wurden (siehe Kapitel 5). Die in der Wirkungsanalyse identifizierten Einflussfaktoren für die Förderung der sozialen Teilhabe haben gezeigt, dass die individuelle Programmgestaltung für die empfundene Teilhabe von Bedeutung ist. Anhand der qualitativen Interviews mit Arbeitgebern, Jobcentern und Teilnehmenden können drei Wirkungskanäle für die Entwicklung der sozialen Teilhabe im Bundesprogramm beschrieben werden. Diese zeigen Einflussfaktoren auf, die für die Förderung der sozialen Teilhabe im Bundesprogramm wesentlich waren und deren Fehlen bzw. eine fehlende Passung im Zusammenwirken mit den individuellen Bedarfen und Ansprüchen der Teilnehmenden auch zu Einschränkungen im Teilhabeerleben der Teilnehmenden führen konnten.

Zu den Wirkungskanälen zählt erstens die Tatsache, dass es sich bei der Beschäftigung im Bundesprogramm um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis handelte. Zweitens kann gezeigt werden, dass auch von den Tätigkeiten und dem Arbeitsumfeld teilhabeförderliche Wirkungen ausgingen, wenn eine Passung zwischen den Voraussetzungen der Teilnehmenden und den Anforderungen der Arbeitsplätze erreicht wurde. Als dritter Wirkungskanal werden die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und deren Einfluss auf die soziale Teilhabe analysiert. Während die Rahmenbedingungen des Bundesprogramms – sprich die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse auf Höhe des gesetzlichen Mindestlohns für bis zu drei Jahre – für alle Teilnehmenden weitgehend identisch war³⁵, zeigen sich bei der Passung und den beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten Unterschiede in der Ausgestaltung des Bundesprogramms. Auf Basis der Fallstudien lassen sich Umsetzungsvarianten und Wirkungskanäle rekonstruieren, anhand derer Erfolgsfaktoren für die Gestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung benannt werden können. Zur Darstellung von unterschiedlichen Programmwirkungen und ihren Ursachen, dienen – wie in Abschnitt 6.1 beschrieben – die Fallporträts.

6.3.1 Erleben der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

Für die teilnehmenden Personen durchweg relevant ist die Tatsache, dass es sich bei der Arbeit im Bundesprogramm um „richtige“ sozialversicherungspflichtige **Erwerbsarbeit** handelte. Dazu zählten das Vorhandensein eines Arbeitsvertrages und die damit einhergehenden Rechte (z.B. Anspruch auf bezahlten Urlaub). Diese Rahmenbedingungen gingen für die Teilnehmenden mit einer Statusaufwertung sowie Steigerung des Selbstwertgefühls und der Motivation einher: Im Bundesprogramm waren sie nicht mehr Teilnehmer_innen an einer Maßnahme des Jobcenters, sondern „normale“ Arbeitnehmer_innen, was auch für ihre Stellung nach außen von Bedeutung war: „Es ist ein anderes Gefühl. Man geht arbeiten. Ich kann sagen, ich gehe arbeiten“ (04W1TN1).

Eine weitere wesentliche und für die Teilnehmenden unmittelbar wahrnehmbare Veränderung durch die Teilnahme am Bundesprogramm stellte der Zugewinn an finanziellen **Ressourcen** dar, sowohl im Vergleich zum SGB II-Leistungsbezug als auch zur Aufwandsentschädigung in einer Arbeitsgelegenheit. Im Rahmen des Bundesprogramms erhielten die Teilnehmenden einen Lohn,

³⁵ Unterschiede ergaben sich zum einen hinsichtlich der Beschäftigungsdauer, vor allem als Folge der zwei Auswahlrunden bei den Jobcentern, sowie zum anderen aufgrund dessen, dass ein Teil der Teilnehmenden auf Höhe des Tariflohns vergütet wurde.

welcher ihnen ermöglichte, ihren Lebensunterhalt (weitgehend) durch eigene Arbeit zu bestreiten, was für die Teilnehmenden eine wichtige Erfahrung von Normalität darstellte. Hinzu kommt, dass sich die Teilnehmenden durch den Einkommensgewinn mehr leisten konnten, was ihnen auch ermöglichte, stärker an sozialen Aktivitäten mit anderen zu partizipieren und/oder kulturelle Veranstaltungen (wie z.B. Kino) zu besuchen, auf die vorher aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen verzichtet wurde. Die positiven Veränderungen bei der Teilhabedimension Ressourcen wirkten demzufolge unmittelbar auf die Teilhabedimension der **sozialen Integration**, womit an dieser Stelle die bei der Konzeptualisierung von sozialer Teilhabe vermuteten Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Teilhabedimensionen deutlich werden (siehe Kapitel 2). Im Kontext des Einkommensgewinns spielte außerdem der vergleichsweise lange Zeitraum des Bundesprogramms eine wichtige Rolle. Denn durch die dreijährige Beschäftigung auf Mindestlohniveau war es den Teilnehmenden grundsätzlich möglich, Geld anzusparen, um im Verlauf des Programms größere Ausgaben zu tätigen (z.B. für eine Waschmaschine oder einen Familienausflug), was auch mit einem gestiegenen Sicherheitsgefühl verbunden war „[...] es befreit einen natürlich ein Stück finanziell auch, das ist klar. Wenn da jetzt mal irgendwas ist, ist man nicht gleich wieder völlig am Ende [...]. Man hat halt nicht dauernd Angst: Es darf nichts kaputtgehen, es darf nicht sein“ (14W2TN5).

Der Gewinn an finanziellen Ressourcen hatte gleichwohl unterschiedliche Bedeutung für die Teilnehmenden. Während dies für einige von ihnen den entscheidenden Unterschied zu vorherigen Erfahrungen in öffentlich geförderter Beschäftigung darstellte, spielte der Einkommensgewinn durch die Programmteilnahme für andere Teilnehmende nur eine untergeordnete Rolle: „[...] ich würde es auch für einen Euro machen, also ganz ehrlich, da habe ich gar kein Problem mit. Es geht mir nicht ums Geld“ (11W2TN4). Hinzu kommt, dass für einige Teilnehmende der finanzielle Zugewinn durch die Programmteilnahme gering ausfiel, da im Zuge der Erwerbstätigkeit auch zusätzliche Ausgaben anfielen, wie beispielsweise für Fahrtkosten oder zusätzliche Kinderbetreuung.

Die für die Teilnehmenden wichtige Erfahrung von Normalität wurde dort verstärkt, wo durch die Programmteilnahme der SGB II-Leistungsbezug verlassen wurde (siehe auch Hirsland et al. 2012, S. 100). Der Bezug von aufstockenden SGB II-Leistungen während der Programmteilnahme stand dieser Normalitätserfahrung entgegen und wurde demgegenüber mitunter als frustrierend beschrieben.³⁶ Eine starke Beeinträchtigung positiver Teilhabeeffekte lässt sich dort feststellen, wo es bei den aufstockenden SGB II-Leistungen im Programmverlauf zu hohen Rückzahlungsforderungen durch das Jobcenter an die Teilnehmenden kam.³⁷ Dies war in der Summe der interviewten Teilnehmenden selten der Fall, dennoch waren standortübergreifend Personen davon betroffen. Einzelne Teilnehmende kritisierten darüber hinaus das Fehlen der Beitragszahlung an die Arbeitslosenversicherung, da somit trotz längerer Erwerbstätigkeit kein Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben wurde, was dem Wunsch nach einem normalen Beschäftigungsverhältnis entgegenstand.

³⁶ Nach den Admin-Daten bezogen rund 68,5 Prozent der Programmteilnehmenden aufstockend SGB II-Leistungen (siehe auch Tabelle 6.1).

³⁷ Zu Rückzahlungsforderungen kam es, wenn Jobcenter feststellten, dass sie Teilnehmenden einen zu hohen Betrag an aufstockenden SGB II-Leistungen überwiesen hatten. Die Gründe für die Rückzahlungsforderungen der Jobcenter an die Programmteilnehmende sind – auch, da sie vornehmlich auf Angaben von Teilnehmenden basieren – im Rahmen der Interviews meist nicht zweifelsfrei zu klären. In der Regel stehen sie im Zusammenhang mit veränderten persönlichen oder wirtschaftlichen Situationen der Teilnehmenden, wie z.B. einer Veränderung der Arbeitszeit und ein damit höheres, erzieltetes Einkommen oder Änderungen in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft.

Herr König, 55 Jahre

Herr König hat einen handwerklichen Beruf erlernt, den er später aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben konnte. Seit langer Zeit ist er arbeitslos. Er lebt getrennt von seiner Frau; seinen etwa 15-jährigen Sohn trifft er regelmäßig.

Herr König arbeitete im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ für den Kreissportbund und wurde dort für Ausbesserungsarbeiten an Sportstätten eingesetzt. Er leitete dort ein kleines Team von Aushilfskräften, das auf Antrag von Mitgliedsvereinen vom Kreissportbund beauftragt und zu den jeweiligen Sportstätten geschickt wird. Herr König hatte diese Aufgaben mehrfach zuvor im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten für den Kreissportbund übernommen. Für den Kreissportbund war das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine willkommene Gelegenheit, sein Zusatzangebot gegenüber den Sportvereinen aufrechtzuerhalten.

Als sich zum Jahresende 2015 herausstellte, dass Herr König am Programm teilnehmen könne, war es für ihn „wie Weihnachten“. Hierfür benennt er eine Reihe von Gründen, die vor allem auf den Vorteilen des Bundesprogramms gegenüber einer Arbeitsgelegenheit basierten: das um etwa 300 Euro höhere Monatseinkommen, der Arbeitsvertrag und der damit verbundene Urlaubsanspruch und die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie die deutlich längere Zeitperspektive. Außerdem fällt es ihm leichter, seinen Freunden, Bekannten und seinem Sohn von seinem Tag zu erzählen, wenn die Tätigkeit mit einem Arbeitsvertrag unterlegt ist und nicht nur mit einem „1-Euro-Job“. Herr König fühlte sich mit seinen Arbeitskollegen wohl. Er betont, dass es ihm besser geht, wenn der Tag mit einer Beschäftigung angefüllt ist und er nicht in den Tag hinein lebt; dass es sich bei den Tätigkeiten im Herbst überwiegend nur um Laubarbeiten handelte, störte ihn nicht. Wenn es nach ihm ginge, würde er diese Arbeit bis zur Rente machen. Auf Bewerbungen für andere Stellen verzichtete er weitgehend, die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten – alle zwei Wochen ein Treffen in einem Bewerberzentrum – bewertete er überwiegend als unnötig. Vor allem, weil Herr König für sich aufgrund seiner gesundheitlichen Situation keine Chance mehr auf eine ungeforderte Beschäftigung sieht. Der Arbeitgeber von Herrn König hätte sich dagegen von ihm eine höhere Motivation für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gewünscht; so müsse man darauf achten, dass für Personen wie Herrn König nicht nur eine geförderte Beschäftigung vorstellbar sei.

Überwiegend schätzte Herr König an dem Programm also Elemente, die seine Lage im „Hier und Jetzt“ verbessern und vor allem auf die Rahmenbedingungen des Bundesprogramms zurückgeführt werden können (Arbeitsvertrag, Mindestlohn). Entsprechend frustriert war er darüber, dass das Programm auslief, ohne dass ihm ein Anschluss angeboten wurde. Herr König sah deutlich für sich voraus, dass er wieder in alte Muster zurückfallen würde: „Der Vormittag geht ja gar nicht rum, weiß man gar nicht, was man machen soll. Ich habe ja auch kein Hobby, ne. Da langweilt man sich.“ Dass es im Rahmen des Sozialen Arbeitsmarktes eine Fortsetzung bei einem anderen Arbeitgeber geben könnte, deutete sich zum Zeitpunkt des letzten Gespräches im Februar 2019 erst an.

Die Erwerbsarbeit an sich hatte für die Teilnehmenden einen hohen Wert. Für einen Großteil der Teilnehmenden waren die Wahrnehmung einer Aufgabe und die Herstellung einer Tagesstruktur durch die Beschäftigung wesentliche mit der Programmteilnahme einhergehende Veränderungen: „Was hat mir das gebracht? Ja erstmal, dass ich nicht aufstehe morgens und weiß überhaupt nicht was ich machen soll. Ja, dass man gebraucht [wird] [...], dass man auch was zu tun hat und am Ende des Monats auch das Geld hat dafür [...] und nicht in den Tag hinein lebt wie in Hartz IV“ (02W2TN05). Die Beschäftigung im Programm ermöglichte es den Teilnehmenden, dem Idealbild

einer an Erwerbsarbeit orientierten Lebensführung nachzugehen (siehe auch Bauer et al. 2011), was einen wesentlichen Effekt des Bundesprogramms darstellte. Diese Veränderung durch die Programmteilnahme wurde von den Teilnehmenden vor allem im Kontext der Erfahrungen in der Arbeitslosigkeit thematisiert und spiegelte sich auch in Befürchtungen hinsichtlich erneuter Beschäftigungslosigkeit nach Auslaufen des Bundesprogramms wieder: „Ich wollte schon in der Kantine arbeiten, [...] der wollte morgens eine Stunde und mittags eine Stunde, das lohnt sich halt mit dem Zug fahren nicht. Aber das wäre mir auch egal gewesen, [...] selbst so was würde ich annehmen, nur, dass ich halt nicht zu Hause rum sitze“ (06W2TN7). In diesem Kontext findet darüber hinaus vereinzelt eine Abgrenzung gegenüber anderen Arbeitslosen statt, die nicht die gleiche Motivation zur Aufnahme einer Arbeit aufweisen würden.

Für einen Teil der Teilnehmenden war die Erwerbstätigkeit besonders relevant, weil sie dadurch ihren eigenen Kindern ein Vorbild sein und vorleben konnten, was sie selbst als erstrebenswert wahrnehmen. Sichtbar wurde hierbei auch der Stolz von Teilnehmenden, dass sie ihren Kindern von ihrer Arbeit berichten konnten: „Da ich ja Vater eines Kindes bin, sucht man sich immer eine Beschäftigung. Man muss als Vorbild dienen [...] Meine Tochter wollte sehen, okay, der Papa ist arbeitslos, aber der Papa tut trotzdem was, und wenn es nur ein Ehrenamt ist. [...] sie fragt auch ständig, was machst du eigentlich in deinem Job und ich kann ihr dann immer so viel berichten, weil es ja verschiedene Spektren sind“ (02W1TN6).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Rahmenbedingungen der Beschäftigung im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ den Bedingungen ungeförderter Erwerbsarbeit im hohem Maß angeglichen waren. Das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis ermöglichte den Teilnehmenden das für sie wichtige Erleben von „Normalität“, was einen zentralen Wirkungskanal zur Förderung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden darstellte.³⁸ Die Erwerbsarbeit schaffte eine Aufgabe und Tagesstruktur und ermöglichte eine an Erwerbsarbeit orientierte Lebensführung. Mit der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ging für die Teilnehmenden auch eine selbst wahrgenommene Statusaufwertung („richtiges Beschäftigungsverhältnis“) sowie zum Teil eine stärkere betriebliche Integration im Vergleich zu vorherigen Arbeitsgelegenheiten einher; beides Aspekte, die das Selbstwertgefühl der Teilnehmenden förderten. Die Vergütung auf Höhe des gesetzlichen Mindestlohns stellte für die Teilnehmenden eine materielle Anerkennung ihrer Arbeit dar, insbesondere im Vergleich zu einer Arbeitsgelegenheit, und ging für sie überwiegend mit einem spürbaren Einkommengewinn einher. Die wenigen negativ erlebten Elemente mit Bezug zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Bundesprogramm zeigen, dass Abweichungen von der beschriebenen „Normalitätserfahrung“ zu Einschränkungen beim Teilhabeerleben führen konnten. Zu nennen sind hier insbesondere ein weiterer Leistungsbezug, die fehlende Arbeitslosenversicherung oder Rückzahlungsforderungen seitens des Jobcenters. Hierbei handelt es sich um Aspekte, die den Teilnehmenden aufzeigten, dass sie sich nicht in einem „normalen“ Beschäftigungsverhältnis befinden, sondern weiterhin in Abhängigkeit zum Jobcenter stehen. Im Falle von Rückzahlungen kommen zudem noch finanzielle Einschränkungen für die Teilnehmenden hinzu, welche die Ressourcengewinne als wesentliche Programmwirkung erheblich mindern konnten.

³⁸ In der Forschung wird in diesem Kontext mitunter von den positiven Wirkungen einer „Normalitätssuggestion“ (siehe z.B. Bauer et al. 2011, S. 35ff.) bei öffentlich geförderter Beschäftigung gesprochen. In diesem Bericht wird der Begriff der „Normalitätssuggestion“ nicht verwendet, da die interviewten Teilnehmenden ihre Tätigkeiten durchgehend als sinnvoll bewerteten, der Begriff „Suggestion“ jedoch anklingen lassen würde, dass es möglicherweise keine „objektiv sinnvollen“ Tätigkeiten waren.

6.3.2 Erleben der Tätigkeiten und des Arbeitsumfeldes

Wie im Kapitel 4 beschrieben, fanden sich im Bundesprogramm verschiedene Arten von Arbeitgebern, die unterschiedliche Ziele mit der Programmteilnahme verbanden (siehe oben, Abschnitt 4.3.3). Die daraus resultierenden unterschiedlichen Anforderungen und Erwartungen der Arbeitgeber an die Teilnehmenden sind grundsätzlich positiv zu bewerten, da sie es ermöglichten, den verschiedenen Ausgangslagen der Teilnehmenden gerecht zu werden. Zentral hierbei war die Herstellung einer „Passung“ zwischen den Voraussetzungen und Ansprüchen der Teilnehmenden auf der einen Seite und den Anforderungen sowie Erwartungen der Arbeitgeber auf der anderen Seite (IAQ et al. 2019, S. 95ff.). Zum Erreichen der Passung lassen sich drei Dimensionen benennen:

Eine Dimension sind die psychisch-physischen Anforderungen. Die Teilnehmenden benötigten zu einem großen Teil eine an ihre gesundheitliche Situation angepasste Tätigkeit, beispielhaft zu nennen sind Aufgaben ohne schweres Heben, Arbeiten mit Abwechslung zwischen Sitzen und Stehen, regelmäßigen Pausen und ohne Leistungs- und Zeitdruck. Vor allem in der Anfangszeit der Beschäftigung war Rücksicht zu nehmen auf eine mögliche Entwöhnung von Erwerbsarbeit bei langzeitarbeitslosen Personen und Arbeitsinhalte und -abläufe entsprechend der Möglichkeiten der gefördert Beschäftigten auszugestalten, aber ebenso Entwicklungsmöglichkeiten im Verlauf der Beschäftigung zu bieten. Grundsätzlich förderlich schien zu sein, wenn Teilnehmende Einfluss auf Aufgaben und Arbeitsorganisation nehmen konnten. Die Herausforderung eine Passung zwischen den Voraussetzungen der Personen und den Arbeitsanforderungen der Arbeitgeber herzustellen, bestand insbesondere bei Teilnehmenden, die nicht bereits vor dem Bundesprogramm beim selben Arbeitgeber beschäftigt waren. Förderlich zur Herstellung einer Passung waren in diesen Fällen Kennenlerngespräche und/oder Probearbeiten. Demgegenüber standen die Teilnehmenden, die bereits zuvor beim Arbeitgeber beschäftigt waren, z.B. im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit. In diesen Fällen war die Beachtung einer Passung zwischen Anforderungen der Arbeitgeber und Leistungsfähigkeit der Teilnehmenden vor allem im Zuge einer Ausweitung der bisherigen Arbeitsaufgaben relevant.

Eine zweite Dimension bezieht sich auf die Arbeitszeit. Zur Herstellung einer Passung war grundsätzlich eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit förderlich. Dies bezog sich sowohl auf die Festlegung der Dauer der Arbeitszeit zur Beschäftigungsaufnahme als auch auf eine mögliche Anpassung im Programmverlauf, um auf potenzielle Überforderungen oder auf eine zunehmende Leistungsfähigkeit der geförderten Personen reagieren zu können.

Gleichwohl war eine möglichst vollzeitnahe Beschäftigung ein verbreiteter Wunsch sowohl von Teilnehmenden als auch der Arbeitgeber, wie auch die Inanspruchnahme des Bundesprogramms aufzeigt (siehe Abschnitt 3.3.1). Die Fallstudien – in denen Frauen und Personen mit minderjährigen Kindern überproportional vertreten waren (siehe Tabelle 6.1) – zeigen jedoch deutlich auf, dass ein geringerer Stundenumfang (meist 20 bis 25 Wochenstunden) für alleinerziehende Frauen häufig eine Voraussetzung zur Beschäftigungsaufnahme war. Gleiches zeigt sich auch bei gesundheitlich sehr eingeschränkten Teilnehmenden.

Kritik an dem Stufenmodell ergab sich allerdings dahingehend, dass eine Anpassung des wöchentlichen Arbeitszeitvolumens entsprechend den Erfahrungen im Arbeitsalltag häufig nicht möglich gewesen sei, da von Vorhinein festgelegt werden musste, zu welchen Zeitpunkten die Teilnehmenden auf die nächsthöhere Arbeitszeitstufe wechseln würden. Darüber hinaus präferierten auch Arbeitgeber oftmals höhere Stundenkontingente und boten dementsprechend weniger flexible Arbeitszeitoptionen an. Darin dürfte auch ein wichtiger Grund dafür liegen, dass Frauen im Bundesprogramm unterrepräsentiert waren (siehe Abschnitt 3.4).

Eine dritte Dimension bezieht sich auf arbeitsinhaltliche Aspekte. Denn die Teilnehmenden hatten unterschiedliche Erwartungen und Ansprüche an die geförderte Beschäftigung. Ein Teil der Teilnehmenden berichtete von der Notwendigkeit eines „geschützten Rahmens ohne großen Druck“ (03W1TN7) in der geförderten Beschäftigung. Auch Arbeitgeber und Fachkräfte der Jobcenter legten dar, dass es Bedarf nach einfachen, vorstrukturierten Tätigkeiten gab, in denen keine Erwartungen hinsichtlich einer konkreten Arbeitsleistung in einem bestimmten Zeitraum bestanden. Darunter befanden sich beispielsweise Teilnehmende, die ihre eigenen (gesundheitlichen) Einschränkungen selbst als erheblich wahrnahmen und „froh [waren], überhaupt eine Arbeit zu haben“ (15W1TN3). Für sie sei eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit den dort vorherrschenden Arbeitsanforderungen nicht mehr leistbar. Für diese Teilnehmenden war die wahrgenommene Abweichung ihrer Arbeitsbedingungen im Bundesprogramm von den Bedingungen, die mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbunden werden, förderlich für ein positives Erleben der Beschäftigung. Demgegenüber stand ein zahlenmäßig anscheinend geringerer Anteil der Teilnehmenden, bei denen eine wahrgenommene „Nähe“ zu den Anforderungen ungeförderter Beschäftigung förderlich für ein positives Erleben der geförderten Beschäftigung war. Diese Teilnehmenden zeigten eine ausgeprägtere Orientierung hinsichtlich einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf und verfolgten den Anspruch, eine „richtige Arbeitskraft“ zu sein, die „die ganze Zeit beschäftigt ist“. Hier bestand 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“ (7W1TN5).

Die Passung zwischen Teilnehmenden und Arbeitsplatz stellte also eine wichtige Bedingung dar, um positive Teilhabewirkungen durch die Tätigkeiten und das Arbeitsumfeld zu ermöglichen. Dies verdeutlichen auch die Fälle, in denen es zu Schwierigkeiten und Abbrüchen in der Beschäftigung gekommen ist. Denn sowohl Überforderungen wie auch Unterforderungen in arbeitsinhaltlicher Hinsicht führten zu Fehlpassungen und bedrohten die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses, während es in Bezug auf die psychisch-physischen Anforderungen und bei der Arbeitszeit vor allem dann zu Problemen kam, wenn bestehende teilnehmerseitige Restriktionen bei der Arbeitsgestaltung nicht beachtet wurden (IAQ et al. 2019, S. 99f.).

Neben der Passung lassen sich bei den Arbeitsverhältnissen weitere Aspekte identifizieren, die für ein positives Erleben der Beschäftigung durch die Teilnehmenden grundsätzlich bedeutsam waren (IAQ et al. 2019, S. 97ff.).

So stellte eine unterstützende Arbeitsatmosphäre ein durchgängig wichtiges Element für ein positives Integrationserleben durch die geförderte Beschäftigung dar. Die Teilnehmenden berichteten häufig von einer hohen Vertrauensbasis und von familienähnlichen oder freundschaftlichen Beziehungen zu Kolleg_innen und Vorgesetzten. Vor allem Letzteren bzw. den jeweiligen Anleiter_innen sprachen Teilnehmende eine besondere Rolle zu, zum einen hinsichtlich der betrieblichen Integration sowie zum anderen, da sie als Kontaktperson bei Problemen fungierten. Dies bezog sich nicht ausschließlich auf berufliche Schwierigkeiten, sondern in einigen Fällen unterstützten die Arbeitgeber die Teilnehmenden auch bei privaten Anliegen und Problemen. Die Unterstützung durch Vorgesetzte und Kolleg_innen schien besonders in der Anfangszeit der geförderten Beschäftigung wichtig zu sein. Gerade dort, wo anfängliche Überforderungsängste von Teilnehmenden hinsichtlich ihrer Aufgaben und den dafür notwendigen Kompetenzen beschrieben wurde, hoben die Teilnehmenden die Einarbeitung durch Kolleg_innen oder Anleiter_innen sowie das entgegengebrachte Zutrauen 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“ (16W1TN4).

Herr Zeidler, 49 Jahre

Herr Zeidler ist aufgrund eines Knieleidens schwerbehindert. Außerdem hat er seit seiner frühen Schulzeit in Folge einer Hirnblutung psychische Probleme. Unter ungünstigen Umständen leidet er etwa an Panikattacken und Reizüberflutung. Mithilfe von Therapien hat er gelernt, mit seinen Einschränkungen ein weitgehend normales und phasenweise beschwerdefreies Leben zu führen. So hat er nach dem Abschluss der Hauptschule einen Beruf gelernt und als Datentypist gearbeitet. Etwa im Alter von 40 Jahren und neun Jahre vor Beginn des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist er arbeitslos geworden und es seitdem geblieben. Er hat sich während der Arbeitslosigkeit darum bemüht, eine normale Tagesstruktur aufrechtzuerhalten; dabei haben ihm die Pflege des Gartens und seiner Haustiere geholfen. Herr Zeidler lebt allein, er kümmert sich um seine pflegebedürftige Mutter im gleichen Wohnort.

Im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ war er in einer Einrichtung für psychisch kranke Menschen tätig. Zum Zeitpunkt des ersten Interviews bereitete ihm seine Arbeit viel Freude. Er fühlte sich den Menschen in der Einrichtung nahe, unterstützte sie liebevoll und erfuhr positive Rückmeldungen. Auch mit den Kolleg_innen und dem Vorgesetzten verstand er sich gut; seine Einschränkungen wurden respektiert. Einige Wochen nach Arbeitsaufnahme sah er sich in der Lage, seine wöchentliche Arbeitszeit von 20 auf 25 Stunden zu erhöhen; er fühlte sich zunehmend leistungsfähig. Rückblickend meinte er über diese Zeit: „Das Leben hat sich abwechslungsreicher gestaltet, und es fühlt sich aktiver an, nicht so eintönig und grau, sondern das Leben wird irgendwie aktiver und bunter.“

Zum Zeitpunkt des zweiten Interviews etwa ein Jahr später, hatte sich jedoch seine gesundheitliche Situation deutlich verschlechtert, weshalb er seine Arbeit in der Einrichtung aufgegeben hat. Ursächlich war zum einen, dass sich die Zusammensetzung der zu betreuenden Menschen geändert hatte, indem ihm immer mehr Menschen mit schweren psychischen Krankheiten zugewiesen wurden, deren Betreuung eine professionelle Kompetenz verlangte, über die Herr Zeidler nicht verfügte, und die ihn psychisch überforderte. Zum zweiten wechselte der Träger der Einrichtung und damit das Leitungspersonal. Der neue Chef bot nicht mehr den Rückhalt, den er beim alten Vorgesetzten erfahren hatte. Er nahm erneut eine Therapie in Anspruch und entschied sich daraufhin, aus dem geförderten Arbeitsverhältnis auszuschneiden.

Herrn Zeidlers Bilanz fällt ambivalent aus. Auf der einen Seite empfindet er es als Ausdruck seiner eingeschränkten Leistungsfähigkeit, dass er die Arbeit nicht fortsetzen konnte. Auf der anderen Seite akzeptiert er, dass es richtig war, die Beschäftigung zu beenden, bevor ein Klinikaufenthalt unabwendbar werden würde. Trotz des Abbruchs habe er in der Zeit seiner Beschäftigung Selbstbewusstsein „getankt“, von dem er auch nachträglich noch zehren könne. Insofern überwiegen beim Rückblick auf das Bundesprogramm positive Erlebnisse, auch wenn er selbst nicht bis zum Ende darin tätig sein konnte: „Auch, wenn ich jetzt rausgegangen bin, war das für mich ein Geschenk.“

Durch positive Rückmeldungen ihrer Vorgesetzten, Kolleg_innen oder auch von Kund_innen wurde den Teilnehmenden auch die Nützlichkeit ihrer Tätigkeiten bestätigt. Das Sinnerleben durch den konkreten Sachbezug der Arbeit kann als wichtige teilhabeförderliche Bedingung identifiziert werden. Auffällig ist hierbei, dass die Wahrnehmung, welche Tätigkeiten sinnvoll und nützlich sind, zwischen den Teilnehmenden stark divergierte. Dass die wahrgenommene Sinnhaftigkeit von geförderter Arbeit von individuellen Deutungen und Erfahrungen geprägt ist, wurde auch in anderen Studien bereits aufgezeigt (Ramos Lobato 2017, S. 301ff.).

Auswirkungen der Tätigkeiten und des Arbeitsumfeldes auf die soziale Teilhabe

Die qualitativen Interviews mit Teilnehmenden und Arbeitgebern lassen darauf schließen, dass im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zwischen Teilnehmenden und Arbeitgebern überwiegend eine Balance aus Anforderungen des Arbeitsplatzes und individuellen Möglichkeiten gelungen ist. In diesen Fällen sind Wirkungen in verschiedenen Teilhabedimensionen durch die Tätigkeiten und das Arbeitsumfeld festzustellen.

Bei einem Großteil der interviewten Teilnehmenden wurde die **soziale Integration** durch die Programmteilnahme gefördert. Während einige von ihnen sagten, auch vor der Programmteilnahme ausreichend soziale Kontakte gehabt zu haben, kann bei vielen anderen Teilnehmenden die Einbindung in soziale Netzwerke beim Arbeitgeber als wichtige Wirkung durch die Programmteilnahme ausgemacht werden. So konnte in einigen Fällen durch die betriebliche Integration die soziale Isolation infolge der Arbeitslosigkeit durchbrochen werden: „Das Einkommen [ist] auch [wichtig], ist doch logisch. Aber an erster Stelle [steht], dass du unter Leute kommst“ (10W2TN1). Die Förderung der sozialen Integration bezog sich beim Großteil der Teilnehmenden auf die Kontakte in der Arbeit, also zu Kolleg_innen, Vorgesetzten oder Kund_innen im täglichen Arbeitsprozess. Gleichwohl kam es bei einem kleineren Teil der Teilnehmenden auch zu einer Ausweitung von sozialen Kontakten im privaten Bereich, beispielsweise, weil sich Freundschaften zu Arbeitskolleg_innen entwickelten. Ebenso wurde von Teilnehmenden allerdings auch thematisiert, dass ihnen aufgrund der Erwerbstätigkeit weniger Zeit für die Pflege privater Kontakte bliebe, wodurch diese während der Programmlaufzeit eher zurückgegangen seien.

Der Arbeitsplatz stellte für die Teilnehmenden darüber hinaus einen Ort da, an dem sie **Anerkennung** und Wertschätzung erfuhren. Die soziale Einbindung beim Arbeitgeber ermöglichte das Erleben von 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“ (06W1TN3). Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die meisten interviewten Teilnehmenden in einem Arbeitsbereich mit einem Beitrag zum Gemeinwohl tätig waren, wurde häufig von der Wahrnehmung berichtet, in der Arbeit „gebraucht zu werden“. Gerade im Vergleich zu Marginalisierungserfahrungen in der Arbeitslosigkeit wurde die Bedeutung der erfahrenen Anerkennung in der Arbeit hervorgehoben, wie auch die Aussage eines Arbeitgebers aufzeigt: „Manche bekommen das erste Mal seit Jahren wieder [...] so eine Art Achtung oder Wertschätzung. Die meisten fühlen sich ja als Versager, wenn sie erstmal kommen“ (07W1AG3). Im Programmverlauf wurde allerdings von einigen Teilnehmenden auch das Fehlen von Anerkennung durch die Arbeitgeber bemängelt: „Wertschätzung ist halt null“ (14W1TN5). Insbesondere dort, wo keine Weiterbeschäftigung nach dem Auslaufen des Bundesprogramms angedacht war, wurde von Teilnehmenden fehlende Dankbarkeit für die geleistete Arbeit kritisiert.

Die Beschäftigung im Bundesprogramm ermöglichte den Teilnehmenden nach längerer Zeit der Arbeitslosigkeit, sich ihrer eigenen Fähigkeiten bewusst zu werden sowie Erfolgserlebnisse in der und durch die Arbeit zu erfahren. Vor allem von den Arbeitgebern und Fachkräften der Jobcenter wurde im Verlauf der Beschäftigung ein höheres Selbstvertrauen und gesteigerte **Selbstwirksamkeit** bei den Teilnehmenden beobachtet: „Das reicht für die Entwicklung des eigenen Selbstwerts, zu sagen, ich kann doch noch was, ich kann noch was leisten, ich bin noch zu was nutze. Denn viele von diesen Menschen haben ja lange Misserfolgskarrieren hinter sich“ (03W2AG4). Infolgedessen wurde im Verlauf des Bundesprogramms für die Mehrheit der Teilnehmenden eine „andere Körpersprache“ (04W2FK1) beobachtet, worin sich ein höheres Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten oder ein gestiegenes Verantwortungsbewusstsein ausdrückte. Eine Entwicklung, die auch durch einen Arbeitgeber festgestellt wurde: „Wir [haben] relativ schnell gemerkt, dass die [sich] sehr gefestigt haben. Viel selbstsicherer geworden sind und sehr viel offener geworden sind, also auch von den

Aufgaben, [wo es] am Anfang immer noch so, na ja, Unsicherheiten gab [...] ob ich das kann. Die sind jetzt einfach selbstverständlich geworden, die trauen sich mehr zu, gehen auch mehr aus sich raus so im Kundenkontakt und den Kontakt mit den Gästen, sind jeder auf ihre Art anders, aber sehr offen geworden auch und sicher so im Auftreten auch und auch in der Erledigung der Dinge“ (01W2AG3).

Herr Zinsen, 53 Jahre

Herr Zinsen hat nach seinem Schulabschluss einen Beruf in der Textilbranche erlernt und mehrere Jahre in einer Polsterei gearbeitet. Nachdem das Unternehmen schließen musste, wurde er arbeitslos und war mehrfach in Arbeitsgelegenheiten beschäftigt. Zum Zeitpunkt der Interviews lebte er allein. Herr Zinsen leidet unter Depressionen und hatte deswegen bereits zwei längere Klinikaufenthalte. Die Depressionen, aber auch weitere Einschränkungen (z.B. nachlassende Sehkraft), begrenzen seine beruflichen Einsatzmöglichkeiten. „Und dadurch bin ich ja auch in das Programm gekommen, um in den Alltag wieder reinzukommen ohne Probleme, wieder Spaß an der Arbeit zu haben und was eben mir wichtig war, ich wollte nicht die Depressionen (...) mit Tabletten und so was [bekämpfen], sondern ich brauchte einfach nur Arbeit.“

Herr Zinsen wurde im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in einer Einrichtung der Flüchtlingshilfe eingestellt. Obwohl er durchaus Vorbehalte gegenüber Geflüchteten erkennen ließ (die, wie er ebenfalls berichtete, sich in ihrer Praxis nicht bewahrheiteten), gefiel ihm die Arbeit. Er arbeitete gern in seinem Team und fühlte sich insbesondere durch seinen Vorgesetzten gestützt. Von Beginn an konnte er sich kontinuierlich psychisch stabilisieren und immer wiederkehrende Stresssituationen und Alltagskrisen besser bewältigen. „Das Selbstvertrauen ist eigentlich jetzt ganz anders geworden wie vorher.“ Hierbei spielte die Konzentration auf seine Arbeit eine große Rolle. Geholfen haben ihm die Rücksichtnahme und Anerkennung durch seine Kolleginnen und Kollegen sowie seinen Vorgesetzten. Der erhebliche Zuspruch in seiner Arbeit habe auch dazu geführt, dass er sich getraut hat, die bisher aufgeschobene Privatinsolvenz anzugehen.

Herr Zinsen hat stabile soziale Kontakte auch außerhalb der Arbeit. Teilweise ist in seinem Bekanntenkreis seine Arbeit in der Flüchtlingshilfe auf Vorbehalte gestoßen, was aber nicht dazu geführt hat, dass Herr Zinsen diesen Kontakt abgebrochen und sich zurückgezogen hätte. Vielmehr hat er sich klar gemacht, dass er seine Arbeit „für sich“ und seine psychische Stabilisierung macht. Die gesundheitliche Festigung, das höhere Selbstvertrauen sowie das Angehen seiner Probleme stellen positive Entwicklungen im Zuge der Programmteilnahme dar, die Herr Zinsen vor allem auf das unterstützende Arbeitsumfeld zurückführt. Als das Bundesprogramm auslief, war für ihn daher auch klar, dass er zu einigen Kolleg_innen weiterhin den Kontakt halten wird. Mit dem absehbaren Ende des Bundesprogramms hat sich Herr Zinsen bemüht, wieder in seinem früheren Beruf Fuß zu fassen. Dies scheiterte teilweise an fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten, teilweise an seiner inzwischen nachlassenden Leistungsfähigkeit. Umso größer war seine Freude als sich wenige Wochen nach dem Auslaufen des Bundesprogramms herausstellte, dass er die Arbeit in der Flüchtlingshilfe durch eine geförderte Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) fortsetzen kann.

Die Tätigkeiten im Bundesprogramm gingen für die überwiegende Anzahl der Teilnehmenden außerdem mit einem Aufbau von **Kompetenzen** einher. Dies bezog sich auf zwei Bereiche. Zum einen fand ein Aufbau von fachlichen Kompetenzen durch die konkrete Tätigkeit statt. Hierzu gehörte beispielsweise, Abrechnungen zu erstellen, mit Datenbanken umzugehen, spezifische handwerkliche Fähigkeiten zu erwerben, deutsche Sprachkenntnisse zu verbessern oder Wissen zu Ernährung oder Energieberatung aufzubauen (IAQ et al. 2019, S. 101). Zum anderen kam es in einem

umfangreicheren Ausmaß zu einem Aufbau von Softskills bei den Teilnehmenden. Dazu zählte beispielsweise der Erwerb von sozialen Kompetenzen, wie die Interaktion mit fremden Menschen sowie mit Kindern, Älteren, Kolleg_innen oder Kund_innen. Ebenso schilderten die Teilnehmenden, dass ihnen der Umgang mit Problemen oder neuen Situationen leichter fällt. Darunter fällt auch der Umgang mit stressigen Situationen und die Bearbeitung und Klärung von Konflikten.

Auch Arbeitgeber berichteten von unterschiedlichen Veränderungen, die sie bei den Programmteilnehmenden beobachten konnten. Dazu zählte der Aufbau von arbeitsbezogenen Fertigkeiten, eine höhere Belastbarkeit infolge der Gewöhnung an die Beschäftigung oder persönliche Entwicklungen: „Aber die Leistungsfähigkeit steigt, das Selbstwertgefühl steigt auf jeden Fall, auch die körperliche Leistungsfähigkeit steigt auf jeden Fall bei allen durchgängig, höchstens sie haben irgendeine Erkrankung, die sie dann zwischendurch erwischt. Und man kann natürlich [...] die Fähigkeiten sehen, die immer größer werden [...]. Dann können sie wirklich eigenständig viele Dinge machen, die sie am Anfang halt nicht konnten. Und jetzt ist klar, wenn der [Vorgesetzte] eben sagt, das und das muss erledigt werden, dann machen die das komplett eigenständig, können auch mit den Werkzeugen deutlich besser umgehen“ (02W2AG1).

Allerdings erfolgte ein Aufbau von Kompetenzen nicht automatisch. Als Voraussetzung nannten die Teilnehmenden eine gute Einarbeitung und das entgegengebrachte Zutrauen durch Anleiter_innen und Vorgesetzte. Teilweise berichteten die Teilnehmenden außerdem davon, dass sich ihre Tätigkeiten im Programmverlauf sukzessive ausweiteten und sie zusätzliche oder weitergehende Arbeitsaufgaben übernehmen konnten. Einige Teilnehmende sagten jedoch auch, dass im Verlauf des Programms keine Ausweitung der Arbeitsbereiche stattgefunden hat, ihre Tätigkeiten keinen Kompetenzaufbau erlaubten und insgesamt kaum Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen des Bundesprogramms bestanden. Von den Arbeitgebern wird in diesem Kontext vor allem die Beschränkung bei den Arbeitsaufgaben infolge des Zusätzlichkeitskriteriums bemängelt, da diese die Erweiterung von Aufgaben im Verlauf der dreijährigen Beschäftigung erschwerte oder verhinderte.

Bei der Mehrheit der interviewten Teilnehmenden war die Arbeit mit bestehenden gesundheitlichen Einschränkungen vereinbar, in diesen Fällen lassen sich häufig weder negative noch positive Auswirkungen auf die **gesundheitliche Situation** ausmachen. Gleichwohl gab es eine Reihe von Teilnehmenden, bei denen Verbesserungen der gesundheitlichen Situation im Programmverlauf beobachtbar waren, allen voran wurde von Verbesserungen im Bereich der psychischen Gesundheit berichtet. Allerdings sind im Programmverlauf auch Verschlechterungen der gesundheitlichen Situation identifizierbar. Für einige Teilnehmende schien die geförderte Beschäftigung – auch bei Rücksichtnahme der Arbeitgeber bei der Arbeitsgestaltung – zu belastend zu sein. Diese Teilnehmenden wiesen längere Ausfallzeiten im Programm auf, ebenso gab es Programmabbrüche infolge des Wiederauftretens bzw. der Verstärkung von gesundheitlichen Problemen durch Arbeitsbelastungen (siehe Fallporträt von Herr Zeidler, oben) oder Konflikte am Arbeitsplatz (siehe auch Kapitel 5.7).

Ähnliche Ambivalenzen lassen sich beim Blick auf die Teilhabedimension **Work-Life-Balance** ausmachen. Von den Teilnehmenden mit Kindern in der Bedarfsgemeinschaft wurde die Situation beschrieben, dass auf der einen Seite zwar weniger Zeit für die Betreuung der Kinder zur Verfügung stand, aber auf der anderen Seite die gemeinsame Zeit mit den Kindern bewusster gestaltet und erlebt wurde. Bei einzelnen Teilnehmenden kam es im Verlauf der Programmteilnahme zu familiären Krisen (z.B. Drogenkonsum durch jugendliche Kinder), die teilweise zu Programmabbrüchen geführt haben. Von den betroffenen Teilnehmenden wurden solche Entwicklungen auch auf die Beschäftigung im Programm und die damit verbundene geringere Zeit für die Kinderbetreuung zurückgeführt. Beim Blick auf die Work-Life-Balance muss außerdem hinzugefügt werden, dass es

einigen Teilnehmenden schwerfiel, von der Arbeit abzuschalten und sie Arbeit gedanklich „mit nach Hause“ (02W2TN3) nahmen. Dies findet sich vor allem bei Teilnehmenden, die im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen (z.B. in der Flüchtlingshilfe oder Altenbetreuung) beschäftigt waren. Dahingehend kann die grundsätzliche Frage aufgeworfen werden, wie Langzeitarbeitslose auf die besonderen Anforderungen und Belastungen im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen vorbereitet werden sollten, auch mit Blick auf die starke Verbreitung dieses Tätigkeitsbereichs bei öffentlich geförderter Beschäftigung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Passung zwischen 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 ist, damit von den ausgeübten Tätigkeiten und dem Arbeitsumfeld teilhabeförderliche Wirkungen ausgehen. Deutlich wird dabei, dass im Unterschied zu den Rahmenbedingungen der geförderten Beschäftigung (Arbeitsvertrag, Mindestlohn) nicht eine möglichst „normalitätsnahe“ Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse maßgeblich ist, sondern eine teilnehmerorientierte Arbeitsgestaltung im Vordergrund stehen sollte, die sowohl schonende Arbeitsplätze beinhaltet als auch Leistungspotenzialen von Teilnehmenden gerecht wird (siehe auch Ramos Lobato 2017). Zentral ist daher eine passgenaue Vermittlung von langzeitarbeitslosen Personen in die geförderten Beschäftigungsverhältnisse durch die Jobcenter. Wird dies erreicht, sind durch die Tätigkeiten und das Arbeitsumfeld Wirkungen in verschiedenen Teilhabedimensionen, wie Anerkennung, Selbstwirksamkeit, soziale Integration und Kompetenzen, möglich. Sowohl innerbetriebliche und arbeitsbezogene als auch private Probleme können zu einem Scheitern der geförderten Beschäftigung führen.

6.3.3 Erleben der beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten

Neben den Tätigkeiten und dem Arbeitsumfeld stellen die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten einen weiteren Wirkungskanal zur Förderung sozialer Teilhabe dar.

Zentraler Befund der Evaluation hinsichtlich der beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten ist, dass der Schwerpunkt auf der geförderten Erwerbsarbeit lag und die Begleitung vor allem der **Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse** diene. Wie im Kapitel 4.5 dargestellt, fand in fast allen Jobcentern eine individuelle arbeitsplatzbezogene Betreuung und Begleitung der Teilnehmenden und Arbeitgeber statt. Die Fachkräfte hatten in regelmäßigem Abstand Kontakt zu den Teilnehmenden und/oder Arbeitgebern, um sich nach dem Verlauf der Beschäftigung und möglichen Problemen zu erkundigen und gegebenenfalls als Vermittler zur Verfügung zu stehen. Die Aktivitäten dienten demnach dazu, das Gelingen der „Passung“ zwischen den Möglichkeiten der Teilnehmenden und Anforderungen der Arbeitgeber zu moderieren. Eine solche Vermittlungsfunktion konnte sich auf zwischenmenschliche sowie auch auf arbeitsinhaltliche Probleme (z.B. zu hohe Leistungsanforderungen) beziehen. Die Fallstudien zeigen, dass durch eine enge Begleitung Programmabbrüche verhindert werden und die Fachkräfte der Jobcenter den Teilnehmenden bei schwierigen Situationen in der Arbeit Halt geben konnten: „Herr [Fachkraft des Jobcenters] ist so eine Art Rettungsanker. [...], wenn ich Probleme im Büro habe und das war im Lauf des Jahres mehrmals der Fall“ (05W2TN1). Förderlich schien dafür eine regelmäßige und nicht Anlass bezogene Begleitung zu sein, damit die betreuenden Personen frühzeitig von aufkommenden Problemen Kenntnis erhielten. Damit Teilnehmende auf diese Vermittlungsfunktion zurückgriffen, war für sie ein Vertrauensverhältnis zur Fachkraft des Jobcenters entscheidend.

Fachkräfte beschrieben, dass Konflikte zwischen Arbeitgebern und Teilnehmenden häufig auf Schwierigkeiten in der Kommunikation zurückgeführt werden konnten. Aufgabe der

Betreuungsfachkraft war es dann, zwischen beiden Positionen zu vermitteln und eine gemeinsame Kommunikationsebene zu etablieren: „Unser Coach berichtete von einer Teilnehmenden [...], die Aufträge des Arbeitgebers nicht verstand, der Arbeitgeber aber auch die Arbeitsaufträge nicht anders formulieren konnte. Es stand kurz vor der Eskalation. Durch mehrfache Intervention bei der Teilnehmenden als auch beim Arbeitgeber in Einzel- und gemeinsamen Gesprächen konnte wieder eine Arbeitsebene gefunden werden“ (06W2TL1).

Zweite wesentliche Funktion der Beschäftigungsbegleitung bezieht sich auf die „**persönliche Stabilisierung**“ der Teilnehmenden und Unterstützung bei alltagspraktischen Anliegen. Diese Funktion der Beschäftigungsbegleitung diente grundsätzlich dazu, individuelle Bedingungen der Teilnehmenden zur Beschäftigungsaufnahme und –aufrechterhaltung zu fördern bzw. zu bearbeiten. So bot der regelmäßige Kontakt die Möglichkeit für die Teilnehmenden auch Anliegen jenseits von Erwerbsarbeit zu formulieren. Hierzu zählen beispielsweise organisatorische Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der Kinderbetreuung und Mobilität, Unterstützung bei Problemen mit der Leistungsberechnung bis hin zur Organisation einer Familienhilfe bei familiären Krisen. Die Fachkräfte in den Jobcentern sprachen der Bearbeitung von solchen Problemlagen eine wichtige Bedeutung zu, da solche außerbetrieblichen Schwierigkeiten zu einer Überforderung bei den Teilnehmenden und damit zu einer Destabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse führen könne. Diese beschäftigungsbezogene Begleitung musste für die Teilnehmenden nicht zwangsläufig mit einer konkreten Lösung verbunden sein, so gibt es einzelne Teilnehmende, die die regelmäßigen Gespräche mit ihrer Betreuungsfachkraft eher zur „seelische Erleichterung“ (14W2TN4) oder als „Seelentröster“ (05W2TN3) nutzten. In Einzelfällen konnte die kontinuierliche beschäftigungsbezogene Begleitung außerdem dazu beitragen, dass Teilnehmende Probleme angehen wollten, die sie bereits über einen längeren Zeitraum belastet haben. Hierzu zählt beispielsweise die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens oder der Wunsch, im Anschluss an das Bundesprogramm eine Reha zu absolvieren: „ich fand [die Begleitung] ganz gut. Vor allem, dass jemand dagewesen ist, ich habe jetzt nicht so den Bedarf [...] so großartig dafür, aber ich fand es gut, dass es angeboten wurde und [...] gerade die Gespräche mit der Frau dort, hat mir auch eine Menge gebracht. Und auch den Gedanken mit eine Reha anzufangen [...], so da mal wieder drüber nachzudenken“ (03W2TN1).

Es zeigt sich, dass die arbeitsplatzbezogene Betreuung auf unterschiedlichen Wegen die soziale Teilhabe der Teilnehmenden beeinflussen konnte. Zum einen trug die Begleitung durch die Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse dazu bei, dass von der Beschäftigung im Bundesprogramm Teilhabewirkungen ausgehen konnten. Zum anderen bot die Beschäftigungsbegleitung und der damit verbundene regelmäßige Kontakt zwischen Teilnehmenden und Betreuungsfachkräften die Möglichkeit, Problemlagen von Teilnehmenden jenseits der Erwerbsarbeit (wie z.B. Schuldenprobleme oder familiäre Konflikte) zu bearbeiten. So konnte die Unterstützung durch die Betreuungsfachkräfte bzw. deren Vermittlung an weiterführende Unterstützungsangebote eine Verbesserung der persönlichen Lebenssituation von Teilnehmenden ermöglichen und damit auch zu einer Förderung von sozialer Teilhabe beitragen. Angemerkt werden muss hierbei allerdings auch, dass ein Teil der Teilnehmenden möglichst selten Kontakt zum Jobcenter haben wollte und hier die kontinuierliche Begleitung eher auf Ablehnung stieß (siehe dazu auch Abschnitt 4.5.2.1).

Neben der Unterstützungs- und Stabilisierungsfunktion bezogen sich die begleitenden Aktivitäten außerdem auf Angebote der **Bewerbungsunterstützung und des Absolventenmanagements**. Hierbei handelte es sich häufig um Aktivitäten im Hinblick auf Bewerbungen zum Programmende (z.B.

Erstellung Bewerbungsunterlagen, Stellensuche).³⁹ Bei einem Teil der Teilnehmenden stießen solche Angebote auf Ablehnung, vor allem wenn solche Bewerbungstrainings bereits mehrfach absolviert worden waren. Andere Teilnehmende maßen der Bewerbungsunterstützung dagegen eine wichtige Rolle hinsichtlich einer angestrebten Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Anschluss an das Bundesprogramm zu. In diesen Fällen überwog zum Programmende jedoch häufig die Enttäuschung bzw. Frustration, dass trotz der Unterstützung keine Beschäftigung gefunden werden konnte. So lassen sich bei den interviewten Teilnehmenden insgesamt keine unmittelbaren Wirkungen der Bewerbungsunterstützung auf eine Erwerbsintegration feststellen. Gleichwohl kam es im Rahmen des Absolventenmanagements dazu, dass Teilnehmende in eine geförderte Erwerbsarbeit im sozialen Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) vermittelt werden konnten (siehe dazu auch Abschnitt 6.5).

Sowohl mit Blick auf die aktuelle Beschäftigung sowie auf zukünftige Erwerbsarbeit fanden außerdem vereinzelt Fortbildungen und Qualifizierungen statt. Diese konnten sich auf die Ausübung der konkreten Tätigkeit im Bundesprogramm beziehen (z.B. Erwerb eines Motorsägenscheins), das Ziel verfolgen, neben der Beschäftigung die Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt grundsätzlich zu verbessern (z.B. durch eine Schulung im EDV-Bereich) und/oder schon auf einen konkreten Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt abzielen (z.B. Qualifizierung als Alltagsbegleiter_in). Neben dem **Kompetenzaufbau** ging für Teilnehmende mit dem erfolgreichen Absolvieren von Qualifikationsmaßnahmen und dem Erlangen von Zertifikaten parallel zur Erwerbstätigkeit ein gestiegenes **Selbstvertrauen** hinsichtlich ihrer eigenen Leistungsfähigkeit einher, ebenso erfuhren sie **Anerkennung** für ihre Leistungen durch Arbeitgeber und/oder das private Umfeld. Für einzelne Teilnehmende stellte der Abschluss einer Qualifizierungsmaßnahme außerdem eine Voraussetzung dafür dar, nach dem Bundesprogramm in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis beim selben Arbeitgeber übernommen zu werden (siehe z.B. Frau Jansen, S. 140).

Wie im ersten Abschnitt dieses Kapitels dargelegt wurde (siehe Kapitel 6.2), stellten die gesundheitlichen und psychosozialen Problemlagen der Teilnehmenden eine wesentliche Ursache für deren Arbeitsmarktsituation dar. Im Bundesprogramm gab es sowohl Einzelcoachings als auch Gruppenangebote, die die **Gesundheit der Teilnehmenden** fördern sollten. Auffällig war, dass ein Teil der Teilnehmenden bereits im Vorfeld der Beschäftigung im Bundesprogramm „versorgt“ war (z.B. in Form von psychosozialer Betreuung oder einer Substitutionstherapie) und daher keinen weiteren Bedarf im Bereich der Gesundheitsförderung sah. So beschreibt auch eine Fachkraft, dass Angebote zur Gesundheitsförderung „nicht so unbedingt genutzt [wurden], beziehungsweise diejenigen, die es genutzt haben, die waren da schon länger“ (06W2FK). Ebenso standen Teilnehmende Aktivitäten zur Gesundheitsförderung häufig ablehnend gegenüber bzw. berichteten teilweise auch davon, dass keine Angebote dazu gemacht wurden.

Personen, die an Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsförderung teilgenommen haben, bewerteten diese unterschiedlich. Einige Teilnehmende bewerteten vor allem diskursorientierte Angebote zur Gesundheitsförderung negativ und hoben demgegenüber eher die Wirkungen durch die Erwerbsarbeit an sich hervor: „zielte aufs Psychische, dass man sich besser fühlt, Sport und Abnehmen und Pipapo. Und ja, [...] also das hat mich eher heruntergezogen, wie motiviert. Also mich motiviert die Arbeit, und dann kriegst du automatisch mehr Selbstbewusstsein, finde ich jetzt“ (07W2TN1). Nur vereinzelt wurden demgegenüber gesundheitsförderliche Wirkungen der

³⁹ Interesse an Bewerbungsunterstützung bestand bei den Teilnehmenden eher zum Ende des Bundesprogramms. Während der Programmteilnahme bestand nur eine geringe Motivation das laufende Beschäftigungsverhältnis zu verlassen, auch da kein „Rückkehrrecht“ in die geförderte Beschäftigung vorhanden war, falls die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt scheiterte.

begleitenden Aktivitäten beschrieben. Positiv hervorgehoben wurden teilweise ABC-Messungen⁴⁰, um sich seine Stärken bewusst zu machen und „sich emotional [...] selber kennenzulernen, sich einzuschätzen“ (07W2TN2). Dass solche „Stärken-Schwächen-Analysen“ grundsätzlich mit positiven Wirkungen einhergehen können, wurde auch in der quantitativen Analyse aufgezeigt (siehe Abschnitt 5.6.4).

Herr Ansara, 53 Jahre

Herr Ansara ist im Jahr 2000 aus Syrien nach Deutschland gekommen. Er hatte dort ein Ingenieurstudium absolviert und sechs Jahre als Bauingenieur gearbeitet. Er lebt mit seiner Frau zusammen und hat zwei Kinder, die zum Zeitpunkt des ersten Interviews 14 und 15 Jahre alt sind. Seit 2003 ist er deutscher Staatsbürger.

Die berufliche Integration von Herrn Ansara in Deutschland verlief nicht erfolgreich. Anfangs arbeitete er als Verkäufer bei mehreren Discountern, allerdings wurden mehrfach befristete Arbeitsverträge nicht verlängert. Später war er auch in Arbeitsgelegenheiten tätig.

Im Bundesprogramm war Herr Ansara als Integrationshelfer tätig und informierte Geflüchtete über verschiedene Unterstützungsangebote, organisierte ein Treffpunkt-Café, begleitete sie zu Behörden und übernahm Dolmetscherdienste. Im ersten Interview, kurz nach Programmeintritt zeigte sich Herr Ansara hoffnungsvoll und zufrieden mit der Arbeitszeit, den Arbeitsaufgaben, der Chefin sowie den Kolleg_innen. Arbeitsinhaltlich konnte er als Integrationshelfer gut an frühere Erfahrungen anknüpfen und sich einfühlen. Immer wieder verwies er auf sein Ingenieurstudium und unterstrich damit seine nachgewiesene Fähigkeit und anhaltende Bereitschaft zur beruflichen Veränderung sowie zur Weiterbildung und generell zur Anpassung an veränderte Umstände. Doch ebenso konstant thematisierte er den Anspruch auf eine angemessene Entlohnung und auf eine feste berufliche Perspektive. Den Mindestlohn bewertete er für seine Tätigkeit, die Dolmetscherdienste in Kurdisch und Arabisch einschloss, als unzureichend, und erst recht die Aufwandsentschädigungen im Rahmen der früheren Arbeitsgelegenheiten.

Entsprechend groß war die Enttäuschung, als sich zum Zeitpunkt des letzten Interviews etwa ein halbes Jahr vor dem Programmende keine Anschlussbeschäftigung abzeichnete. Auch das Bundesprogramm bewertete er nun sehr kritisch. Zugleich sah er seine Beschäftigung jetzt insgesamt skeptischer. Zu den bereits genannten Punkten kam nun noch eine deutliche Kritik an der neuen Vorgesetzten und zum Teil auch an Kolleg_innen. Herr Ansara fühlt sich unterbewertet und legt nahe, dass dies auch damit zu tun haben könnte, dass er als Ausländer, als der er immer noch wahrgenommen werde, weniger akzeptiert sei. Das negative Erleben des Bundesprogramms ist insgesamt also darauf zurückzuführen, dass das von Herrn Ansara mit der Programmteilnahme verbundene primäre Ziel, die Erwerbsintegration, nicht erreicht wurde, wodurch ihm letztlich die gesamte Programmteilnahme und ausgeübten Tätigkeiten als Zeitverschwendung erschienen: „Ich habe gesagt ja, dass am Ende [...] ich finde [einen] richtigen Platz und dann verdiene ich auch richtig, aber nichts.“

⁴⁰ 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). Der Fragebogen umfasst 220 -240 Fragen und sind in unterschiedlichen Tätigkeitsniveaus und Sprachen erhältlich. Die Anwendung der Methode durch Jobcenter wird unter dem Aspekt der Freiwilligkeit der Teilnahme und des Datenschutzes kritisch diskutiert (vgl. z.B. Bohlender 2012).

Teilhabeförderliche Wirkungen schienen sich darüber hinaus durch Austauschformate in kontinuierlichen Gruppen für Teilnehmende zu ergeben. Zu nennen sind zum einen gegenseitige Besuche der Arbeitsstellen sowie zum anderen Exkursionen zu kulturellen Einrichtungen in der Region. Durch das regelmäßige Zusammenkommen im Rahmen der Gruppenaktivitäten konnte mitunter die **soziale Integration** der Teilnehmenden gefördert werden. So beschrieben die Teilnehmenden zwar, dass wenige soziale Kontakte über die Aktivitäten hinaus entstanden sind, aber der Austausch untereinander während der Ausflüge zunehmend angestiegen ist. Dahingehend schilderte auch eine Fachkraft des Jobcenters, dass „die [Teilnehmenden] auch untereinander soziale Kontakte geknüpft haben. Wo wir diese ersten Aktivitäten gemacht haben, [...] da standen dann alle einzeln. Jeder für sich. Und das war zum Schluss nicht. Also, die haben wirklich in der Gruppe gestanden. [...] Sie haben [...] zum großen Teil diese Aktivitäten tatsächlich eingefordert. [...] während wir am Anfang immer noch so ein bisschen diskutieren mussten, dass es eben dazugehört, war zum Ende hin tatsächlich bei jeder Veranstaltung dann die Frage: Was machen wir als Nächstes?“ (12W2FK2). Dieses gestiegene Interesse spiegelt sich auch in den Interviews mit den Teilnehmenden teilweise wieder, die vor allem das Kennenlernen von **kulturellen Angeboten** in der Umgebung positiv bewerteten. So berichteten die Teilnehmenden, dass es sich häufig um Aktivitäten handelte, denen sie noch nie bzw. lange Zeit nicht mehr nachgegangen seien, beispielsweise der Besuch einer Ausstellung oder eines Zoos. Die gemeinsamen Ausflüge sowie vor allem die gegenseitigen Betriebsbesuche boten den Teilnehmenden außerdem ein Forum für **Wertschätzung und Anerkennung**, denn im Austausch über die Arbeit nehmen sie sich gegenseitig als Arbeitnehmer_in und Vertreter_in eines Betriebes wahr. Die Teilnehmer_innen würden entsprechend oft „mit stolzeschwellter Brust“ (11W2FK1) über „ihre“ Einrichtung und ihre Arbeit berichten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten zum einen auf die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse wirkten und zur Aufnahme bzw. Aufrechterhaltung der Beschäftigung beitrugen. Damit unterstützte die Beschäftigungsbegleitung, dass von der Erwerbsarbeit sowie den Tätigkeiten und dem Arbeitsumfeld positive Teilhabewirkungen ausgehen konnten. Im Zuge der beschäftigungsbezogenen Begleitung konnten darüber hinaus teilweise individuelle Problemlagen der Teilnehmenden bearbeitet bzw. Teilnehmende hierbei unterstützt werden. Die Hilfestellungen durch die Betreuungsfachkräfte konnten in diesen Fällen eine Verbesserung der allgemeinen Lebenssituation von Teilnehmenden ermöglichen und damit auch zu einer Förderung von sozialer Teilhabe beitragen. Dem nachgelagert gingen für einen kleinen Teil der Teilnehmenden weitere Veränderungen in der sozialen Teilhabe durch die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten einher. Dazu zählt der Aufbau von Kompetenzen durch Fortbildungen und Qualifikationsmaßnahmen und die Vermittlung in (geförderte) Erwerbsarbeit im Zuge des Absolventenmanagements. Ein positives Element der beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten waren darüber hinaus Exkursionen und Betriebsbegehungen im Rahmen von Gruppenaktivitäten. Diese fanden nur an wenigen Standorten statt, konnte aber mit positiven Wirkungen in den Dimensionen soziale Integration, Anerkennung sowie kulturelle Teilhabe einhergehen.

6.4 Zwischenfazit der qualitativen Wirkungsanalyse

Ziel dieses Kapitels war es herauszuarbeiten, welche Faktoren die Förderung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden am Bundesprogramm beeinflussten.

Zur zusammenfassenden Darstellung der verschiedenen Einflussfaktoren, die zwischen Intervention (Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“) und Outcome (Dimensionen sozialer Teilhabe) vermitteln, wurde in Anlehnung an Bauer et al. (2016, S. 117) Abbildung 6.1 erstellt. Dargestellt werden auf der einen Seite Merkmale der Teilnehmenden, welche die Umwandlung der Beschäftigung im Bundesprogramm in soziale Teilhabe befördern oder erschweren können. Die aufgeführten Merkmale (wie z.B. gesundheitliche Situation, Teilhabedefizite und -bedarfe) traten bei den interviewten Teilnehmenden in verschiedenen Ausprägungen und Kombinationen auf. Im Zusammenwirken mit diesen unterschiedlichen Voraussetzungen, Bedarfen und Ansprüchen der Teilnehmenden, kam der passenden Ausgestaltung des Bundesprogramms die zentrale Rolle zur Förderung von sozialer Teilhabe zu. Dabei lassen sich drei übergeordnete Wirkungskanäle ausmachen, welche die Förderung der sozialen Teilhabe durch die geförderte Beschäftigung beeinflussten: Das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis, die Tätigkeiten und das Arbeitsumfeld sowie die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten.

Wesentliche Bedingung der Förderung der sozialen Teilhabe war, dass es sich um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis handelte. Durchgehend teilhabeförderlich war dahingehend die Beschäftigung im Rahmen eines Arbeitsvertrages und der Vergütung auf Höhe des Mindestlohns. So ging die Beschäftigung im Bundesprogramm mit einem Einkommensgewinn für viele Teilnehmenden einher, ebenso bot sie eine Aufgabe und Tagesstruktur. Diese Ermöglichung einer erwerbszentrierten Lebensführung und das Erfahren von Normalität können als zentrale Wirkungen der Programmteilnahme bezeichnet werden.

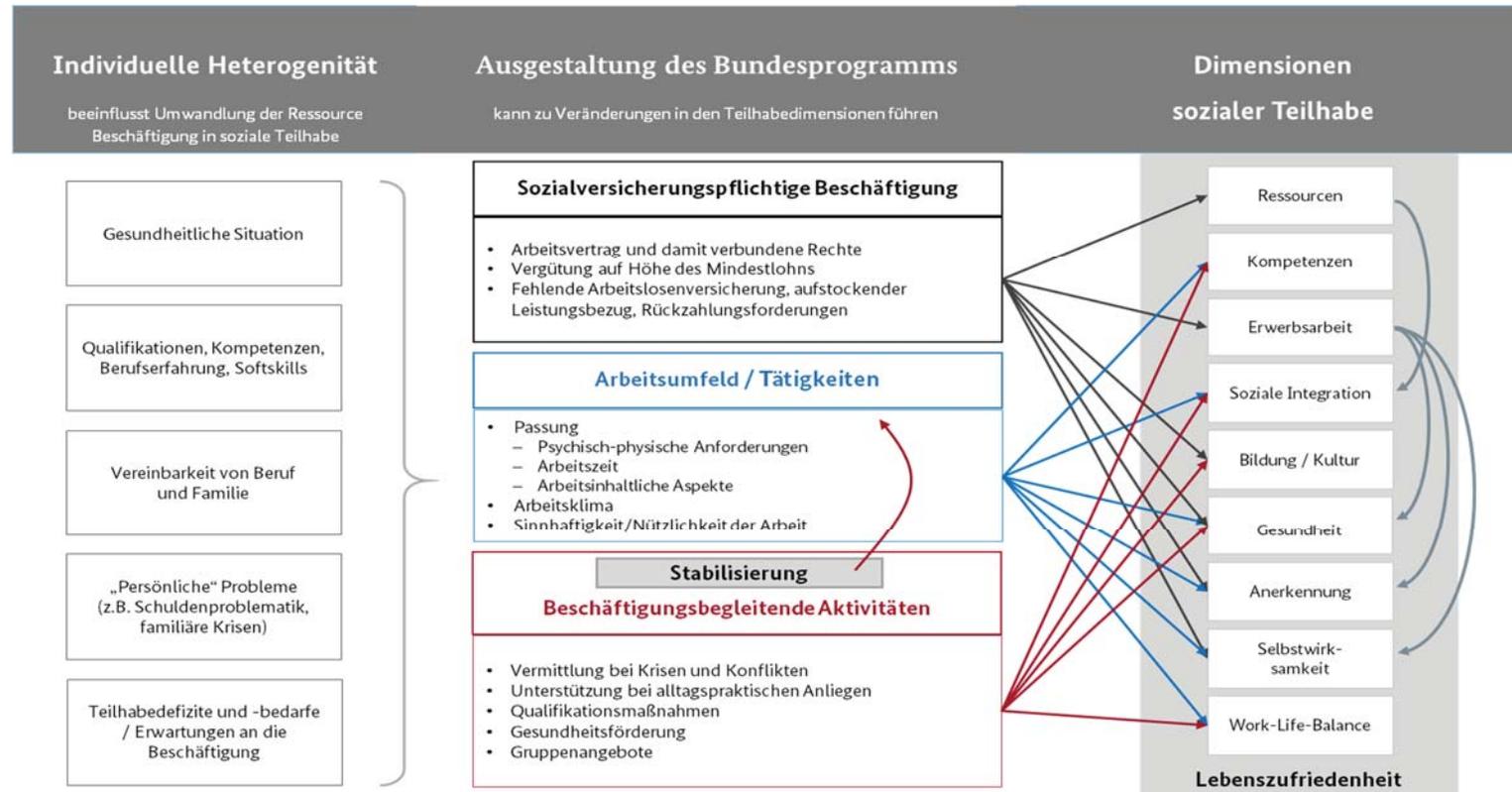
Zweiter Wirkungskanal sind die Tätigkeiten und das Arbeitsumfeld. Bedingung zur Förderung der sozialen Teilhabe war hier die Herstellung einer Passung zwischen den Voraussetzungen und Ansprüchen der Teilnehmenden und den Anforderungen der Arbeitgeber, wozu es einer passgenauen Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und zu besetzender Arbeitsstelle bedurfte. Förderliche Bedingungen waren außerdem eine unterstützende und anerkennende Arbeitsatmosphäre sowie das Erleben und die Bestätigung, dass man eine sinnvolle Arbeit verrichtet. Wurde dies erreicht, waren in den Teilhabedimensionen soziale Integration, Anerkennung, Selbstwirksamkeit und Kompetenzen verschiedene positive Veränderungen durch die konkreten Tätigkeiten und das direkte Arbeitsumfeld festzustellen.

Hinsichtlich der beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten – dem dritten Wirkungskanal – kann festgehalten werden, dass deren Funktion zum einen in der Ermöglichung und Stabilisierung der geförderten Beschäftigung lag. So konnte die Beschäftigungsbegleitung die Herstellung einer Passung zwischen den Voraussetzungen und Ansprüchen der Teilnehmenden und den Anforderungen der Arbeitgeber unterstützen und somit das Entstehen von Teilhabewirkungen durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie die Tätigkeiten und das Arbeitsumfeld fördern. Die beschäftigungsbezogene Begleitung bot zum anderen eine Gelegenheit, Teilnehmende bei der Bearbeitung von individuellen Problemlagen jenseits der Erwerbsarbeit (wie. z.B. Schulden- oder Suchtprobleme) zu unterstützen und im Rahmen dessen zu einer Verbesserung der persönlichen Lebenssituation von Programmteilnehmenden beizutragen.

Deutlich wurde im Rahmen der qualitativen Interviews insgesamt, dass sich Veränderungen bei den einzelnen Teilhabedimensionen aus dem Zusammenspiel von individuellen Merkmalen und Erwartungen der Teilnehmenden und der konkreten Programmausgestaltung ergaben. Bei der Analyse von Prozessen der sozialen Teilhabe ist es essentiell den Gesamtzusammenhang zu betrachten und zu berücksichtigen, dass verschiedene Einflussfaktoren unterschiedliche Teilhabeergebnisse hervorrufen bzw. auch behindern können. So veranschaulichen auch die in diesem Kapitel dargestellten Fallporträts, wie das Zusammenwirken von individuellen Voraussetzungen und Teilhabebedarfen und -defiziten der Teilnehmenden mit den programmseitigen Wirkungskanälen zu unterschiedlichen Programmwirkungen und -verläufen führte. Mit Blick auf das Konzept der sozialen Teilhabe konnte dabei aufgezeigt werden, dass es wichtig ist, die Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Teilhabedimensionen zu berücksichtigen. So können Wirkungen in bestimmten Teilhabedimensionen auch positive oder negative Veränderungen in anderen Teilhabedimensionen hervorrufen bzw. auch fehlende Veränderungen kompensieren. Beispielsweise führte der Einkommensgewinn (Ressourcen) dazu, dass Teilnehmende (wieder) stärker an Aktivitäten mit Anderen partizipierten (soziale Integration).

Auf Basis der qualitativen Interviews bleibt insgesamt zu konstatieren, dass die soziale Teilhabe der Teilnehmenden durch die Programmteilnahme überwiegend gefördert werden konnte und sich bei fast allen interviewten Teilnehmenden die Lebenssituation durch die Teilnahme am Bundesprogramm verbessert hat. Festzuhalten bleibt allerdings auch, dass sich die Qualität und Intensität der Teilhabewirkungen zwischen den Teilnehmenden unterscheidet und es keinen Automatismus für die Förderung von sozialer Teilhabe durch geförderte Beschäftigung gibt. Sowohl arbeitsbezogene als auch private Probleme konnten die soziale Teilhabe negativ beeinflussen. Des Weiteren scheinen die Teilhabewirkungen – wie im folgenden Abschnitt dargelegt wird – stark an eine Weiterbeschäftigung bzw. Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt gebunden zu sein.

Abbildung 6.1 Darstellung der Einflussfaktoren bei der Förderung sozialer Teilhabe im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an Bauer et al. 2016, S. 117.

Erläuterung: Die Abbildung veranschaulicht die Einflussfaktoren bei der Förderung von sozialer Teilhabe im Rahmen des Bundesprogramms. Abgebildet werden individuelle Merkmale der Teilnehmenden („individuelle Heterogenität“), die die Umwandlung der geförderten Beschäftigung in soziale Teilhabe fördern oder erschweren konnten. Entscheidend für die Wirkungen des Bundesprogramms auf die Dimensionen der sozialen Teilhabe war das Zusammenwirken der individuellen Determinanten der Teilnehmenden mit den drei Wirkungskanälen des Bundesprogramms: Der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, dem Arbeitsumfeld und den Tätigkeiten sowie den beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten. Bei individuell passender Ausgestaltung des Bundesprogramms waren positive Wirkungen in den verschiedenen Teilhabedimensionen festzustellen. Die potenziellen Wirkungen der drei Wirkungskanäle auf die Dimensionen der sozialen Teilhabe sind farblich unterteilt. Die Verbindungen zwischen den einzelnen Dimensionen der sozialen Teilhabe zeigen deren Wechselwirkungen auf.

6.5 Soziale Teilhabe nach der Teilnahme am Bundesprogramm

Im Rahmen der quantitativen Wirkungsanalyse wird die Entwicklung der sozialen Teilhabe auch nach der Programmteilnahme analysiert und in einem Kurzbericht 2020 dargelegt. Dem vorgreifend soll in diesem Abschnitt beschrieben werden, wie sich das Teilhabeerleben der qualitativ interviewten Teilnehmenden nach dem Auslaufen des Bundesprogramms verändert hat. Dazu wurden kurze telefonische Interviews mit den Teilnehmenden ca. drei bis vier Monate nach dem jeweiligen Ende des Programms geführt. Hierbei wurde die aktuelle berufliche Situation sowie Veränderungen im Teilhabeerleben erfragt. Anknüpfend an Bauer et al. (2016) kann zwischen Programmwirkungen unterschieden werden, die unmittelbar mit der Programmteilnahme bzw. einer Weiterbeschäftigung verbunden sind, und solchen Wirkungen, die nicht unmittelbar mit der Teilnahme am Bundesprogramm enden (Bauer et al. 2016, S. 117).

Nach Ende des Bundesprogramms hängt die Zufriedenheit der Teilnehmenden grundsätzlich stark von dem aktuellen Erwerbsstatus ab. So befinden sich ungefähr 40 Prozent der interviewten Teilnehmenden nach Ende des Programms entweder in einer ungeforderten Beschäftigung (ca. 10 Prozent) oder – überwiegend – in einer nach § 16i SGB II geförderten Beschäftigung (ca. 30 Prozent). Bei diesen Teilnehmenden lassen sich direkt nach der Teilnahme am Bundesprogramm kaum Veränderungen bei der sozialen Teilhabe ausmachen. Insbesondere bei dem großen Anteil von Personen, die in geförderter Beschäftigung (über § 16i SGB II) beim selben Arbeitgeber weiterbeschäftigt wurden, wird von wenigen Veränderungen berichtet (zum § 16i SGB II siehe die Infobox auf S. 58). Hervorzuheben ist, dass eine Weiterbeschäftigung durch den Programm-Arbeitgeber (meist mit einem Eigenanteil des Arbeitgebers bei den Lohnkosten⁴¹) von den Teilnehmenden als Anerkennung der Leistungen während des Bundesprogramms wahrgenommen wurde und zu einer Steigerung des Selbstbewusstseins beiträgt. Eine Weiterbeschäftigung ging in diesen Fällen häufig auch mit einer Ausweitung von Aufgabengebieten einher, auch weil es hier für die geförderten Tätigkeitsbereiche keine Beschränkungen mehr durch Förderkriterien gibt.

Ein kleinerer Teil der ehemaligen Programmteilnehmenden ist direkt im Anschluss an das Bundesprogramm in ungeforderte Beschäftigung übergegangen, entweder beim vorherigen Programm-Arbeitgeber oder bei anderen Arbeitgebern. Beispielhaft zu nennen sind Übergänge in der Seniorenbetreuung oder im Bürobereich als Verwaltungshilfe. Diese Teilnehmenden wiesen vergleichsweise geringere Einschränkungen auf, häufig wurde das Bundesprogramm bereits während der Teilnahme als Zwischenschritt zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt definiert. Dass sie dieses Ziel erreicht haben, führt zu einer hohen Zufriedenheit bei den nun ungeforderten Beschäftigten.

Demgegenüber stehen rund 60 Prozent der interviewten Teilnehmenden, die kurz nach Beendigung des Bundesprogramms weder ungefordert noch gefördert weiterbeschäftigt wurden. Ein erheblicher Anteil dieser Personen weist nach dem Auslaufen des Bundesprogramms eine hohe Frustration und/oder Enttäuschung auf. Deutlich wird in diesen Fällen, dass wesentliche Programmwirkungen unmittelbar an die Programmteilnahme bzw. eine Weiterbeschäftigung gebunden sind. So heben ehemalige Teilnehmende des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ den Verlust an finanziellen Ressourcen und der Statusaufwertung sowie das Fehlen der Tagesstruktur, der Aufgabe und der Anerkennung durch die Erwerbsarbeit hervor. Während bei einigen Teilnehmenden die durch

⁴¹ Bei Personen, die die gesamte Programmlaufzeit (drei Jahre) im Bundesprogramm waren, übernehmen die Arbeitgeber 80 Prozent des Arbeitsentgeltes. Bei Personen, die im Laufe des Programms eingetreten sind, kann der Zuschuss zum Arbeitsentgelt auch 90 Prozent (im dritten Jahr des Arbeitsverhältnisses) oder 100 Prozent (in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses) betragen (§ 16i Abs. 2 SGB II).

die Programmteilnahme gewonnene soziale Kontakte weiterbestehen, gibt es auch einen Anteil von Personen, der nach dem Programm wieder in soziale Isolation zurückgefallen ist: „Es ist halt die Gefahr, dass man wieder auf Null zurückfällt, nach den drei Jahren, das ist halt jetzt meine Angst [...]. Weil [...] meine sozialen Kontakte sind eigentlich bloß an der Arbeit“ (07W3TN1).

Die positiven Wirkungen des Programms auf die Entwicklung von Kompetenzen und Softskills sind nach dessen Auslaufen noch relativ stark bemerkbar, allerdings befürchten ehemalige Teilnehmende auf diesem Feld bei Ausbleiben einer Anschlussbeschäftigung einen schnellen Rückgang: „Davor graut es mir. [...] mir graut es davor, sämtliche erworbene Kenntnisse zu vergessen“ (05W3TN1). Es zeigen sich Strategien bei Jobcentern bzw. Teilnehmenden, wie negative Auswirkungen erneuter Arbeitslosigkeit reduziert werden können:

Zum einen gibt es einen kleinen Teil ehemaliger Teilnehmender, welche die im Rahmen der geförderten Beschäftigung entstandenen sozialen Kontakte „pflegen“, weiterhin im Kontakt zu ihrem ehemaligen Arbeitgeber stehen und dort häufig ehrenamtliche Aufgaben übernommen haben. Dies ist vor allem bei kleineren Arbeitgebern anzutreffen. In diesen Fällen wird der Rückgang von sozialer Teilhabe weniger intensiv erlebt.

Zum anderen können Jobcenter mit Informationen und Aktivitäten das Ausmaß der negativen Folgen erneuter Arbeitslosigkeit eindämmen. So finden bei einzelnen Teilnehmenden „Überbrückungsmaßnahmen“ im Hinblick auf eine angestrebte Beschäftigung mit Förderung nach § 16i SGB II statt, hierzu können Fortbildungen (z.B. im EDV-Bereich) oder Coachingmaßnahmen zählen: „damit ich in Tritt und Übung bleibe“ und „eine Aufgabe [...] habe“ (05W3TN1). In einzelnen Fällen wird auch auf Arbeitsgelegenheiten zurückgegriffen, um die Zeit bis zu einer 16i-Beschäftigung zu überbrücken. Ebenso förderlich können genaue Informationen seitens des Jobcenters sowie ein Vertrauensverhältnis zwischen Fachkraft und arbeitsloser Person sein. Wenn sich ehemalige Teilnehmende gut informiert fühlen über die nächsten Schritte des Jobcenters und berufliche Perspektiven, dann treten Frustrationen über das Ende des Programms deutlich weniger auf.

7. Die Wirtschaftlichkeit des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Effizienzanalyse)

7.1 Ziele und Vorgehensweise der Effizienzanalyse

Ergänzend zur Abschätzung der Effektivität des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mit quantitativen Methoden in Kapitel 5 wird in diesem Kapitel die Wirtschaftlichkeit oder Effizienz des Programms analysiert. Für Entscheidungsträger_innen können fundierte Untersuchungen zu den geschätzten Kosten und Nutzen helfen, die wirtschaftlichen Aspekte des Bundesprogramms zu verstehen. Die vom Forschungsteam erarbeitete Vorgehensweise für die Abschätzung von Kosten und Nutzen basiert auf den auch für die Wirkungsanalysen aufgebauten wiederholten Befragungsdaten der Teilnehmenden und Kontrollpersonen sowie den Resultaten der quantitativen Wirkungsanalyse. Damit Kosten und Nutzen vergleichbar sind, sieht die Vorgehensweise eine Abschätzung beider Größen in Eurobeträgen vor. Während dies bei den Kosten des Programms unmittelbar einsichtig scheint, trifft das für die Abschätzung des Nutzens nicht im gleichen Maße zu. Das Forschungsteam hat jedoch in Anlehnung an die ökonomische Literatur eine Methode erarbeitet, die es unter bestimmten Annahmen erlaubt, den subjektiv empfundenen Zuwachs an Teilhabe in Geldeinheiten umzurechnen.

Bei der Abschätzung der Bruttokosten wurden die durch die geförderte Beschäftigung anfallenden Lohnkosten und, sofern möglich, Kosten der Begleitaktivitäten berücksichtigt. Die gewählte Vorgehensweise sieht vor, von den Bruttokosten für die Förderung der Arbeitsverhältnisse die anfallenden monetären Erträge der anderen öffentlichen Haushalte abzuziehen. Bei diesen Erträgen handelt es sich um Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge sowie Einsparungen bei den Transferleistungen. Zu diesen Kosten werden noch die Verwaltungskosten des Bundesverwaltungsamtes (BVA) hinzugerechnet. Die daraus resultierende Größe wird als Nettokosten oder der Einfachheit halber als Kosten der öffentlichen Haushalte bezeichnet.

Der Nutzen wurde bestimmt als der in Euro bewertete Zuwachs an sozialer Teilhabe. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurde der geschätzte Zuwachs in Prozentpunkten von insgesamt 10 Teilhabeindikatoren bestimmt. Für die Umrechnung dieser Verbesserung der sozialen Teilhabe in einen Eurobetrag wurden die Informationen zum Haushaltseinkommen aus den Befragungsdaten genutzt. Mit Regressionsanalysen wurde in der Stichprobe der Teilnehmenden der Zusammenhang zwischen dem Haushaltseinkommen und der sozialen Teilhabe abgeschätzt. Dieser Zusammenhang wird als kompensierendes Einkommen interpretiert. Es gibt an, wie viel das Haushaltseinkommen hypothetisch steigen müsste, um die soziale Teilhabe ebenso stark zu verbessern wie durch die Teilnahme am Bundesprogramm. Dieses kompensierende Einkommen dient als Grundlage der Bewertung der durch das Programm erzielten Teilhabezuwächse in Euro. Dabei wurde stellvertretend für die soziale Teilhabe der Teilhabeindikator allgemeine Lebenszufriedenheit verwendet. Nach Angaben der Teilnehmenden erreicht die mittlere allgemeine Lebenszufriedenheit einen Wert von 72 Prozent (von maximal 100 Prozent) und liegt damit etwa im Mittelfeld aller betrachteten Indikatoren. Ergänzend wurde zudem eine Analyse für den Indikator gesellschaftliche Anerkennung durchgeführt, deren Ausprägung in keiner Befragungswelle über 55 Prozent erreicht.

Die resultierenden, in Euro bewerteten Kosten und der Nutzen wurden für die Jahre 2016, 2017 und 2018 und pro Teilnehmer_in ermittelt. Auch wenn die Ermittlung der Größen aufwendig und mikrofundierte erfolgte, handelt es sich dennoch um Näherungswerte. Daher werden zusätzlich zu

den Durchschnittsgrößen auch Konfidenzintervalle dargestellt, um Informationen zum Grad der Zuverlässigkeit der Durchschnittswerte zu erhalten. Da die Programmwirkungen beim Indikator allgemeine Lebenszufriedenheit am stärksten ausgeprägt sind, sind die in Euro bewerteten Nutzenzuwächse durch Verbesserungen des Indikators höher als bei jedem anderen Indikator und auch höher als beim Indikator gesellschaftliche Anerkennung. Die Schätzwerte für die Lebenszufriedenheit stellen daher eine Obergrenze des erzielten Nutzens dar, die Schätzwerte für die gesellschaftliche Anerkennung einen Mittelwert. Für Indikatoren, die vom Programm nicht verändert werden (Vertrauen in Institutionen) sind die in Euro bewerteten Nutzenzuwächse Null.

Der folgende Text gliedert sich in drei Abschnitte. Zunächst werden die Kosten der öffentlichen Haushalte abgeschätzt (Abschnitt 7.2), und in Abschnitt 7.3 der in Euro bewertete Nutzen des Programms. Abschnitt 7.4 enthält das Fazit der Effizienzanalyse.

7.2 Abschätzung der pro-Kopf Kosten des Programms

7.2.1 Berechnung der Bruttolohnkosten

In einem ersten Schritt wurden die Bruttolohnkosten für die Förderung der Arbeitsverhältnisse abgeschätzt. Eine Überschlagsrechnung gibt eine Abschätzung der Ausgaben für das Bundesprogramm.⁴² Die Bundesregierung stellte insgesamt einen Betrag von 750 Millionen Euro bereit, um maximal 20.000 Plätze im Bundesprogramm zu fördern und die Verwaltungskosten des BVA zu decken. Das ergibt 37.000 Euro pro Platz. Die Hälfte der Plätze wurden innerhalb der ersten Auswahlrunde der Förderung besetzt und die andere Hälfte im Zuge der Programmausweitung zum 1.1.2017. Das Bundesprogramm endete zum 31.12.2018. Somit betrug die maximale Programmlaufzeit im Durchschnitt 2,5 Jahre (10.000 Arbeitsplätze haben eine maximale Förderdauer von drei Jahren und 10.000 von zwei Jahren). Geht man von der maximal möglichen Programmdauer und Belegung der Plätze aus, ergibt sich eine durchschnittliche Fördersumme von 15.000 Euro pro Platz und Jahr.

Wofür wurde dieses Geld ausgegeben? Die Bruttolohnkosten des Programms ergeben sich aus dem Einkommen der Programmteilnehmenden während der Beschäftigung. Teilnehmende wurden mit dem einheitlichen Mindestlohn vergütet. Neben der Förderung des Bruttoarbeitsentgeltes wurde der pauschalierte Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung (ohne Arbeitslosenversicherung) in Höhe von 18,9 Prozent übernommen. Diese Richtlinien führen zu den folgenden förderfähigen Obergrenzen: 660, 880, 1.100 bzw. 1.320 Euro pro Monat bei 15, 20, 25 bzw. 30 Wochenstunden.⁴³

Der gesetzliche einheitliche Mindestlohn wurde im Laufe des Programms von anfangs 8,50 Euro pro Stunde zum 1.1.2017 auf 8,84 Euro pro Stunde angehoben. Basierend auf den Informationen zu der durchschnittlichen Wochenstundenzahl aus der Befragung der Teilnehmenden, dem jeweils geltenden Mindestlohn und dem Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung, wurden die **Bruttolohnkosten** pro Platz und Jahr berechnet. Sie betragen im Durchschnitt 14.236 Euro. Dieser Schätzwert entspricht in seiner Größenordnung den bereits genannten 15.000 Euro, die sich aus dem Budget des Programms ergeben.

⁴² Die folgende Abschätzung ist eine Beispielrechnung, da dem Forschungsteam Angaben zu den tatsächlich anfallenden Ausgaben nicht zur Verfügung stehen.

⁴³ Siehe BMAS 2015.

7.2.2 Berechnung der Nettolohnkosten

Zur Berechnung der Nettolohnkosten gilt es die Lohnkosten der Teilnahme am Programm mit den ohnehin anfallenden Kosten bei den öffentlichen Haushalten bei Nichtteilnahme zu vergleichen. Die Teilnahme am Bundesprogramm verursachte aufgrund der Freibetragsregelungen des SGB II stets Zusatzkosten im Vergleich zum reinen Leistungsbezug. Wenn das anrechenbare Nettoerwerbseinkommen aus der geförderten Beschäftigung den Anspruch auf Transferleistungen nicht ohnehin überstieg, wurden ergänzende SGB-II-Leistungen gezahlt. Auch bei diesen Teilnehmenden war das – aus öffentlichen Mitteln gezahlte – Nettogesamteinkommen höher als der (angenommene) reine Leistungsbezug. Auch im Falle der Nichtteilnahme, so die Überlegung, hätten die Transferleistungen aus Mitteln des SGB II gedeckt werden müssen. Es wurde zudem beachtet, dass zusätzliche Einnahmen aus Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen vom Bruttoaufwand des Bundesprogrammes abgezogen werden müssen.

Beispielrechnung zur Bestimmung der Nettolohnkosten

In diesem Abschnitt werden anhand eines Beispiels die einzelnen Berechnungsschritte zur Ermittlung der Nettolohnkosten des Programms pro Platz und Jahr gezeigt. Die einzelnen Berechnungsschritte werden in Tabelle 7.1 und Abbildung 7.1 dargestellt. Im Beispiel handelt es sich um einen fiktiven Teilnehmenden ohne Partner_in und ohne Kinder, der bzw. die 2016 mit dem Bundesprogramm begonnen hat, in der Jobcenterregion Flensburg lebt, 30 Arbeitsstunden pro Woche im Zuge des Programms beschäftigt war und einen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde verdiente. Aus diesen Annahmen ergibt sich ein Bruttojahreseinkommen von 13.260 Euro für das Jahr 2016 (8,50 Euro pro Stunde · 30 Stunden pro Woche · 52 Wochen pro Jahr). Dieses wurde vollständig aus Mitteln des Bundesprogramms finanziert.

Hiervon müssen nun die Einkommensteuer und die Sozialversicherungsbeiträge des Teilnehmenden abgezogen werden. Die Einkommensteuer wurde nach § 38 des Einkommensteuergesetzes (EStG) berechnet. Es ergibt sich eine zu entrichtende Einkommenssteuer in Höhe von 899,02 Euro pro Jahr. Für den Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung wurde eine Höhe von 18,9 Prozent angenommen, in Anlehnung an die Förderrichtlinie für den Arbeitgeberanteil (exklusive Arbeitslosenversicherung). Demnach betragen die Sozialversicherungsbeiträge 2.506,14 Euro pro Jahr. Nach Abzug dieser beiden Beträge vom Bruttoeinkommen beträgt das **Nettojahreseinkommen** 9.854,84 Euro.

Tabelle 7.1 Beispielrechnung zur Abschätzung des anrechenbaren Einkommens eines Teilnehmenden, in Euro

Bruttojahreseinkommen ^a	13.260,00
- Einkommenssteuer ^b	899,02
- Sozialversicherungsbeiträge ^c	2.506,14
= Nettojahreseinkommen	<u>9.854,84</u>
- Freibetrag	<u>3.486,00</u>
= Anrechenbares Einkommen	<u>6.368,84</u>

Quelle: FD_BPSTAA, Statistiken der BA, PASS, eigene Berechnungen.

Erläuterung: ^a Es wurde eine Wochenarbeitszeit von 30 Stunden und ein Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde angenommen. ^b Berechnung nach § 38 EStG unter Beachtung des Familienstandes. ^c Für den Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung wurden entsprechend der Förderrichtlinien für den Arbeitgeberanteil 18,9% (exklusive Arbeitslosenversicherung) angenommen.

Um die Einsparungen an Transferleistungen aus Sicht der öffentlichen Hand zu berechnen, wird berücksichtigt, dass das Nettoeinkommen aus der Erwerbstätigkeit im Bundesprogramm den Anspruch auf SGB II-Leistungen reduziert. Der Anspruch auf Leistungen richtet sich nach dem **Bedarf** des Haushalts. Der Bedarf spiegelt die Lebenshaltungskosten des Haushalts wider. Dazu werden zum einen die Regelbedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder addiert, welche durch bundeseinheitliche Regelsätze definiert werden.⁴⁴ Hinzu kommen die Kosten für Unterkunft und Heizung und die sogenannten Mehrbedarfe.

Da dem Forschungsteam keine Informationen zu der Höhe der Bedarfe vorlagen, wurden sie geschätzt. Dazu wurden einerseits die Befragungsdaten verwendet, mit deren Hilfe die Zusammensetzung der Haushalte ermittelt und einem Typ von Bedarfsgemeinschaften zugeordnet werden konnte. In einem weiteren Schritt wurden Durchschnittswerte der Bedarfe dieser Haushaltstypen auf Ebene der Jobcenterregionen aus den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (Stand Dezember 2015) an die Befragungsdaten zugespielt. Nähere Informationen zur Berechnung der Durchschnittswerte der Bedarfe sind in der Infobox **„Durchschnittswerte der Bedarfe nach Haushaltstypen“** zusammengefasst.

Durchschnittswerte der Bedarfe nach Haushaltstypen

Die verfügbaren Statistiken der Bundesagentur für Arbeit unterscheiden die durchschnittlichen Bedarfe auf Ebene der Jobcenterregionen für folgende Typen von Bedarfsgemeinschaften (BG): Alleinstehenden-BG, Alleinerziehenden-BG, Partner-BG mit Kindern und Partner-BG ohne Kinder.

Diese Durchschnittswerte wurden dann den Teilnehmenden der Befragung entsprechend ihrer Jobcenterregion und ihres Haushaltstyps zugeordnet und dienen als Annäherung für den tatsächlichen Bedarf der BG vor dem Eintritt in das Bundesprogramm. Für die Alleinerziehenden-BG und die Partner-BG mit Kindern unterscheiden die Statistiken der BA jedoch nicht nach der Anzahl der Kinder in den BG-Typen. Deshalb kann den Befragungsdaten nicht immer der genaue Bedarf nach Haushaltsgröße zugeordnet werden.

Diese Abschätzung ist dann verzerrt, wenn die Anzahl der Haushaltsmitglieder eines bestimmten Typs in der Gruppe der Teilnehmenden systematisch über oder unter dem Durchschnitt der Jobcenterregion liegt. Da die Zuordnung von Alleinstehenden-BG und Partner-BG ohne Kinder eindeutig möglich ist, könnte dieses Problem vornehmlich bei BG mit Kindern auftreten. In der Auswertungsstichprobe der Teilnehmenden lebt jedoch nur ca. ein Viertel der Personen mit Kindern in der BG. Innerhalb dieser Gruppe haben 53 Prozent der Befragten nur ein Kind. Dies entspricht genau dem entsprechenden Anteil auf bundesdeutscher Ebene (Statistik der BA 2015). Der Anteil von befragten Teilnehmenden mit drei oder mehr Kindern macht 18,5 Prozent aus und liegt damit leicht über dem aller deutschen BG mit Kindern von ca. 16 Prozent.

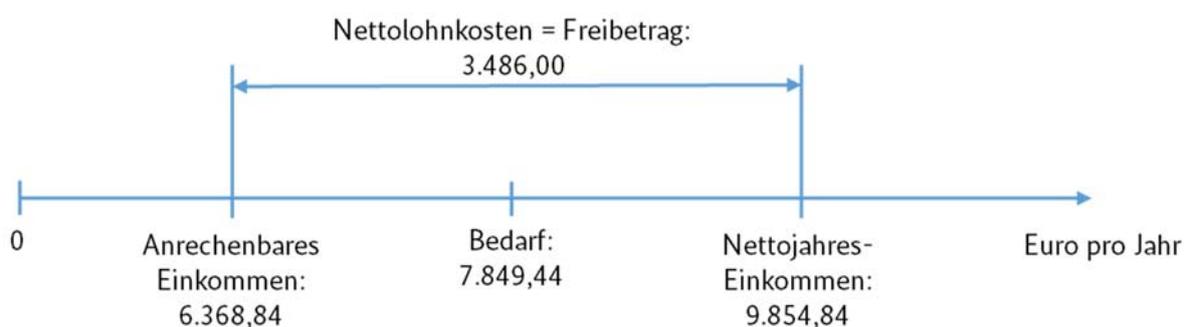
Der Anteil von Teilnehmenden mit relativ vielen Kindern könnte also leicht über dem regionalen Durchschnittswert der BA-Statistiken liegen, sodass der geschätzte Bedarf für Teilnehmende mit Kindern leicht unterschätzt sein könnte. Dies beschränkt sich jedoch auf eine sehr kleine Gruppe innerhalb der Stichprobe der Teilnehmenden und sollte deshalb von geringer Bedeutung für die geschätzten Nettolohnkosten sein.

⁴⁴ Die Regelsätze pro Person unterscheiden sich nach Haushaltszusammensetzung, um gewissen Kosteneinsparungen größerer Bedarfsgemeinschaften Rechnung zu tragen. Im Jahr 2016 betrug der Regelsatz für alleinstehende Personen 404 Euro pro Monat, für Personen in einem Paarhaushalt bzw. einer Bedarfsgemeinschaft je 364 Euro pro Monat und für nicht-erwerbstätige Personen unter 25 Jahren im Haushalt der Eltern 324 Euro pro Monat. Der Regelsatz für Kinder zwischen 0 und 6 Jahren betrug 237 Euro pro Monat, für Kinder zwischen 6 und 14 Jahren 270 Euro pro Monat und für Kinder zwischen 14 und 18 Jahren 306 Euro pro Monat.

Grundsätzlich werden bei der Berechnung von Ansprüchen auf Leistungen nach dem SGB II auch Freibeträge in Abzug gebracht (§ 11 SGB II). Diese Freibeträge werden vom Nettoeinkommen abgezogen, um das **anrechenbare Einkommen** zu bestimmen. Im Beispiel in Tabelle 7.1 ergibt sich ein Freibetrag von 3.486 Euro pro Jahr und damit ein anrechenbares Einkommen von 6.368,84 Euro pro Jahr.⁴⁵

Entscheidend für die Berechnung der **Nettolohnkosten** ist, ob das anrechenbare Einkommen über dem Bedarf liegt oder darunter. Im Beispiel wird der Durchschnittswert einer Alleinstehenden-BG des Jobcenters Flensburg im Dezember 2015 zugrunde gelegt. Somit ergibt sich ein Bedarf in Höhe von 7.849,44 Euro pro Jahr. Da das anrechenbare Einkommen unter dem Bedarf liegt, bezieht der bzw. die Teilnehmende auch während der Programmteilnahme Transferleistungen (Abbildung 7.1). Es ergeben sich Nettolohnkosten in Höhe des Freibetrags von 3.486 Euro pro Jahr, der vom Nettoerwerbseinkommen in Abzug gebracht wird.

Abbildung 7.1 Beispielrechnung zur Abschätzung der Nettolohnkosten eines Teilnehmenden



Quelle: Eigene Darstellung.

Abschätzung der durchschnittlichen pro-Kopf Nettolohnkosten

Die Abschätzung der pro-Kopf-Nettolohnkosten für alle befragten Teilnehmenden erfolgte analog zu der Beispielrechnung aus dem vorherigen Abschnitt.⁴⁶ Lebt ein_e Teilnehmer_in in einer Partner-BG, müssen ggf. Erwerbseinkünfte des Partners bzw. der Partnerin bei der Berechnung der Nettolohnkosten berücksichtigt werden. Diese beeinflussen die Höhe der Einkommensteuerzahlungen und der Leistungsansprüche. Des Weiteren erhöht der Erhalt von Kindergeld das anrechenbare Einkommen.⁴⁷ Die geschätzten **Nettolohnkosten** des Programms betragen demnach im Durchschnitt für alle Teilnehmenden 3.345,98 Euro pro Jahr und Person zum Zeitpunkt der ersten Befragung.

⁴⁵ Es gilt ein genereller Freibetrag von 100 Euro auf alle Erwerbseinkünfte. Bei einem monatlichen Bruttoeinkommen zwischen 100,01 Euro und 1.000,00 Euro sind 20 Prozent anrechnungsfrei. Bei einem Bruttomonatseinkommen zwischen 1.000,01 Euro und 1.200,00 Euro sind nochmals 10 Prozent anrechnungsfrei. Die Obergrenze zur Anrechnung erhöht sich von 1.200 Euro auf 1.500 Euro, wenn mindestens ein minderjähriges Kind im Haushalt lebt.

⁴⁶ Da der Bund im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine maximale Stundenzahl von 30 pro Woche förderte, wurden höhere Wochenstundenzahlen bei 30 zensiert.

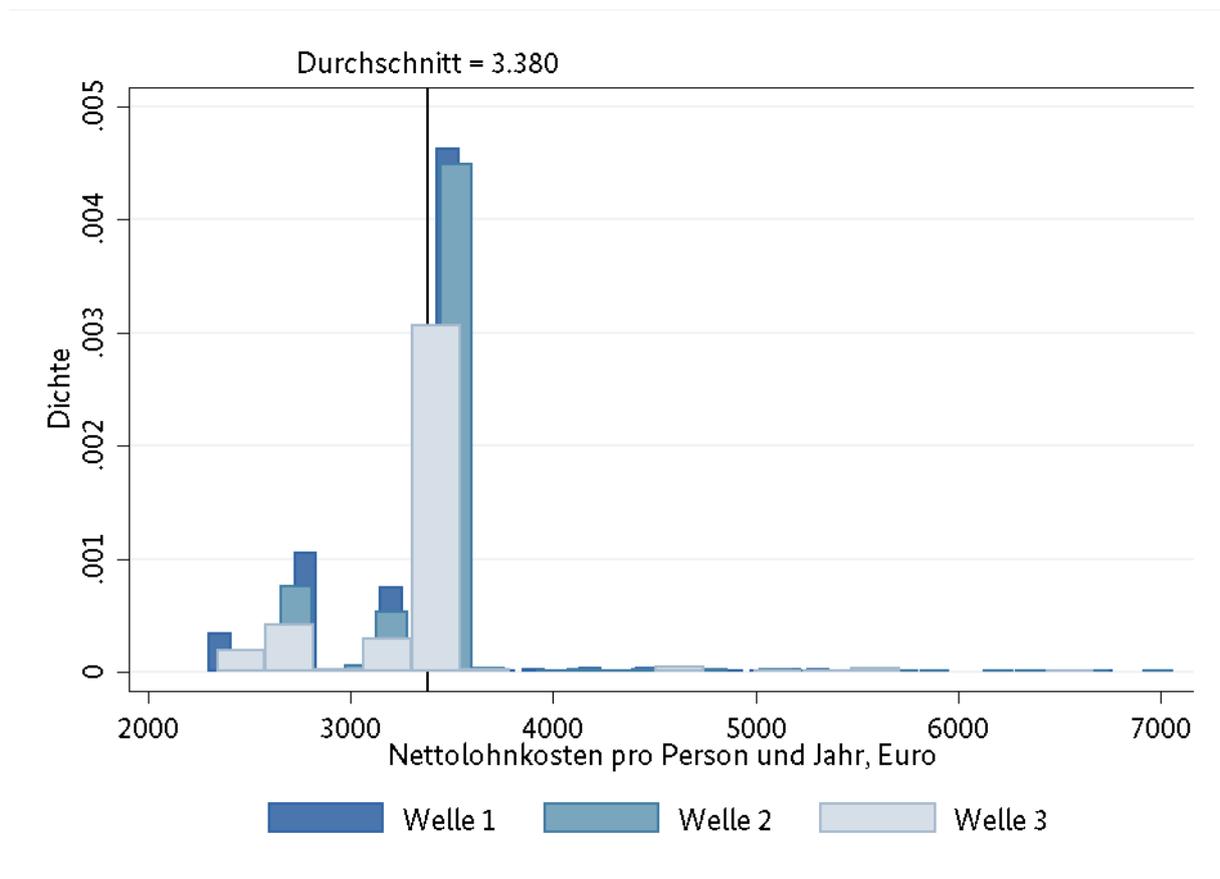
⁴⁷ Das Bruttoeinkommen des Partners bzw. der Partnerin wird durch die Teilnehmenden-Befragung nicht erfasst. Daher wurde ein Durchschnittswert aller erwerbstätigen Eheleute in Bedarfsgemeinschaften mithilfe der PASS-Daten ermittelt. Für das Bruttojahreseinkommen wurde ein Betrag von 14.404,80 Euro geschätzt. Für das Nettoeinkommen wurde ein Schätzwert von 11.071,68 Euro pro Jahr ermittelt. Ehegattensplitting wurde bei der Berechnung der Einkommenssteuer berücksichtigt. Ferner wurde berücksichtigt, dass sich der Leistungsanspruch einer BG aus der Differenz des Bedarfes und dem Nettoerwerbseinkommen des Partners bzw. der Partnerin ergibt.

Während die durchschnittlichen direkten Ausgaben für die öffentlichen Haushalte also etwa 15.000 Euro pro Jahr und Person betragen, liegen die durchschnittlichen Nettolohnkosten des Bundesprogramms aufgrund eingesparter Transferleistungen mit ca. 3.350 Euro pro Jahr und Person (berechnet für 2016) bei etwa 22 Prozent der direkten Kosten und sind somit erheblich geringer.

Um einen Eindruck zu gewinnen, wie die Nettolohnkosten pro Teilnehmer_in und Jahr in der Analysestichprobe variieren, stellt Abbildung 7.2 deren Verteilung in den drei Wellen der Befragung dar. Die Verteilung der Nettolohnkosten folgt in allen drei Befragungswellen demselben Muster: Für die Mehrzahl der Teilnehmenden lagen die Nettolohnkosten bei ca. 3.400 pro Jahr und Person. Dies entspricht in etwa dem Durchschnittswert über alle drei Wellen. Diese Häufung ergibt sich dadurch, dass die Mehrzahl der Teilnehmenden 25 bis 30 Stunden pro Woche arbeitete. Weitere Häufungspunkte liegen bei ca. 3.200 bzw. 2.750 Euro pro Jahr für Teilnehmende mit einer Wochenarbeitszeit von 20 bis 25 Stunden bzw. 15 bis 20 Stunden.

Der Anteil an Teilnehmenden mit Nettolohnkosten von mehr als 3.600 Euro pro Jahr war mit ca. 4 Prozent gering. Dabei handelt es sich um Personen, die nach den Abschätzungen den SGB II-Leistungsbezug aufgrund der Programmteilnahme verließen. Diese Gruppe ist im Vergleich zu den Informationen aus den Geschäftsdaten der BA (25 Prozent) unterrepräsentiert. Dies ist auf den Näherungscharakter der Kostenberechnung zurückzuführen.

Abbildung 7.2 Verteilung der geschätzten Nettolohnkosten pro Person und Jahr nach Befragungswelle



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Die vertikale Linie zeigt den Durchschnitt der Nettolohnkosten über alle drei Wellen hinweg.

Eine Abschätzung der durchschnittlichen Nettolohnkosten zum Zeitpunkt der drei Befragungswellen ist in Tabelle 7.2 dargestellt. Es zeigt sich, dass die durchschnittlichen Kosten von Welle 1 auf Welle 2 um etwa 100 Euro pro Teilnehmer_in und Jahr stiegen. Dieser Anstieg über die Zeit kann auf die Erhöhung des Mindestlohnes und einem Anstieg der durchschnittlichen Wochenarbeitsstunden zurückgeführt werden.

Tabelle 7.2 zeigt zusätzlich zu den durchschnittlichen Nettolohnkosten pro Person und Jahr die geschätzten Kosten für verschiedene Subgruppen der Teilnehmenden, jeweils für die Wellen 1 bis 3. Es wurden Personengruppen nach den Zielgruppenvorgaben gesundheitliche Einschränkungen und Kinder in der Bedarfsgemeinschaft unterschieden. Ferner wurden die Nettolohnkosten für Personen, die vor dem Programmbeginn überdurchschnittlich lange im Leistungsbezug waren, separat ausgewiesen. Es zeigt sich, dass die geschätzten Nettolohnkosten für Teilnehmende mit Kindern in der BG etwas niedriger waren als für die bzw. den durchschnittlichen Programmteilnehmende_n (in allen drei Wellen um etwa 100 Euro). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Teilnehmende mit Kindern ca. eine Stunde pro Woche weniger arbeiteten. Dieses Muster bleibt über alle drei Wellen bestehen.

Tabelle 7.2 Abschätzung der Nettolohnkosten pro Person und Jahr nach Teilnehmendengruppen und Befragungswelle, in Euro

Teilnehmende	Welle 1	Welle 2	Welle 3
Alle	3.345,98	3.444,04	3.433,86
Gesundheitliche Einschränkung	3.350,23	3.449,98	3.426,06
Kinder in der BG	3.248,71	3.342,87	3.328,47
Langer Leistungsbezug (≥ 7 Jahre)	3.338,96	3.455,72	3.437,96

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

7.2.3 Berechnung der Kosten der öffentlichen Haushalte

Den Lohnkosten sind zusätzliche Kosten, die nicht aus dem Bundesprogramm förderfähig sind, hinzuzurechnen. Diese umfassen Ausgaben für die Administration des Programms und für die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten der Jobcenter. Zur Abschätzung der zusätzlich beim Jobcenter anfallenden Kosten für das Bundesprogramm dienen Informationen zur durchschnittlichen Kontaktdichte, den Betreuungsschlüsseln und Personalkosten im Jobcenter. Eine häufigere Kontaktdichte durch das Bundesprogramm spiegelt sich auch in den Befragungsdaten und der Implementationsanalyse wieder (siehe Abschnitt 4.5.2.1).

Es zeigt sich, dass die durchschnittliche Anzahl an Beratungsgesprächen im Jobcenter für Teilnehmende in etwa doppelt so hoch war wie für Kontrollpersonen. Geht man von einem üblichen Betreuungsschlüssel von 1:150 aus (siehe Regelfall für über 25-Jährige nach § 44c Abs.4 SGB II) und durchschnittlichen Personalkosten von 49.020 Euro pro Jahr und Vollzeitäquivalent (E9 b TVöD Stufe 5), so betragen die Betreuungskosten pro Person und Jahr 327 Euro. Es wird angenommen, dass eine Verdopplung der Beratungsgespräche mit einem Betreuungsverhältnis von 2:150 einhergeht und sich die Kosten pro Person und Jahr auch verdoppeln. Es fielen im Vergleich zur Nicht-Teilnahme also zusätzliche Kosten von 327 Euro pro Teilnehmer_in und Jahr an. Diese Abschätzung ist ein grober Indikator für die zusätzlichen Kosten der Jobcenter für die Verwaltung des Bundesprogramms und die Begleitaktivitäten „Stärken-Schwächen-Analyse“ und „Betreuung und Begleitung der Beschäftigung“.

Um die Kosten für die Begleitaktivitäten „Auffrischung Qualifikationen“ bzw. „Weiterqualifikation“ abzuschätzen, wurden die Befragungsdaten der Teilnehmenden sowie Informationen aus der

Eingliederungsbilanz der BA verwendet. Laut Befragung hatten etwa 31 Prozent der Teilnehmenden zum Zeitpunkt der dritten Befragungswelle an einer dieser beiden Begleitaktivitäten teilgenommen. Die Eingliederungsbilanz enthält Informationen zu den durchschnittlichen Kosten einer Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung. Diese betragen 5.386,50 Euro pro Maßnahme.⁴⁸

Geeignete Kosteninformationen für weitere Begleitaktivitäten wie „Gesundheitsförderungen“ oder „Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden“, sowie der Aufwand für nicht förderfähige ergänzende Aktivitäten von Dritten, die außerhalb der Jobcenter von Ländern oder Kommunen (zusätzlich zu ihrer Funktion als Träger des Jobcenters) und auch privaten Trägern wie Stiftungen erbracht wurden, sind nicht verfügbar, sodass diese nicht in der Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigt werden konnten. Die tatsächlichen Kosten könnten demnach möglicherweise noch etwas höher ausgefallen sein.

Die Kosten des BVA für die Programmadministration beliefen sich für die Jahre 2015 bis 2018 auf 1.316.949,82 Euro. Rechnet man diesen Betrag auf die insgesamt 16.000 Teilnehmenden und auf die Jahre 2015 bis 2018 um, so ergeben sich Verwaltungskosten in Höhe von 20,58 Euro pro Person und Jahr.

Eine Abschätzung der **Kosten der öffentlichen Haushalte** ergibt sich nun als Summe aus den Nettolohnkosten, den Betreuungskosten, den Kosten für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen und den Verwaltungskosten des BVA. Tabelle 7.3 stellt die geschätzten Kosten der öffentlichen Haushalte zu den drei Befragungszeitpunkten für alle Teilnehmenden und die oben beschriebenen Subgruppen dar.

Tabelle 7.3 Abschätzung der Kosten der öffentlichen Haushalte pro Person und Jahr nach Teilnehmendengruppen und Befragungswelle, in Euro

Teilnehmende	Welle 1	Welle 2	Welle 3
Alle	4.903,26	4.193,76	4.114,70
Gesundheitliche Einschränkung	4.906,65	4.193,37	4.050,11
Kinder in der BG	4.754,59	4.178,82	4.048,07
Langer Leistungsbezug (≥ 7 Jahre)	4.987,65	4.212,14	4.127,73

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Die Kosten der öffentlichen Haushalte sind in Welle 1 ca. 700 Euro höher als in Welle 2 und ca. 800 Euro höher als in Welle 3. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Welle 1 ca. 24 Prozent der Teilnehmenden an den Begleitaktivitäten „Auffrischung Qualifikationen“ bzw. „Weiterqualifikation“ teilnahmen. Dies sank in Welle 2 auf ca. 8 Prozent und in Welle 3 auf ca. 6 Prozent.

Insgesamt deutet die in diesem Abschnitt vorgestellte Berechnung darauf hin, dass die geschätzten Kosten des Programms aus Sicht der öffentlichen Haushalte zwischen ca. 4.048 und 4.988 Euro pro Teilnehmer_in und Jahr für verschiedene Personengruppen an Teilnehmenden betragen. Im Zeitablauf sanken die geschätzten Kosten leicht. Die Schätzwerte berücksichtigen Einsparungen an Transferleistungen durch die Anrechnung des Erwerbseinkommens sowie zusätzliche Steuer- und Beitragseinnahmen der öffentlichen Haushalte.

⁴⁸ Die Kosten für die Weiterqualifikationen bzw. Auffrischungen im Rahmen des Programms sind wahrscheinlich zu hoch angesetzt, da diese in der Regel keine Vollzeitmaßnahmen umfassten, sondern Angebote wie z.B. Erste-Hilfe-Kurse oder den Erwerb eines Gabelstaplerführerscheins etc. (siehe Abschnitt 4.5.2.2).

7.3 Abschätzung des durchschnittlichen Nutzens des Programms

In diesem Abschnitt wird ein Ansatz vorgestellt, der es ermöglicht den Zuwachs an sozialer Teilhabe durch die Teilnahme am Bundesprogramm in monetären Einheiten auszudrücken (basierend auf Clark und Oswald 2002 und Blanchflower und Oswald 2004). Dafür wurde das Konzept des kompensierenden Haushaltseinkommens verwendet. Das kompensierende Haushaltseinkommen gibt an, wie viel man einer Person hypothetisch zahlen müsste, damit er oder sie dieselbe soziale Teilhabe erreichen würde wie durch die Teilnahme am Programm. Der Zuwachs (oder die Reduktion) der sozialen Teilhabe kann damit in Euro abgeschätzt werden. Der berechnete Geldbetrag kann nur für den Durchschnitt aller Personen oder verschiedene Teilgruppen, jedoch nicht individuell für einzelne Teilnehmende bestimmt werden.

Das Konstrukt der allgemeinen Lebenszufriedenheit reflektiert die Beurteilung der individuellen Lebenssituation, des bisherigen Lebensverlaufes sowie der zukünftigen Erwartungen an das eigene Leben unter den gegebenen Rahmenbedingungen. Die Lebenszufriedenheit kann als Sammelmaß für die subjektive Einschätzung der wahrgenommenen sozialen Teilhabe interpretiert werden und dient somit für die in diesem Abschnitt vorgestellten Analysen als individuelles Nutzenmaß (siehe Frey und Stutzer 2012). Da die Ausprägung der allgemeinen Lebenszufriedenheit der Programmteilnehmenden ziemlich genau im mittleren Bereich aller Indikatoren der sozialen Teilhabe liegt (siehe Abschnitt 5.4.3, Abbildung 5.2), gibt sie etwa den Durchschnitt an sozialer Teilhabe wieder. Ergänzend wird die Analyse auch für die gesellschaftliche Anerkennung durchgeführt, deren Ausprägung mit 55 Prozent geringer ist.

Tabelle 7.4 gibt eine Übersicht über die geschätzten durchschnittlichen Programmwirkungen auf die allgemeine Lebenszufriedenheit zu den drei Befragungswellen für alle Teilnehmenden, Teilnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen, mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft und für Teilnehmende, die sich vor dem Programmbeginn seit sieben und mehr Jahren im Leistungsbezug befanden. Es werden Schätzungen ohne das Nettohaushaltseinkommen (Basisschätzung, siehe Abschnitte 5.6.1 und 5.6.3) und mit dem Nettohaushaltseinkommen als zusätzliche erklärende Variable dargestellt.

Der Effekt des Nettohaushaltseinkommens auf die Lebenszufriedenheit wird in 1.000 Euro pro Jahr angegeben. Es zeigt sich, dass ein Zuwachs des Haushaltseinkommens einen signifikant positiven Einfluss auf die Lebenszufriedenheit hat (siehe Spalten 3, 6 und 9 in Tabelle 7.4). Das Hinzufügen des Haushaltseinkommens als weitere erklärende Variable reduziert die geschätzten Programmwirkungen im Vergleich zur Basisschätzung in der Regel leicht (Differenz zwischen Spalte 1 und 2 für Welle 1, Spalte 4 und 5 für Welle 2 sowie Spalte 7 und 8 für Welle 3). Dies ist ein Indiz dafür, dass nur ein begrenzter Teil der Teilhabewirkung des Programms durch den Einkommenszuwachs allein erklärt werden kann.

Für alle Schätzungen zeigt sich, dass die Programmwirkungen über die Zeit deutlich sinken. Für die Gesamtheit aller Teilnehmenden sinkt der Programmeffekt zwischen Welle 1 und Welle 3 um ca. 6,3 Prozentpunkte (Differenz zwischen Spalte 1 und Spalte 7). Dieser Befund bleibt auch dann erhalten, wenn man zusätzlich den Einkommenseffekt berücksichtigt (vergleiche Spalte 2 und Spalte 8). Dieser Rückgang ist insbesondere auf Lock-in-Effekte zurückzuführen (siehe oben, Abschnitt 5.6.2). Der Umstand, dass ein im Zeitverlauf steigender Anteil an Teilnehmenden eine Beschäftigung gefunden und dadurch einen Anstieg der sozialen Teilhabe erfahren hätte, reduziert die geschätzten durchschnittlichen Programmwirkungen. Des Weiteren lässt eine steigende Zahl an Abbrüchen im Programmverlauf die Wirkungen sinken (siehe Abschnitt 5.7).

Ferner zeigt Tabelle 7.4, dass die Programmwirkung bei Teilnehmenden mit gesundheitlichen Einschränkungen und Teilnehmenden mit Kindern in der Bedarfsgemeinschaft zu einem geringeren Ausmaß abnehmen (um ca. 5 bzw. 3,8 Prozentpunkte). Generell sind die Programmwirkungen für die beiden Zielgruppen der Langzeitleistungsbeziehenden mit gesundheitlichen Einschränkungen und/oder mit Kindern in der Bedarfsgemeinschaft höher als für den Durchschnitt aller Programmteilnehmenden. Dies gilt auch für Personen mit einer überdurchschnittlich langen Leistungsbezugsdauer.

Darüber hinaus zeigt Tabelle 7.4, dass ein Anstieg des Haushaltseinkommens um 1.000 Euro pro Jahr die Ausprägung der allgemeinen Lebenszufriedenheit für die Gesamtheit aller Teilnehmenden in der ersten Befragungswelle um 0,415 Prozentpunkte erhöhte. Für Personen, die vor dem Programmbeginn seit mindestens sieben Jahren SGB-II-Leistungen bezogen, ist der Einkommenseffekt gleich hoch (0,416 Prozentpunkte). Für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen ist er marginal größer (0,444 Prozentpunkte) und für Personen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft etwas geringer (0,366 Prozentpunkte). Der Einkommenseffekt nimmt über die Zeit zu, doch auch hier gilt es zu beachten, dass die Schätzungen in Welle 3 mit größerer Unsicherheit behaftet sind.

Der zu Beginn des Abschnitts erwähnten Literatur folgend, wurde basierend auf den Schätzergebnissen aus Tabelle 7.4 das kompensierende Haushaltseinkommen bestimmt. Das **kompensierende Haushaltseinkommen** ergibt sich aus dem Quotient des Effekts der Programmteilnahme (ATT) und des Effekts des Nettohaushaltseinkommens auf die allgemeine Lebenszufriedenheit (Spalte 3 geteilt durch Spalte 2 für Welle 1, Spalte 6 durch Spalte 5 für Welle 2 sowie Spalte 9 durch Spalte 8 für Welle 3). Der Quotient aus beiden Größen ist die Abschätzung der Programmwirkung in 1.000 Euro pro Jahr. Dieser Wert wird schließlich mit 1.000 multipliziert, um einen Betrag in Euro pro Jahr zu erhalten.⁴⁹ Der resultierende Eurobetrag wird als in Geld bewerteter Zuwachs an sozialer Teilhabe durch die Teilnahme am Bundesprogramm interpretiert. Zusätzlich zu den Durchschnittsgrößen werden auch 95%-Konfidenzintervalle dargestellt, um Informationen zum Grad der Zuverlässigkeit der Durchschnittswerte zu erhalten.⁵⁰

Tabelle 7.5 zeigt den in Euro bewerteten durchschnittlichen Nutzen der Programmteilnahme für alle Teilnehmenden und für die drei Personengruppen Teilnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen, mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft und mit langem Leistungsbezug zu den drei Zeitpunkten der Befragung. Dieser Schätzwert beträgt im Durchschnitt für alle Teilnehmenden zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle 30.031 Euro, wobei das Konfidenzintervall von 21.249 Euro bis 38.813 Euro reicht. Der Betrag sinkt im Laufe der Zeit, da die positiven Programmwirkungen nachlassen, und erreicht zum Zeitpunkt der dritten Welle einen Wert von 10.491 Euro pro Jahr. Da die Fallzahlen über die Zeit hinweg fallen (von 2.575 befragten Teilnehmenden auf 395, siehe Abschnitt 5.2, Tabelle 5.2), nimmt die Ungenauigkeit der Schätzung zu und das Konfidenzintervall reicht in Welle 3 von 3.329 bis 17.652 Euro.

⁴⁹ Dies ist erforderlich, weil das Haushaltseinkommen in die Regressionen in Tabelle 7.4 in 1.000 Euro pro Jahr einging. Der geschätzte Einkommenseffekt in Tabelle 7.4 ist also in 1.000 Euro pro Jahr angegeben.

⁵⁰ 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.

Tabelle 7.4 Schätzung der Programmwirkung und des Einkommenseffektes auf die Lebenszufriedenheit für verschiedene Personengruppen und Wellen, in PP

Spalte	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Welle 1			Welle 2			Welle 3		
	Basis-schätzung	Schätzung mit Einkommen		Basis-schätzung	Schätzung mit Einkommen		Basis-schätzung	Schätzung mit Einkommen	
		Einkommens-effekt			Einkommens-effekt			Einkommens-effekt	
Personengruppe	ATT	ATT	(in 1.000 Euro)	ATT	ATT	(in 1.000 Euro)	ATT	ATT	(in 1.000 Euro)
Alle	13,445***	12,463***	0,415***	10,757***	10,267***	0,543***	7,145***	6,714***	0,640***
Gesundheitliche Einschränkung	15,483***	14,019***	0,444***	13,438***	12,787***	0,609***	10,421***	9,595***	0,480**
Kinder in der BG	14,670***	14,162***	0,321***	12,333***	12,558***	0,310***	10,887***	7,693**	0,729***
Langer Leistungsbezug (≥ 7 Jahre)	14,222***	13,084***	0,416***	12,098***	11,818***	0,472***	8,060***	7,603***	0,503***

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: PP = Prozentpunkte. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Lebenszufriedenheit auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt, und das Nettohaushaltseinkommen aus den Befragungsdaten. Diese beiden Variablen wurden jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, 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 5.4.3). */**/** zeigen Signifikanz zum 10/5/1-Prozent-Niveau an.

Tabelle 7.5 Kompensierendes Jahreseinkommen als monetärer Gegenwert des Gewinns an Lebenszufriedenheit durch die Teilnahme am Bundesprogramm für verschiedene Personengruppen und Wellen, in Euro

Personengruppe	Welle 1		Welle 2		Welle 3	
	Durchschnitt	95%-Konfidenzintervall	Durchschnitt	95%-Konfidenzintervall	Durchschnitt	95%-Konfidenzintervall
Alle	30.031	(21.249-38.813)	18.908	(11.777-26.039)	10.491	(3.329-17.652)
Gesundheitliche Einschränkung	31.574	(19.488-43.660)	20.997	(10.708-31.285)	19.990	(0.903-39.077)
Kinder in der BG	44.118	(14.655-73.581)	40.510	(5.112-75.909)	10.553	(-1.400-22.507)
Langer Leistungsbezug (≥ 7 Jahre)	31.452	(19.041-43.863)	25.038	(12.147-37.930)	15.115	(2.341-27.890)

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Das kompensierende Einkommen berechnet sich als Quotient aus dem ATT (Spalten 2, 5 und 8 in Tabelle 7.4) und dem Einkommenseffekt (Spalten 3, 6 und 9 in Tabelle 7.4) multipliziert mit 1.000. Beispiel: alle Teilnehmenden in Welle 1: $(12,463/0,415) \cdot 1000 = 30.031$ Euro pro Jahr. Es gibt an, wie viel jährliches Einkommen die Teilnehmenden erhalten müssten, um einen ebenso hohen Gewinn an Lebenszufriedenheit zu erreichen wie durch ein Jahr der Teilnahme am Bundesprogramm.

Der in Euro bewertete durchschnittliche Nutzen ist für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen höher: Er beträgt 31.574 Euro pro Jahr zum Zeitpunkt der ersten Welle und sinkt auf 19.990 Euro bei der dritten Befragung. Der höhere Betrag im Vergleich zur Gesamtheit der Teilnehmenden ergibt sich aus der höheren und beständigeren Programmwirkung für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen.

Der in Euro bewertete Nutzen des Bundesprogramms ist für Personen mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft mit 44.118 Euro pro Jahr in Welle 1 höher als für alle Teilnehmenden insgesamt. Für die Schätzwerte in Welle 3 ist zu beachten, dass die Schätzungenauigkeit aufgrund sinkender Fallzahlen im Zeitverlauf für einzelne Subgruppen noch stärker zunimmt, als für die Gesamtheit der Teilnehmenden. Da das 95%-Konfidenzintervall für Teilnehmende mit Kindern in Welle 3 den negativen Bereich umfasst, kann nach den Schätzergebnissen nicht mehr von einem signifikant positiven durchschnittlichen Nutzen in dieser Teilgruppe ausgegangen werden.

Für Personen, die mindestens sieben Jahre Leistungen nach dem SGB II beziehen, ist das durchschnittliche kompensierende Haushaltseinkommen zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle etwas höher als für alle Teilnehmenden (31.452 Euro). Es sinkt allerdings über die Zeit weniger ab (15.115 Euro in der dritten Welle).

Verwendet man statt des Indikators Lebenszufriedenheit den Indikator gesellschaftliche Anerkennung (siehe Tabelle 9.34 und Tabelle 9.35 im Anhang) sind die geschätzten Nutzenwerte für alle Teilnehmenden niedriger. In der ersten Welle ergibt sich ein Wert von 16.310 Euro. Dies entspricht etwa der Hälfte des vergleichbaren Wertes bei der Lebenszufriedenheit, der 30.031 Euro beträgt. Im Gegensatz zum kompensierenden Einkommen auf Basis der Lebenszufriedenheit profitieren hier Teilnehmende mit langer Leistungsbezugsdauer (21.685 Euro pro Jahr) stärker als die Gesamtheit aller Teilnehmenden. Für Teilnehmende mit Kindern in der BG fällt der Nutzenwert mit 14.481 Euro pro Jahr etwas geringer aus als für alle Teilnehmenden insgesamt.

Zusammenfassend zeigen die Analysen in diesem Abschnitt einen Weg auf, um den Nutzen des Bundesprogramms mikrofundiert auf der Grundlage der im Forschungsprojekt aufgebauten Datenbasis in Euro abzuschätzen. Je nachdem welche Personengruppe man zugrunde legt, liegt der geschätzte durchschnittliche Nutzen durch die Zunahme an sozialer Teilhabe zwischen etwa 8.300 und 44.100 Euro pro Teilnehmer_in und Jahr. Insgesamt sinkt der Nutzen im Zeitverlauf.

7.4 Fazit der Effizienzanalyse

Insgesamt deuten die Analysen und empirischen Abschätzungen darauf hin, dass der in Euro bewertete Nutzen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ die Kosten im Durchschnitt überstieg. Stimmt man den Annahmen und der Vorgehensweise der mikrofundierten Kosten-Nutzen-Analyse zu und berücksichtigt den Näherungscharakter der Abschätzungen, kann das Programm in der Summe als wirtschaftlich bezeichnet werden. Der in Euro bewertete und durch den Zuwachs an sozialer Teilhabe entstandene Nutzen ist den Ergebnissen folgend wahrscheinlich höher als die entstandenen Kosten.

Diese positive Bilanz muss nicht in jedem Einzelfall zutreffen. Die Bilanz gilt jedoch im Durchschnitt für alle Teilnehmenden über die Programmlaufzeit. Die Abschätzungen der Kosten der öffentlichen Haushalte liegen zwischen 4.000 und 5.000 Euro pro Teilnehmer_in und Jahr. Der geschätzte Nutzen des Programms liegt im Durchschnitt für alle Teilnehmenden bei 30.000 Euro pro Jahr zum Zeitpunkt der ersten Welle, bei 19.000 Euro in der zweiten Welle und bei 10.500 Euro in der dritten Welle.

Zieht man von diesen Nutzenwerten die geschätzten Kosten der öffentlichen Haushalte ab, so erhält man den Nettonutzen der Programmteilnahme pro Person und Jahr. Die bereits in Kapitel 5 dargelegten, mit der Dauer des Programms zunehmenden, Lock-in-Effekte und die Zunahme an Programmabbrüchen führten dazu, dass der Nettonutzen über die Zeit zurückgeht. Dennoch ist der pro-Kopf berechnete durchschnittliche Nettonutzen für die Gruppe aller Teilnehmenden jedes Jahr höher als 5.000 Euro. Geht man von diesem Wert aus, ergibt sich bei 16.000 geförderten Arbeitsplätzen ein Nettonutzen von in der Summe 80 Mio. Euro pro Jahr. Für die Teilnehmenden, die über sieben Jahre im Leistungsbezug sind, Teilnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen und Teilnehmende mit minderjährigen Kindern ist der geschätzte Nettonutzen wahrscheinlich höher als 5.000 Euro.

Die Berechnungen in diesem Abschnitt beschränken sich auf den Nutzen, den das Programm für die individuellen Teilnehmenden schafft. Etwaige gesamtwirtschaftliche Effekte des Bundesprogramms konnten im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht beachtet werden. Es wurde angenommen, dass die geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich als zusätzlich und wettbewerbsneutral eingestuft werden können. Falls durch die Förderung der Beschäftigungsverhältnisse durch das Bundesprogramm anderswo in größerem Umfang gleichartige oder andere Beschäftigungsverhältnisse weggefallen sind, fällt die ansonsten positive Bilanz entsprechend geringer aus. Ferner ist zu beachten, dass die Produktivität der Teilnehmenden und der damit möglicherweise verbundene positive gesellschaftliche Nutzen der ausgeführten Tätigkeiten bei der Kosten-Nutzen-Analyse unberücksichtigt geblieben sind. Auch auf der Kostenseite konnten nicht alle anfallenden Kosten bei den Jobcentern oder Betrieben berücksichtigt werden.

Um die Wirtschaftlichkeit des Programms eingehender zu bewerten, wären ferner vergleichende Analysen auch für andere Programme der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Beschäftigungsförderung notwendig. Solche Analysen sind jedoch nicht Gegenstand dieses Forschungsberichtes. Nimmt man die Ergebnisse für sich, sprechen sie nicht gegen die Durchführung dieses Beschäftigungsprogramms für Langzeitarbeitslose.

8. Handlungsempfehlungen

8.1 Einleitung

Erfahrungen aus dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind bereits in die Weiterentwicklung der Arbeitsförderung eingeflossen, indem das Teilhabechancengesetz neue Instrumente der Teilhabeförderung in das SGB II eingeführt hat (§§ 16e und i, siehe Infobox S. 58). Die Begründung zum Gesetzentwurf nahm explizit Bezug auf Ergebnisse aus der Evaluation (siehe Bundesrat Drs. 366/18, S. 9). Auch in den Umsetzungsempfehlungen zu den neuen Instrumenten im SGB II, die aus einer Arbeitsgruppe aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis unter Leitung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Vorsorge e.V. hervorgegangen sind, haben Erfahrungen aus dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bereits ihren Niederschlag gefunden (siehe Deutscher Verein 2019).

Die nun folgenden Handlungsempfehlungen beinhalten Schlussfolgerungen für die Förderung von sozialer Teilhabe von Personen, deren Vermittlung in Beschäftigung erschwert ist und die deshalb seit langem Leistungen der Grundsicherung beziehen (siehe Abschnitt 8.2). Weiterhin sollen Schlussfolgerungen gezogen werden, die sich auf die probeweise Einführung neuer Instrumente der Arbeits- und Teilhabeförderung in Gestalt von Bundesprogrammen beziehen (siehe Abschnitt 8.3). Drittens schließlich werden Schlussfolgerungen zur weiteren Erforschung von sozialer Teilhabe zur Diskussion gestellt (siehe Abschnitt 8.4). Dieses abschließende Kapitel zielt nicht darauf, die eingangs genannten neuen Instrumente – für die eine umfangreiche Evaluation bereits angelaufen ist – bzw. die früheren Umsetzungsempfehlungen zu kommentieren. Die Schlussfolgerungen werden als Handlungsempfehlungen formuliert, die sich – wie jeweils zu spezifizieren sein wird – an Jobcenter und andere Umsetzungsakteure, an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie an die Wissenschaft richten. Die Schlussfolgerungen sind so aufgebaut, dass zunächst die Befunde benannt werden, auf die sich die dann folgende Empfehlung stützt.

8.2 Schlussfolgerungen aus dem Programm zur weiteren Förderung sozialer Teilhabe

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ für Teilhabegewinne gesorgt hat. Dies gilt zunächst und im Durchschnitt für die Personen, die am Programm teilgenommen haben: Ihre Teilhabe ist in nahezu allen Dimensionen sozialer Teilhabe mit Programmeintritt gestiegen. Darüber hinaus waren die Teilhabegewinne der Personen, die am Bundesprogramm teilnahmen, größer als die von vergleichbaren Kontrollgruppen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Selektivität beim Zugang in das Programm, aufgrund derer Vorsprünge der Teilnehmenden in einige Dimensionen sozialer Teilhabe (Fertigkeiten und Selbstbestimmtheit) nicht als Programmwirkungen interpretiert werden. Auf's Ganze gesehen, war das Bundesprogramm zumindest in der mittelfristigen Betrachtung von etwa zweieinhalb Jahren wirksam und effizient.⁵¹ Die soziale Teilhabe wurde durch die geförderte Beschäftigung erhöht. Weiterhin deuten insbesondere die Befunde der mikroökonomischen Analysen auf Zielkonflikte hin. Einerseits gibt es Evidenz dafür, dass eine längere geplante Programmdauer mit größeren individuellen Teilhabewerten einhergeht. Andererseits sinkt die Effektivität des Programms aufgrund von Lock-in-Effekten, die im Zeitablauf zugenommen haben. Die Lock-in-Effekte, welche die Effizienz beeinträchtigen, waren beträchtlich, denn immerhin etwa ein Drittel der Geförderten hätte

⁵¹ In einem Kurzbericht, der zum 30.06.2020 vorzulegen ist, werden langfristige Effekte (bis zu 12 Monate nach Ende) der Programmteilnahme untersucht.

ähnliche Teilhabegewinne verzeichnen können – hauptsächlich durch die Aufnahme einer Beschäftigung – auch wenn sie nicht am Programm teilgenommen hätten.

Die Evaluation hat weiterhin gezeigt, dass die Gruppe der geförderten Personen heterogen nicht nur hinsichtlich ihrer Teilhabebedarfe und Teilhabedefizite ist, sondern auch hinsichtlich ihrer individuellen Leistungsfähigkeit sowie ihrer Beschäftigungschancen. Höhere Lock-in-Effekte konnten für Jüngere, Personen mit kürzerem Leistungsbezug und Personen ohne gesundheitliche Probleme festgestellt werden. Diesen Personengruppen wäre es im Durchschnitt (also nicht notwendigerweise jedem Einzelnen) auch ohne die Teilnahme am Programm gelungen, ähnlich hohe Teilhabegewinne zu erzielen, wenn auch erst im dritten Jahr der Programmteilnahme. Es liegt nahe zu vermuten, dass die Lock-in-Effekte höher sind bei Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit weniger eingeschränkt ist als bei anderen (älteren, gesundheitlich eingeschränkten, einen sehr langen Leistungsbezug aufweisenden) Personen.

Die **Handlungsempfehlung an den Gesetzgeber bzw. für die Jobcenter** in der Umsetzung ist, den Personenkreis mit höheren Lock-in-Risiken nicht von vornherein aus der Förderung auszuschließen. Jedoch legen die Ergebnisse zur Effektivität des Programms nahe, diesen Personenkreis stärker mit Instrumenten zu fördern, die auf die Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung abstellen. In Frage kommt insbesondere, die begleitenden Aktivitäten vor allem auf die Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung auszurichten und die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern zu intensivieren, um dort Vorbehalte abzubauen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen.

Umgekehrt waren die Lock-in-Effekte gering bei Personen, deren individuelle Leistungsfähigkeit seit langem niedrig ist und deren Beschäftigungschance weiterhin erwartbar niedrig ist. Die Teilhabegewinne in dieser Personengruppe waren besonders hoch, allerdings waren ebenso die Abbruchrisiken überdurchschnittlich hoch. Die **Handlungsempfehlung an Jobcenter** und deren externe Dienstleister ist, insbesondere bei diesem Personenkreis, die beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen auf eine Stabilisierung der Beschäftigung auszurichten. Die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten sollten einen erkennbaren Nutzen und Sachbezug haben und praxis- und erlebnisorientierte Methoden umfassen. Insbesondere Angebote zur Bearbeitung von persönlichen Problemlagen können nicht „verordnet“ werden und sollten daher freiwillig sein. Für beschäftigungsbegleitende Maßnahmen, die auf die Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses zielen, sollte die Intensität den Bedarfen angepasst werden. Jedoch ist es im Sinne einer Gelegenheitsstruktur wichtig, eine gewisse Regelmäßigkeit und Selbstverständlichkeit der Kontaktaufnahme zu etablieren. Wichtig ist außerdem, dass die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten nicht nur auf die Beschäftigten zielen, sondern auch auf die Arbeitgeber. Unabhängig von einer programminternen Differenzierung mit dem Ziel, der Heterogenität der Zielgruppe gerecht zu werden, sind als weitere **Handlungsempfehlungen an Jobcenter** auf der Grundlage auch dieser Evaluation festzuhalten,

- dass die Wirksamkeit der Förderung verbessert werden kann, wenn die Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher individuell angemessen durch die Integrationsfachkräfte gefördert werden,
- dass die Wirksamkeit der Förderung verbessert werden kann, wenn ein breites Spektrum von potenziellen Arbeitgebern für ein breites Spektrum von sinnvollen Tätigkeiten aufgebaut wird; insbesondere sollten sich die Kooperationsbeziehungen nicht nur auf Beschäftigungsgesellschaften konzentrieren, sondern auch andere Arten von Arbeitgebern für öffentlich geförderte Beschäftigung gewonnen werden,
- dass die „Passung“ zwischen förderbedürftigen Arbeitsuchenden bzw. Beschäftigten einerseits und Arbeitsplätzen bzw. Arbeitgebern andererseits durch gesprächsbasierte (nicht aktenbasierte) Auswahlprozesse, dem Unterbreiten von Wahlmöglichkeiten bei Beschäftigungsangeboten, die Nutzung von Betriebserkundungen und Praktika für die Geförderten sowie den Einsatz von Betriebscoaches durch das Jobcenter zu verbessern ist. Hierfür könnten auch

Zielentwicklungsvereinbarungen sinnvoll sein, die zwischen Jobcenter, Arbeitgeber und geförderter Person abgeschlossen und regelmäßig überprüft werden und in der z.B. Ziele hinsichtlich der Qualifizierung oder der Erweiterung von Arbeitsaufgaben im Verlauf der Beschäftigung formuliert werden.

Hinzuweisen ist außerdem darauf, dass unter den Geförderten des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auch Personen waren, die angesichts massiver und dauerhafter Einschränkungen auf nicht absehbare Zeit nur mit einer Förderung erwerbstätig sein können. Für diese Personengruppe weist das derzeitige Instrumentarium der Arbeitsförderung (SGB III) und der Grundsicherung für Erwerbsfähige (SGB II) noch eine Lücke auf, für deren Schließung Lösungen erst noch entwickelt werden müssen. Es ist zu erwarten, dass zum einen aus der Umsetzung der geförderten Beschäftigung nach § 16i SGB II – die degressiv und befristet ist – Erfahrungen mit der unbefristeten Förderung von erwerbsfähigen Personen mit dauerhaften massiven Integrationsproblemen erwachsen, die zur Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums genutzt werden können. Zum anderen ist zu erwarten, dass im jüngst angelaufenen Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehabro“ Erfahrungen mit der Zusammenarbeit unterschiedlicher Sozialleistungsträger gesammelt werden, die auch Leistungsbeziehenden im SGB II mit massiven Integrationsproblemen zugutekommen werden (BMAS 2018). Hier sind Wissenschaft, Sozialleistungsträger und Dienstleistungserbringer sowie Gesetzgebung und Verwaltung gleichermaßen gefordert.

8.3 Schlussfolgerungen zur Gestaltung der Begleitforschung zu Programmen

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ war ein Programm, in dem neue Formen zur Förderung sozialer Teilhabe und der Erwerbsteilhabe erprobt wurden. Es ging auf längerfristige sozial- und arbeitsmarktpolitische Überlegungen zurück und wurde parallel zum ESF-Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit gestartet. Noch vor dem Abschluss beider Programme, aber unter Berücksichtigung der dort gesammelten Erfahrungen, wurde die öffentlich geförderte Beschäftigung in das Regelinstrumentarium des SGB II übernommen (siehe oben). Für die Teilnahme wurden die Jobcenter nicht zufällig oder experimentell, sondern nach einem Teilnahmewettbewerb ausgewählt, für den zunächst die Innovativität in der lokalen Umsetzung, letztlich aber deren Eigeninteresse an der Programmteilnahme entscheidende Kriterien waren. Kontextfaktoren, insbesondere Zahl und Anteil von Personen in der Zielgruppe, waren hingegen keine Auswahlkriterien.

Eine pilothafte Anwendung eines neuen Förderinstrumentes für eine begrenzte Zahl von Anwendern und einen begrenzten Zeitraum im Rahmen eines Modellprogramms ist sinnvoll, um Experimente zu erleichtern und Kosten bei Fehlschlägen zu reduzieren. Dies gilt auch dann, wenn das letztlich eingeführte Regelinstrument in Details von dem modellhaft erprobten Ansatz abweicht. Ebenso ist es – zumindest bei dem hier durchgeführten Programm, das durch weite Umsetzungsspielräume gekennzeichnet ist – sinnvoll, die Auswahl der Jobcenter über einen Teilnahmewettbewerb und nicht durch Zuweisung (oder reine Interessenbekundungen) vorzunehmen, weil dadurch Innovationen gefördert werden und Initiative belohnt wird. Dass für die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums auch die bis dahin vorliegenden Evaluationsergebnisse hinzugezogen wurden, ist ebenfalls als sinnvoll zu bewerten.

Gleichwohl könnte die Aussagekraft jeglicher Evaluation verbessert werden, wenn es eine echte „Nullmessung“ (Ausgangsniveau an sozialer Teilhabe der Teilnehmenden vor Programmeintritt) geben würde.

Daraus leitet sich als **Handlungsempfehlung an das BMAS** als Gestalter von arbeitsmarktpolitischen Programmen ab (und es gilt sinngemäß für Gestalter von arbeitsmarktpolitischen Programmen in Ländern und Kommunen), die Voraussetzungen für Politiklernen aus Programmen zu verbessern,

indem die Möglichkeiten für eine Evaluation verbessert werden. Hierzu gehört auch eine systematische und valide Nullmessung zu den Zielindikatoren. Um eine Nullmessung zu erreichen, gibt es mehrere Möglichkeiten. Aus praktischen Gründen dürfte ausscheiden, erst eine Nullmessung von bereits ausgewählten Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchzuführen und dann mit dem *treatment* zu beginnen, zumal die Erwartung einer absehbaren Teilnahme schon Teilhabeeffekte auslösen kann. In Frage kommt deshalb eine weitere Möglichkeit, nämlich der Aufbau eines permanenten, instrumentenunabhängigen Panels in den Zielgruppen, mit dem laufend ein Basisprogramm an potenziellen Zielindikatoren (Erwerbsintegration, Beschäftigungsfähigkeit, soziale Teilhabe) erhoben wird. Eine solche Datenbasis steht grundsätzlich mit dem Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) zur Verfügung und sollte entlang der Überlegung weiterentwickelt werden, einen Standarddatensatz für die Nullmessung im Hinblick auf die Wirkungsanalyse neuer Fördermöglichkeiten aufzubauen. Hierzu dürfte eine erhebliche Aufstockung des Samples gehören, um Messungen auch in kleinen Zielgruppen durchführen zu können. Allerdings würde man mit diesem Vorgehen keine „echte Nullmessung“ auf individueller Ebene erhalten, sondern Werte für bestimmte Charakteristika (z.B. langzeitarbeitslose Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft). Im Idealfall könnte man aber unter den PASS-Befragten statistische Zwillinge zu den Programmteilnehmerinnen und -teilnehmern suchen. Eine Alternative ist, im Zuge von Leistungsanträgen und Beratungsgesprächen bei allen Personen, die im Jobcenter vorsprechen, die entsprechenden Angaben zu erheben. Denkbar ist, registrierte Langzeitarbeitslose regelmäßig in den Jobcentern zur sozialen Teilhabe zu befragen und diese Ergebnisse in geeigneter Form den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit hinzuzufügen. Zu diesem Zweck, darauf deuten die Wirkungsanalysen hin, wäre eine kompakte Auswahl von wenigen sozialen Teilhabeindikatoren ausreichend. Dazu zählen etwa die allgemeine Lebenszufriedenheit, die gesellschaftliche Anerkennung, der Gesundheitszustand und das Vertrauen in Institutionen. Derartige Daten könnten zudem eine individualisierte Betreuung unterstützen.

Zudem sollte analog zum PASS eine laufende Panel-Befragung von Jobcentern (und möglicherweise weiteren Leistungserbringern) implementiert werden, um die Umsetzungsbedingungen und -voraussetzungen in der Grundsicherung für Erwerbsfähige (SGB II) systematisch und im Zeitverlauf beobachten zu können.

8.4 Schlussfolgerungen zur Forschung über soziale Teilhabe

Soziale Teilhabe ist nicht nur der Name des hier evaluierten Bundesprogramms, sondern soziale Teilhabe zu gewährleisten ist darüber hinaus ein Politikziel, das weit über die Zielgruppen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ hinausweist. Wie in Kapitel 2 dargelegt, ist das Konzept der sozialen Teilhabe nicht fest definiert. Es wurzelt in unterschiedlichen Theorietraditionen und setzt – bei aller Offenheit – andere Akzente in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, als sie mit den Hartz-Reformen gesetzt wurden. Für das Evaluationskonsortium war es eine zentrale Herausforderung, das Konzept von sozialer Teilhabe zu operationalisieren und Veränderungen in der sozialen Teilhabe bei den Teilnehmenden differenziert zu erheben und auf das Bundesprogramm bzw. einzelne Komponenten davon („Wirkungskanäle“) zurückzuführen. Die hier vorgelegten Ergebnisse zeigen, dass mit der Operationalisierung, Messung und Datenanalyse differenzierte Ergebnisse – sowohl hinsichtlich von Teilhabedimensionen als auch von Personengruppen und Programmelementen – vorgelegt werden können. Gleichwohl gibt es weiterhin einen Forschungsbedarf zur Weiterentwicklung des Konzepts von sozialer Teilhabe vor allem in drei Punkten; hiermit ist eine **Handlungsempfehlung für die Wissenschaft** angesprochen:

Erstens sollten Wirkungen von Interventionen auf die individuelle Teilhabe weiterhin erforscht werden. Dimensionen wie etwa Diskriminierungserfahrungen und Institutionenvertrauen gehören zum Konzept sozialer Teilhabe. Die vorliegenden Ergebnisse legen nahe, dass sich das relativ geringe Institutionenvertrauen der befragten Langzeitarbeitslosen aufgrund der Teilnahme am Bundesprogramm nicht oder kaum verbessert hat. Dies kann an einer Untererfassung von weiteren Facetten des Vertrauens in Institutionen oder von Diskriminierungserfahrungen liegen, aber auch mit unterschiedlich langen Reaktionszeiten, mit der die verschiedenen Dimensionen sozialer Teilhabe auf Veränderungen in den Lebenssituationen reagieren, zusammenhängen. Notwendig sind daher eine Operationalisierung und ein Forschungsdesign, um auch schwache und späte Folgen besser zu verstehen. Möglicherweise werden aber auch Dimensionen, die durch das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nur schwach beeinflusst werden, durch andere „Interventionen“ (jenseits der Arbeitsförderung) stärker beeinflusst, etwa individuell prägende Erlebnisse. Zu untersuchen ist, was die Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsförderung sind, um soziale Teilhabe zu gewährleisten, und welche anderen Faktoren jenseits der Arbeitsförderung auf die individuelle Teilhabe einwirken.

Zweitens sollten die gesellschaftlichen und institutionellen Strukturen, die an der Gewährleistung bzw. Herstellung von individueller Teilhabe beteiligt sind, ebenso untersucht werden. Dies erfordert aber eine andere Blickrichtung in der Forschung, denn man würde nicht nur auf Individuen und deren Teilhabe schauen, sondern auf die Institutionen und Organisationen. In diesen ausdifferenzierten gesellschaftlichen Subsystemen gibt es jeweils spezifische Handlungsmöglichkeiten und -vorgaben. Beim „Ineinandergreifen“ dieser gesellschaftlich ausdifferenzierten Teilbereiche entstehen an den „Schnittstellen im komplexen Sozialstaat“ (Stöbe-Blossey et al. i.E.) oftmals Reibungsverluste, etwa wenn die Jugendhilfe für jugendliche SGB II-Bezieher_innen aktiv werden soll oder Personen im SGB II Rehabilitationsbedarfe haben, für die die Rentenversicherung zuständig ist, die noch zu wenig systematisch erforscht sind.

Drittens schließlich ist die Herstellung und Gewährleistung von sozialer Teilhabe ein Ziel, das sich nicht nur auf Langzeitarbeitslose richtet, sondern auf vulnerable Gruppen insgesamt bzw. auf alle Personen in der Gesellschaft. In Abhängigkeit von der Art der Vulnerabilität können sich spezifische Teilhabeprobleme stellen. Erforderlich ist es also, das Konzept von sozialer Teilhabe dahingehend weiter zu entwickeln, dass es unterschiedlichen Lebenslagen und Inklusionsrisiken gleichermaßen gerecht wird.

9. Anhang

9.1 Anhang zu Kapitel 1

9.1.1 Übersicht Jobcenter-Befragung Welle 1 und 2 sowie Erhebungsprogramm der Fallstudien

Tabelle 9.1 Beteiligung an der Jobcenter-Befragung, Welle 1

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

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

Erläuterung: Die erste Welle der Jobcenter-Befragung fand vor der Ausweitung des Bundesprogramms statt, durch welche die Anzahl der teilnehmenden Jobcenter von zunächst 105 auf 195 angestiegen ist.

Tabelle 9.2 Vergleich von Jobcentermerkmalen, Welle 1

	Arbeitsmarktlage			Form der Aufgabenwahrnehmung*		Verdichtung**	
	Gut	Mittel	Schlecht	Gemeinsame Einrichtung	Zugelassener kommunaler Träger	Städtisch	Ländlich
Jobcenter insgesamt (N=408)	129 (31,6%)	151 (37,01%)	128 (31,4%)	303 (74,3%)	105 (25,7%)	111 (27,2%)	297 (72,8%)
Teilnehmend an der JC-Befragung (N=295)	93 (31,5%)	106 (35,9%)	96 (32,5%)	220 (74,8%)	74 (25,2%)	84 (28,5%)	211 (71,5%)

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

Erläuterung: *Für die Arbeitsmarktlage wird die Regionalaufteilung der SGB-II Typen verwendet. Dementsprechend werden einer guten Arbeitsmarktlage alle SGB-II-Regionstypen des Typus I zugeordnet, einer mittleren Arbeitsmarktlage alle Regionstypen des Typus II und einer schlechten Arbeitsmarktlage alle Regionstypen des Typus III.

**Beim Verdichtungsgrad werden zwei Ausprägungen unterschieden, nämlich „verdichtete“ (städtische oder großstädtische Regionen) und ländliche Regionen. Auch der Verdichtungsgrad beruht auf der Regionalaufteilung der SGB II-Typen.

Tabelle 9.3 Beteiligung an der Jobcenter-Befragung, Welle 2

Teilnehmende Jobcenter	
Alle	195
Teilnehmend an der JC-Befragung	167
Rücklauf (in Prozent)	85,6

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Die zweite Welle der Jobcenter-Befragung fand nach der Ausweitung des Bundesprogramms statt, durch welche die Anzahl der teilnehmenden Jobcenter von zunächst 105 auf 195 angestiegen ist.

Tabelle 9.4 Vergleich von Jobcentermerkmalen, Welle 2

	Arbeitsmarktlage			Form der Aufgabenwahrnehmung*		Verdichtung**	
	Gut	Mittel	Schlecht	Gemeinsame Einrichtung	Zugelassener kommunaler Träger	Städtisch	Ländlich
Jobcenter insgesamt (N=408)	128 (31,4%)	150 (36,8%)	130 (31,9%)	303 (74,3%)	105 (25,7%)	111 (27,2%)	297 (72,8%)
Teilnehmend an der JC-Befragung (N=167)	27 (16,2%)	55 (32,9%)	85 (50,9%)	117 (70,1%)	50 (29,9%)	64 (38,3%)	103 (61,7%)
Teilnehmende am Bundesprogramm (N=195)	31 (15,9%)	65 (33,3%)	99 (50,8%)	141 (72,3%)	54 (27,7%)	73 (37,4%)	122 (62,6%)

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: *Für die Arbeitsmarktlage wird die Regionalaufteilung der SGB-II Typen verwendet. Dementsprechend werden einer guten Arbeitsmarktlage alle SGB-II-Regionstypen des Typus I zugeordnet, einer mittleren Arbeitsmarktlage alle Regionstypen des Typus II und einer schlechten Arbeitsmarktlage alle Regionstypen des Typus III.

**Beim Verdichtungsgrad werden zwei Ausprägungen unterschieden, nämlich „verdichtete“ (städtische oder großstädtische Regionen) und ländliche Regionen.

Tabelle 9.5 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 9.6 In der Implementationsanalyse realisierte Interviews

Fall st.	Programm-eintritt	Anzahl Interviewpartner_innen 1. Welle					Anzahl Interviewpartner_innen 2. Welle*					Interviews telefonische Nachbefragung (Februar-März 2019)
		Feldzeiten	JC	Arbeitg.	Teiln.	weitere	Feldzeiten	JC	Arbeitg.	Teiln.	weitere	Teilnehmende**
01	01.12.2015	10.-11.01.17	3	3	6	0	08.-10.10.18	2 (2)	3 (1)	6	1 ^a (1)	4 (2)
02	01.11.2015	4.04.-23.05.17 (verteilt)	5	3	6	0	02.-29.10.18 (verteilt)	2	3	6	0	6
03	01.11.2015	31.01.-2.02.17	4	4	7	0	16.-17.10.18	4 (1)	4	6	0	5 (1)
04	01.11.2015	14.12.16 u. 15.- 16.02.17	6	3	6	0	15.-18.10.18	5 (1)	3 (2)	6	0	6
05	01.01.2017	16.-18.05.17	4	3	6	1 ^b	21.-22.11.18	4 (1)	3	6 (1)	0	4 (2)
06	01.01.2017	20.-22.06.17	4	3	6	0	03.-05.12.18	4 (2)	3 (1)	6 (2)	0	6
07	01.11.2015	24.-26.01.17	5	3	5	1 ^a	12.-14.11.18	5 (3)	3 (2)	5 (1)	0	4 (1)
08	01.01.2017	16.-17. und 23.05.17	8	3	6	0	16.-17.10.18	6	3 (1)	3	0	1 (5)
09	01.11.2015	7.-9.12.2016	6	3	6	1 ^a	11.09.-06.11.18 (verteilt)	6 (1)	4(3)	6	0	6(1)
10	01.11.2015	7.4.-24.5.2017 (verteilt)	7	3	6	0	24.8.-15.10.18 (verteilt)	6 (1)	3	6	0	6(1)

Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

11	01.11.2015	10.1.2017- 20.3.2017 (verteilt)	4	3	6	1 ^c	01.11.-30.11.18 (verteilt)	5	3 (1)	4	0	4
12	01.11.2015	21.12.2016- 12.4.17 (verteilt)	5	3	6	1 ^d	25.10-19.12.18 (verteilt)	5 (1)	3	6	0	5
13	01.01.2017	20.3.-08.06.17 (verteilt)	5	5	6	0	28.08.-24.10.18 (verteilt)	5 (2)	6 (2)	6	0	6(2)
14	01.11.2015	06.-07.04.17	5	3	6	1	22.20.-14.11.18 (verteilt)	6 (1)	3	6	2 (1)	3(3)
15	01.01.2017	20.12.16- 09.03.17 (verteilt)	4	3	6	0	13.-15.8.18	3	3(1)	6(1)	0	6
16	01.01.2017	16.3.2017- 31.5.2017 (verteilt)	5	3	6	1 ^a	16.10.-14.12.18 (verteilt)	5	3	5	1 ^a (1)	5(1)
Summe			80	51	96	7		73	53	90	4	77

Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterung: *in Klammern: darunter Personen, die in der ersten Welle nicht interviewt worden sind. ** in Klammern: Personen, die nicht erreicht werden konnten (hier: Statusabfrage beim Jobcenter). ^a Externer Dienstleister. ^b Kommunale Beauftragte für das Jobcenter. ^c Besuch Beiratssitzung. ^d Interview Beiratsvertreter.

9.1.2 Feldbericht: CATI Befragung im Rahmen der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Vorbemerkung

Die SOKO-Institut GmbH führt in ihrem eigenen Telefonstudio in Bielefeld die standardisierte Befragung von Teilnehmenden und vergleichbaren Nichtteilnehmenden im Rahmen der Evaluation des Bundesprogramms "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" mit Hilfe der CATI-Software VOXCO telefonisch durch. Die Befragung der jeweils drei Zugangskohorten erfolgt in insgesamt vier Wellen. Die ersten drei Befragungswellen aller Kohorten der Teilnehmenden und der Kontrollgruppen sind bereits abgeschlossen und werden in diesem Feldbericht behandelt. Der Start der vierten Welle erfolgt zum Jahresende 2019.

Stichprobe

Die Zielgruppe der Untersuchung stellen für die Teilnehmenden-Stichprobe (TST) Teilnehmende am Bundesprogramm "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" dar. Diese wurden nach ihrem Eintrittsdatum in das Bundesprogramm den drei Zugangskohorten zugeordnet. Die erste Teilnehmendenkohorte (TST-KOH1) umfasste insgesamt 7.521 Personen, in der zweiten Kohorte der Teilnehmenden (TST-KOH2) fanden sich 1.275 Personen und die dritte Kohorte (TST-KOH3) umfasste schließlich 3.251 Teilnehmende. Das Studiendesign sah vor, dass als Kontrollgruppe Personen befragt werden sollten, die nicht am Bundesprogramm teilnahmen, die aber ansonsten Merkmale ähnlich denen der Teilnehmenden aufwiesen. Aus diesem Grunde waren die Befragungen der Kontrollstichprobe (KST) denen der Teilnehmenden nachgelagert, da nur diejenigen für die Untersuchung relevant waren, die aufgrund ähnlicher Merkmale "Zwillingspaare" mit den bereits befragten Teilnehmenden bildeten. Die erste Zugangskohorte der Kontrollgruppe (KST-KOH1) umfasste insgesamt 8.266 Personen, zu den Teilnehmenden der zweiten Kohorte gab es 1.633 Zwillingsvorgaben in der Kontrollgruppe und die dritte Kohorte der Kontrollgruppe (KST-KOH3) umfasste 3.804 Personen.

Fragebogen

Der Fragebogen für die Erhebung wurde unter Leitung des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) in Zusammenarbeit mit allen Mitgliedern des Forschungsteams entwickelt. Der Beitrag vom SOKO-Institut bestand insbesondere in der Bewertung der Fragebögen vor dem Hintergrund der Umsetzbarkeit im Feld und Vergleichbarkeit mit anderen Erhebungen.

Die technische Umsetzung erfolgte mit der professionellen CATI-Software (Computer Assisted Telephone Interview) von VOXCO. Diese CATI-Technologie bietet entscheidende Vorteile, die maßgeblich die Qualität der Feldarbeit beeinflussen. So können komplexe Filterführungen umgesetzt und Wertgrenzen für die Eingabe festgelegt werden. Weiterhin lassen sich Berechnungen in den Befragungsablauf integrieren, welche auch als Prüfgröße für weitere Angaben dienen. Durch diese Prüfroutinen erhöht sich die Datenqualität erheblich, da Fehleingaben durch die Interviewer_innen verhindert werden. Zuvor gemachte Angaben können an andere Fragen übergeben werden oder auch als Einblendungen in folgenden Fragetexten angezeigt werden.

Vor dem Feldeinsatz wurde der Fragebogen unterschiedlichen Tests unterzogen. Zunächst wurde das Erhebungsinstrument im SOKO Institut von mehreren Interviewer_innen-Paaren gegenseitig in einer gespielten Interviewsituation getestet. Dadurch kann die ungefähre Interviewdauer frühzeitig eingeschätzt werden. Nach der Programmierung wurde über das CATI-System ein Simulationsdatensatz erzeugt, welcher alle möglichen Variablenausprägungen belegte. Mittels Auswertung des Simulationsdatensatzes können auch in der Realität selten vorkommende oder komplexe Filterführungen systematisch überprüft werden. Ergänzend wurde der Fragebogen von geschulten

Testerinnen und Testern erprobt, wobei deren Hauptaugenmerk auf der korrekten Umsetzung des Fragebogens und einem interviewfreundlichen Layout lag.

Der Pretest für die erste Befragung der ersten Kohorte der Teilnehmenden fand am 21. Juli 2016 statt. Bei Pretests entsprechen die Verfahrensabläufe denen der Haupterhebung. In diesem Projekt wurde keine gesonderte Pretest-Stichprobe gezogen, sondern eine Teilgruppe aus der Hauptstichprobe kontaktiert. Sie erhielt vorab ein Anschreiben, welches die Studie vorstellte und die Zielpersonen zur Teilnahme einlud. Die Pretest-Interviewer_innen wurden projektspezifisch durch die Studienleitung geschult. Beim Pretest setzten sich des Evaluationsteams mit der Studienleitung in dem speziellen Beobachtungsraum des SOKO-Instituts zusammen und verfolgten die real geführten Interviews. Aus datenschutzrechtlichen Gründen wurden Intros (Anwählen/Erstansprache seitens der Interviewer_innen), in welchen die Zielpersonen namentlich angesprochen werden, seitens des Auftraggebers nicht mitverfolgt. Die Aufschaltung begann mit den ersten Fragestellungen. Neben dem Mithören konnte über einen speziellen Monitoring-Bildschirm jede einzelne Eingabe der Interviewer_innen nachvollzogen werden. So bekam die Beobachtergruppe einen Eindruck aus erster Hand und konnte unmittelbar über mögliche Modifikationen des Erhebungsinstrumentes entscheiden. Diese Änderungen wurden sofort vom Programmierer umgesetzt und konnten erneut getestet werden. In diesem Projekt „Evaluation des Bundesprogramms ‚Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt‘“ gab es nur wenige Änderungen im Fragebogen. So wurden wenige Fragen gestrichen und Interviewerhinweise ergänzt. Durch dieses Vorgehen konnte die Haupterhebung direkt nach dem Pretest beginnen. Die Panelfragebögen der Wellen zwei und drei waren stark an denen der ersten Welle angelehnt, lediglich einzelne Statusfragen wurden nicht erneut abgefragt.

Haupterhebung

Die Feldphase der ersten Befragungswelle (W1) begann am 21. Juli 2016 mit der Befragung der ersten Kohorte der Teilnehmenden (TST-KOH1-W1) und endete am 16. Mai 2018 mit dem Feldende der Befragung der dritten Kohorte der Kontrollgruppe (KST-KOH3-W1). Die Feldzeiten der Teilprojekte der ersten Welle waren im Einzelnen:

TST-KOH1-W1: 21.07.2016 - 13.12.2016

KST-KOH1-W1: 20.10.2016 - 18.09.2017

TST-KOH2-W1: 03.04.2017 - 11.11.2017

KST-KOH2-W1: 09.08.2017 - 26.02.2018

TST-KOH3-W1: 19.10.2017 - 21.03.2018

KST-KOH3-W1: 12.02.2018 - 16.05.2018

Die Befragungen der Welle 1 der Kontrollgruppe waren wie oben bereits erwähnt denen der Teilnehmenden nachgelagert.

Jeweils rund zehn Tage vor der ersten telefonischen Kontaktaufnahme durch die Interviewer_innen im Rahmen der ersten Befragungswelle erhielten die Zielpersonen aller Kohorten ein Anschreiben vom SOKO-Institut. Mit diesem Anschreiben wurden die Zielpersonen über die Inhalte der Studie informiert und um eine Teilnahme gebeten. Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurde hier auch bei den Teilnehmergruppen nicht genannt, da dies zu starken teilnehmerbezogenen Selbstselektionen geführt hätte. Einige Teilnehmer des Programms wären sich unter Umständen gar nicht bewusst gewesen, dass sie an dem Programm teilnahmen und hätten den Titel „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eventuell nicht zuordnen können, da es lokal auch unter anderen Bezeichnungen firmierte. Diese Personen hätten sich selbst dann als Nicht-Zielgruppe eingestuft und aus diesem Grunde eine Teilnahme vorab abgelehnt. Stattdessen wurde das Ziel, Maßnahmen der Beschäftigungsförderung zu untersuchen um die Unterstützung von Arbeit suchenden Menschen zu verbessern, in den Vordergrund gestellt. In dem Anschreiben wurde ausdrücklich auf die Freiwilligkeit der Teilnahme, die Löschung der Kontaktdaten nach der Erhebung und die anonymisierte Auswertung der Daten hingewiesen. Für etwaige Rückfragen oder auch für die Entgegennahme von Verweigerungs- oder Terminwünschen stand den Zielpersonen während der gesamten Feldphase eine kostenlose

Serviceurufnummer des SOKO-Instituts zur Verfügung. Die Feldphase der zweiten Befragungswelle (W2) begann am 18. Mai 2017 mit der Befragung der Teilnehmenden der ersten Zugangskohorte (TST-KOH1-W2) und endete am 02. August 2018 zeitgleich mit dem Feldende der Befragungen der zweiten Kohorten der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe. Da die dritten Kohorten in der ersten Welle erst später ins Feld gingen und für die dritte Welle eine zeitgleiche Befragung aller Kohorten geplant war, fand für die dritten Kohorten in der zweiten Welle keine Befragung statt. Dadurch wurde verhindert, dass diese Zielpersonen zwei Interviews zeitnah hintereinander führen mussten. Die Feldzeiten der Teilprojekte der zweiten Welle waren im Einzelnen:

TST-KOH1-W2: 18.05.2017 - 18.05.2018

KST-KOH1-W2: 01.02.2018 - 18.05.2018

TST-KOH2-W2: 26.03.2018 - 02.08.2018

KST-KOH2-W2: 14.05.2018 - 02.08.2018

Da die erneute Kontaktaufnahme bereits im Verlauf des ersten Interviews vereinbart wurde, erhielten die Zielpersonen vor der zweiten und dritten Befragungswelle kein erneutes Anschreiben. Auf Wunsch wurde das ursprüngliche Informationsschreiben erneut zugesendet.

Die Feldphase der dritten Befragungswelle begann am 11. Juni 2018 mit der Befragung aller drei Kohorten der Teilnehmenden. Die Befragung der Kontrollgruppe startete einen Monat später am 10. Juli 2018 ebenfalls zeitgleich für alle Kohorten. Sowohl für die Teilnehmenden als auch für die Kontrollgruppe endete die Feldzeit am 20. Dezember 2018.

Feldsteuerung

Die Feldsteuerung der Stichprobe erfolgte über die VOXCO-CATI-Technologie, welche auf einem institutsinternen gesonderten Server (ohne Außenschnittstelle) läuft. Sie erlaubt unter anderem: flexible Terminvereinbarung mit den Zielpersonen und Zuweisung bestimmter Interviews an ausgewählte Interviewer-Gruppen, permanente Steuerung und Überwachung der Stichprobe/exakte Einhaltung von Quotenmerkmalen/tägliches Monitoring des Feldfortschrittes, Einbeziehung von Importinformationen aus hinterlegten Datenbanken in den Befragungsablauf, Zwischenauswertungen in leicht verständlicher Form, Coding offener Fragen, Datenexport in verschiedenste Formate, wie SPSS, SAS, EXCEL oder Datenbanken, Monitoring, Mithören, genaue Ablaufverfolgung aktuell durchgeführter Interviews durch die Supervision.

Interviewer

Für das Projekt wurden bevorzugt Interviewer_innen ausgewählt, die bereits in ähnlichen Projekten mit vergleichbaren Zielgruppen gute Erfahrungen sammeln konnten und die derartige Studien in der Vergangenheit sehr erfolgreich bearbeitet haben. Dazu gehörten auch mehrere langjährige, festangestellte Mitarbeiter_innen des SOKO-Instituts, welche besonders erfahren in der Durchführung standardisierter Interviews zu arbeitsmarktpolitischen Themen sind.

Alle für das SOKO-Institut tätigen Interviewer_innen werden zu Beginn in einer intensiven Basis-Schulung in die korrekte Interviewführung eingewiesen. Die in dieser Grundschulung erworbenen Kenntnisse werden in regelmäßigen Abständen in Themen-Schulungen aufgefrischt und vertieft. Schwerpunkte sind hierbei Datenqualität, Argumentation und Fragebogenhandhabung.

Zusätzlich zu diesen grundlegenden Schulungen wurde, wie vor jeder neuen Studie, eine ausführliche Projektschulung durchgeführt. Die Studienleitung informierte zunächst die Interviewer_innen über Hintergründe und Rahmendaten des Projektes, wie Forschungsinteresse, Zielpersonenauswahl und Adressdatenherkunft. Im zweiten Teil der Schulung wurde der Fragebogen unter Berücksichtigung aller möglichen Filter gemeinsam durchgearbeitet. Besonders intensiv wurden hier die beiden Einstiegsfragen

betrachtet. Da zu erwarten war, dass die Zielpersonen der Teilnehmenden-Befragung oftmals gar nicht genau wissen, dass sie an dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ teilnehmen, wurden die Interviewer für diese Problematik sensibilisiert und aufgefordert, durch sehr genaues Nachfragen unbegründete Abbrüche an dieser Stelle zu verhindern. Ein weiterer Schwerpunkt beim Durcharbeiten des Fragebogens war die Zuspief Frage. Hier wurde den Interviewern die Wichtigkeit der Zustimmungen der Teilnehmenden zur Zuspiefung der BA-Daten für den Erhalt der Kontrollstichprobe erläutert.

Zum Feldstart der weiteren Teilprojekte wurde auch für Interviewer_innen, die bereits an anderen Teilprojekten teilgenommen hatten, jeweils eine erneute Projektschulung durchgeführt. Hier wurden alle Informationen zur Studie noch einmal frisch in Erinnerung gerufen und gegebenenfalls auf Unterschiede der einzelnen Fragebögen hingewiesen.

Im Anschluss an die Projektschulungen hatten die Interviewer_innen die Gelegenheit, den Fragebogen selbst noch einmal gründlich im CATI-System zu testen und bekamen ein umfassendes Handout mit allen wichtigen Informationen zum Projekt. Hierin befanden sich unter anderem ausführliche Informationen zur Datenherkunft und zum Datenschutz, um den Interviewern und Interviewerinnen für die souveräne Beantwortung diesbezüglicher Rückfragen Hilfestellungen an die Hand zu geben. Auch Hinweise zur Vermeidung falscher Abbrüche aufgrund von Selbstselektionen und zum souveränen Umgang mit Bedenken bezüglich der Datenzuspiefung gab es noch einmal in schriftlicher Form. Den Abschluss des Handouts bildete schließlich ein Abschnitt, in welchem einzelne Fragen des Interviews und dabei zu beachtende Besonderheiten aufgeführt wurden.

Insgesamt haben 155 Interviewer_innen an den ersten drei Wellen der Studie mitgewirkt und im Rahmen des Projektes jeweils mindestens ein Interview durchgeführt.

Mit einer Verteilung von 50,3 Prozent Frauen und 49,7 Prozent Männern war die Geschlechterverteilung der Interviewer_innen bei der telefonischen Durchführung der Studie sehr ausgewogen.

Tabelle 9.7 Geschlechterverteilung Interviewer_innen

Geschlecht	Absolut	Prozent
männlich	77	49,68%
weiblich	78	50,32%
insgesamt	155	100,00%

Quelle: SOKO-Institut.

Die jüngsten am Projekt mitwirkenden Interviewer waren 20 Jahre alt. Der älteste in der Studie eingesetzte Interviewer war 67 Jahre alt. Mit knapp 75 Prozent lagen die meisten Interviewer_innen in der Altersgruppe zwischen 20 bis 29 Jahren. Weitere 15,5 Prozent fielen in die Altersgruppe zwischen 30 bis 39 Jahre. Die restlichen 9,7 Prozent verteilen sich auf die Altersgruppen zwischen 40 bis über 60 Jahre.

Tabelle 9.8 Altersverteilung Interviewer_innen

Alter	Absolut	Prozent
20-29 Jahre	116	74,84%
30-39 Jahre	24	15,48%
40-49 Jahre	5	3,23%
50-59 Jahre	5	3,23%
über 60 Jahre	5	3,23%
insgesamt	155	100,00%

Quelle: SOKO-Institut.

Die an der Studie beteiligten Interviewer_innen realisierten im Durchschnitt 96 Interviews. Gut 26 Prozent der Interviewer_innen führten bis zu 20 Interviews. 21 bis 40 Interviews wurden von rund 13 Prozent der Interviewer_innen erzielt. Etwa 17 Prozent der am Projekt beteiligten Mitarbeiter konnten zwischen 41 bis 60 Gespräche erfolgreich abschließen und gut 13 Prozent der Interviewer_innen erzielten 61 bis 100 Interviews. Gut 15 Prozent der Interviewer_innen realisierten 101 bis 200 Interviews und gut 13 Prozent konnten insgesamt über 200 Gespräche erfolgreich abschließen. Zwei der mitwirkenden Interviewer_innen realisierten über alle Teilprojekte hinweg über 600 Interviews. Beide gehören zu den langjährigen, festangestellten Mitarbeiter_innen. Ihre hohe Interviewanzahl ist mit darauf zurückzuführen, dass sie als erfahrenste Mitarbeiter_innen unter anderem mit der Konvertierung der sogenannten „weichen“ Verweigerer⁵² betraut waren. Sie waren täglich im SOKO-Institut und kümmerten sich intensiv und regelmäßig um die Realisierung von Interviews aus dieser Gruppe. Jedem dieser zwei Interviewer_innen waren eine Reihe ehemaliger Verweigerer fest zugewiesen, so dass jede Zielperson einen festen Ansprechpartner hatte und immer von derselben Person betreut wurde. Darüber hinaus gab es noch fünf Interviewer_innen-Gruppen, die von mehreren Mitarbeitern genutzt werden konnten. Diesen Gruppen wurden Nummern zugewiesen, die über die professionelle CATI-Telefonanlage mehrfach nicht erreicht wurden. Um hier systembedingte Ausfälle auszuschließen, wurden diese Nummern über gesonderte Festnetztelefone angerufen. Durch diese Maßnahme konnten weitere 389 Interviews realisiert werden.

Tabelle 9.9 Anzahl Interviews je Interviewer_in

Anzahl Interviews	Absolut	Prozent
1-20	41	26,45%
21-40	21	13,55%
41-60	27	17,42%
61-100	21	13,55%
101-200	24	15,48%
über 201	21	13,55%
insgesamt	155	100,00%

Quelle: SOKO-Institut.

Insgesamt wurden über alle Teilprojekte hinweg fast 398.000 Kontaktversuche unternommen, die alle in der von den Interviewer_innen genutzten VOXCO-Software mit dem jeweiligen Kontaktergebnis dokumentiert wurden. Die Kontaktaufnahmen fanden montags bis freitags in der Zeit zwischen 09:00

⁵² Hierbei handelte es sich um Zielpersonen, die beispielsweise Zeitmangel oder Desinteresse als Nichtteilnahmegründe angaben.

und 20:00 Uhr und samstags zwischen 10:00 und 15:00 Uhr statt. Es wurde also schon durch die regulären Telefoniezeiten ein sehr großes Zeitfenster abgedeckt, so dass die Terminfindung für ein Interview mit den meisten teilnahmebereiten Zielpersonen problemlos möglich war. Für Personen, die in dieser Zeit nicht erreichbar waren, wurde zusätzlich ein Tag pro Woche eingerichtet, an welchem schon ab 8:00 Uhr telefoniert wurde sowie ein weiterer Tag, an dem bis 21:00 Uhr Termine eingetragen werden konnten. Individuelle Terminabsprachen außerhalb der regulären Zeiten waren darüber hinaus jederzeit möglich.

In der ersten Befragungswelle wurden in der Voxco-Software für jede Adresse in der Stichprobe durchschnittlich 10,1 Kontakte dokumentiert. Mit durchschnittlich elf Kontakten war die Anzahl bei den Kontrollgruppen höher als bei den Teilnehmenden, bei denen jede Adresse im Durchschnitt gut neun Mal kontaktiert wurde. Dies erklärt sich dadurch, dass aufgrund der angedachten Pärchenbildung besonders intensiv versucht wurde, zu jedem befragten Teilnehmenden auch einen passenden „Zwilling“ in der Kontrollgruppe zu befragen. Das SOKO-Institut arbeitet in den meisten Studien und so auch hier nicht mit einem automatischen Anwählsystem. Sofern in den Adressdaten mehrere Rufnummern hinterlegt waren, standen diese den Interviewer_innen bereits mit der ersten Kontaktaufnahme zur Verfügung. Da Mobilrufnummern häufiger ihre Gültigkeit verlieren, wird durch dieses Vorgehen ein systematischer Ausfall von Zielpersonen an dieser Stelle vermieden. Die tatsächliche Anzahl der Anrufe ist somit insgesamt weitaus höher, als die Anzahl der dokumentierten Kontakte.

Insgesamt war die Zielgruppe dieser Studie schwer erreichbar und auch die Bereitschaft zur Interviewteilnahme war vergleichsweise sehr gering. So wurden die Zielpersonen in diesem Projekt in der ersten Welle bis zu 54 Mal kontaktiert. In vergleichbaren Projekten genügt erfahrungsgemäß eine maximale Anzahl von etwa 20 Calls pro Adresse bis die avisierten Fallzahlen erreicht werden können. Hier wurde die Stichprobe wesentlich intensiver bearbeitet, dennoch war es nicht möglich, die angestrebte Fallzahl zu erreichen. Neben der generell schweren Ansprechbarkeit der Zielgruppe spielte hier sicher auch die Interviewlänge eine Rolle.

Tabelle 9.10 Kontakthäufigkeit

	Ø Kontakte	min	max
	8,14	1	34
KST-KOH1-W1	10,2	1	43
TST-KOH2-W1	9,76	1	34
KST-KOH2-W1	8,59	1	41
TST-KOH3-W1	9,79	1	37
KST-KOH3-W1	14,13	1	54
Welle 1 gesamt	10,1	1	54
TST-KOH1-W2	16,99	1	104
KST-KOH1-W2	15,01	1	80
TST-KOH2-W2	13,28	1	51
KST-KOH2-W2	11,04	1	37
Welle2 gesamt	14,08	1	104
TST-W3	9,49	1	43
KST-W3	9,74	1	42
Welle 3 gesamt	9,62	1	43

Quelle: SOKO-Institut.

In der zweiten Welle erhöhte sich die Anzahl der Kontakte über alle Kohorten beider Stichproben noch einmal auf durchschnittlich 14,1. Da möglichst alle Zielpersonen alle Befragungswellen durchlaufen

sollten, um aussagekräftige Ergebnisse über die langfristige Wirkung des Bundesprogramms zu erhalten und da keine neuen Zielpersonen mehr für die Studie hinzugewonnen werden konnten, wurde hier ganz besonders intensiv versucht, alle Personen der Stichproben zu erreichen.

Um eine möglichst hohe Ausschöpfung sicherstellen zu können, wurden die von den Interviewer_innen dokumentierten Kontaktergebnisse im gesamten Feldverlauf kontinuierlich analysiert und der Bearbeitungsstand der Stichprobe anhand dieser Daten kontrolliert. So konnten Maßnahmen, wie etwa eine intensive Nachbearbeitung der Stichprobe, frühzeitig eingeleitet werden.

Qualitätssicherung

Neben der kontinuierlichen Beobachtung des Bearbeitungsstandes anhand der in VOXCO dokumentierten Kontaktergebnisse und der regelmäßigen Kontrolle der bereits geführten Interviews, war die Supervision des Telefonstudios ein weiterer wichtiger Aspekt der Qualitätssicherung.

Eine der Kernaufgaben der Supervision im Rahmen des Projektes war die kontinuierliche Kontrolle der Gespräche durch Mithören und Beobachten der Eingaben über das Monitoring-Programm. Wurden hierbei Unsicherheiten oder Fehler der Interviewer_innen festgestellt, erfolgten direkt im Anschluss an das betreffende Telefonat ein Feedbackgespräch und gegebenenfalls eine individuelle Nachschulung.

Die Hauptziele der Supervision und dieser Qualitätskontrollen waren zum einen, eine hohe Datenqualität zu gewährleisten und zum anderen eine möglichst hohe Ausschöpfungsquote durch Sicherstellen einer angemessenen Kontaktaufnahme zu erreichen. Daher konzentrierte sich die Kontrolle der Gespräche gleichermaßen auf die Kontaktaufnahme wie auf das Interview selbst.

Bei der Kontaktaufnahme wurde neben der Überprüfung von grundsätzlichen Dingen, wie der exakten Erfassung der Gesprächsergebnisse und der korrekten Vorstellung, vor allem Wert auf Höflichkeit, Argumentationsfähigkeit und angemessene Hartnäckigkeit gegenüber ablehnenden und misstrauischen Gesprächspartner_innen gelegt. Diese Aspekte wurden natürlich nicht nur im Gespräch mit den Zielpersonen selbst, sondern auch mit anderen Haushaltsmitgliedern als äußerst wichtig erachtet.

Bei der Kontrolle der Interviews lag der Schwerpunkt darauf, sicherzustellen, dass alle Besonderheiten der Studie und des Fragebogens im Interview berücksichtigt wurden. Weiterhin wurde auf Verständnis des Fragebogens, Korrektheit beim Vorlesen und bei der Eingabe der Antworten und auf eine beeinflussungsfreie Interviewführung geachtet.

Die bereits erhobenen Interviewdaten wurden von Beginn an regelmäßig hinsichtlich ihrer Datenqualität ausgewertet und bei Bedarf wurden individuelle Nachschulungen vorgenommen. Dies geschah insbesondere, wenn von einzelnen Interviewer_innen eine erhöhte Anzahl von Antwortausfällen in einzelnen Fragen zu verzeichnen war. Die Ziele der Nachschulungen lagen darin, Wissenslücken und Unsicherheiten in der Argumentation zu beheben, sowie den mit fortlaufender Feldzeit entstehenden Motivationsdefiziten und Routineeffekten entgegenzuwirken.

Feldergebnisse

Insgesamt wurden in allen Teilprojekten der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ 15.240 gültige Interviews realisiert. Die detaillierten Feldergebnisse werden in der folgenden Tabelle dokumentiert, wobei einzelne Ergebnisse in Gruppen zusammengefasst dargestellt werden.

Tabelle 9.11 Ergebnisgruppen

Ergebnisgruppe	Kontaktergebnisse
Interview geführt	- erfolgreich abgeschlossene Interviews
nicht erreicht	- unterbrochenes Interview - Anrufe nach 18:00 Uhr versuchen - Anrufbeantworter - Besetztzeichen - Freizeichen - kein Termin innerhalb der Feldzeit möglich - unverbindliche Terminvereinbarung - feste Terminvereinbarung
falsche / keine Rufnummer *	- kein Anschluss - keine gültige Rufnummer angegeben - Faxanschluss - kein Privathaushalt - Zielperson unter allen Nummern nicht erreichbar
Verweigerungen	- Verweigerung über Servicenummer - abgebrochenes Interview - andere Gründe, werden vom Interviewer offen erfasst ** - sofort aufgelegt - Zielperson ist aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage teilzunehmen
nicht Zielgruppe (nur Welle 1)	- Einstiegsfragen zu aktueller, vergangener oder zukünftiger Programmteilnahme verneint
Deutsch nicht ausreichend (nur Welle 1)	- Deutschkenntnisse für Interview nicht ausreichend

Quelle: SOKO-Institut.

Erläuterung: * Auch in Wellen zwei und drei verloren noch einige Rufnummern ihre Gültigkeit. Dieser Ausfallgrund trat dort jedoch wesentlich seltener auf, als noch in der ersten Befragungswelle. ** Üblicherweise umfassen die von den Interviewern auswählbaren Verweigerungsgründe weitere Optionen wie „Verweigerung aus Prinzip“, „Teilnahme nicht am Telefon“ oder „keine Zeit“. Um jedoch sicherzustellen, dass die Mitarbeiter_innen, die mit der Konvertierung der „weichen“ Verweigerer betraut waren möglichst detaillierte Informationen zu den Gründen für die Ablehnung der Teilnahme zur Verfügung haben, wurden hier alle Verweigerungsgründe unter „andere Gründe“ ausführlich offen aufgenommen.

Tabelle 9.12 Feldergebnis Welle 1

	Gesamt	Interviews		nicht erreicht		falsche / keine Rufnummer		Verweigerungen		nicht Zielgruppe		Deutschkennt-nisse nicht ausreichend	
		Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote
TST-KOH1-W1	7.521	2.393	31,80%	1.584	21,06%	1.591	21,15%	1.688	22,44%	46	0,61%	220	2,93%
KST-KOH1-W1	8.266	2.283	27,62%	1.632	19,74%	2.144	25,94%	1.941	23,48%	0	0,00%	266	3,22%
TST-KOH2-W1	1.275	457	35,84%	280	21,96%	270	21,18%	236	18,51%	9	0,71%	23	1,80%
KST-KOH2-W1	1.633	434	26,58%	419	25,66%	408	24,98%	325	19,90%	0	0,00%	47	2,88%
TST-KOH3-W1	3.251	1.144	35,19%	669	20,58%	766	23,56%	577	17,75%	32	0,98%	63	1,94%
KST-KOH3-W1	3.804	982	25,81%	973	25,58%	869	22,84%	907	23,84%	0	0,00%	73	1,92%

Quelle: SOKO-Institut.

Tabelle 9.13 Feldergebnis Welle 2

	Gesamt	Interviews		nicht erreicht		falsche / keine Rufnummer		Verweigerungen	
		Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote
TST-KOH1-W2	2.349	1.719	73,18%	251	10,69%	217	9,24%	162	6,90%
KST-KOH1-W2	2.273	1.416	62,30%	314	13,81%	254	11,17%	289	12,71%
TST-KOH2-W2	454	301	66,30%	80	17,62%	31	6,83%	42	9,25%
KST-KOH2-W2	428	253	59,11%	107	25,00%	25	5,84%	43	10,05%

Quelle: SOKO-Institut.

Tabelle 9.14 Feldergebnis Welle 3

	Gesamt	Interviews		nicht erreicht		falsche / keine Rufnummer		Verweigerungen	
		Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote
TST-W3	3.144	2.153	68,48%	512	16,28%	210	6,68%	269	8,56%
KST-W3	2.629	1.706	64,89%	502	19,09%	115	4,37%	306	11,64%

Quelle: SOKO-Institut.

Neutrale Ausfälle

Die gelieferten Brutto-Adressen der ersten Welle enthielten teilweise nicht mehr aktuelle Telefonnummern, was besonders häufig bei Mobilnummern vorkommt. Die zugehörigen Adressen wurden daher in eine weitere Telefonnummernrecherche übergeben. Sofern eine neue oder weitere Rufnummer gefunden werden konnte, wurde diese in das CATI-System eingetragen und für die Telefonie erneut freigegeben. In der ersten Befragungswelle konnte für insgesamt 6.048 Personen keine Nummer ermittelt werden. Die Quote der falschen Rufnummern war hier naturgemäß mit 23,5 Prozent deutlich höher, als in der zweiten (8,3 Prozent) oder der dritten Welle (5,5 Prozent). Alle Zielpersonen der zweiten und dritten Befragungswellen wurden schon einmal erreicht und bei jedem Interview nach zusätzlichen oder neuen Kontaktmöglichkeiten für das nächste Gespräch gefragt. Dennoch verloren auch in den Wellen zwei und drei einige Rufnummern ihre Gültigkeit und es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Verbindungsteilnehmer für die SOKO-Rufnummer eine Sperre eingerichtet haben. 692 im Rahmen der ersten Befragungswelle kontaktierte Personen (2,7 Prozent) konnten aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse nicht an dieser Panelstudie teilnehmen. Die wesentliche Bedingung für die Durchführung des Interviews in der Gruppe der Teilnehmenden der ersten Welle war, dass die Zielpersonen entweder aktuell am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ teilnehmen oder dies in der Vergangenheit getan haben. Trotz intensiven Nachfragens seitens der Interviewer gaben 87 Personen (0,6 Prozent) an, nie an dem Programm teilgenommen zu haben. In den Wellen zwei und drei wurden auch diejenigen befragt, die nicht mehr im Rahmen des Programms beschäftigt waren, unabhängig davon, ob die Maßnahme abgebrochen worden oder vertragsmäßig ausgelaufen ist.

Ausschöpfungsberechnung

Bei der Berechnung der Ausschöpfungsquote werden die neutralen Ausfälle nicht berücksichtigt.

Die Ausschöpfungsquote über die gesamte erste Welle betrug 40,6 Prozent. Generell ist bei derartigen Studien die Ausschöpfungsquote bei den Teilnehmenden höher als bei den Zielpersonen der Kontrollgruppe. Dies liegt in der Regel daran, dass letztere schwieriger zu motivieren sind, da sie nicht direkt von den evaluierten Programmen profitieren und daher keinen Bezug der Studie zu ihrem eigenen Leben herstellen. Dies ist auch bei dieser Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ festzustellen. Die Ausschöpfungsquote bei den Kohorten der Teilnehmenden ist in der ersten Welle mit 44,2 Prozent deutlich höher als die Ausschöpfung der Kontrollgruppe, die bei 37,4 Prozent liegt.

Tabelle 9.15 Ausschöpfung Welle 1

	TST-KOH1-W1		KST-KOH1-W1		TST-KOH2-W1		KST-KOH2-W1		TST-KOH3-W1		KST-KOH3-W1		Welle 1 gesamt	
Brutto-Adressen CATI	7.521	100,00%	8.266	100,00%	1.275	100,00%	1.633	100,00%	3.251	100,00%	3.804	100,00%	25.755	100,00%
falsche / keine Rufnummer	1.591	21,15%	2.144	25,94%	270	21,18%	408	24,98%	766	23,56%	869	22,84%	6048	23,48%
gehört nicht zur Zielgruppe	46	0,61%	0	0,00%	9	0,71%	0	0,00%	32	0,98%	0	0,00%	87	0,34%
Deutschkenntnisse nicht ausreichend für Interview	220	2,93%	266	3,22%	23	1,80%	47	2,88%	63	1,94%	73	1,92%	692	2,69%
Summe neutrale Ausfälle	1.857	24,69%	2.410	29,16%	302	23,69%	455	27,86%	861	26,48%	942	24,76%	6827	26,51%
Netto-Adressen	5.664	100,00%	5.856	100,00%	973	100,00%	1.178	100,00%	2.390	100,00%	2.862	100,00%	18.928	100,00%
nicht erreicht	1.584	27,97%	1.632	27,87%	280	28,78%	419	35,57%	669	27,99%	973	34,00%	5.558	29,37%
Verweigerungen	1.688	29,80%	1.941	33,15%	236	24,25%	325	27,59%	577	24,14%	907	31,69%	5.675	29,98%
Interview geführt	2.393	42,23%	2.283	38,99%	457	46,97%	434	36,84%	1.144	47,87%	982	34,31%	7.692	40,64%

Quelle: SOKO-Institut.

Tabelle 9.16 Ausschöpfung Welle 2

	TST-KOH1-W2		KST-KOH1-W2		TST-KOH2-W2		KST-KOH2-W2		Welle 2 gesamt	
Brutto-Adressen CATI	2.349	100,00%	2.273	100,00%	454	100,00%	428	100,00%	5.504	100,00%
falsche / keine Rufnummer	217	9,24%	254	11,17%	31	6,83%	25	5,84%	527	9,57%
Netto-Adressen	2.132	100,00%	2.019	100,00%	423	100,00%	403	100,00%	4.977	100,00%
nicht erreicht	251	11,77%	314	15,55%	80	18,91%	107	26,55%	752	15,11%
Verweigerungen	162	7,60%	289	14,31%	42	9,93%	43	10,67%	536	10,77%
Interview geführt	1.719	80,63%	1.416	70,13%	301	71,16%	253	62,78%	3.689	74,12%

Quelle: SOKO-Institut.

Über die zweite Befragungswelle konnte eine Ausschöpfung von 74,1 Prozent erreicht werden. Auch hier liegt die Ausschöpfungsquote der Teilnehmendengruppe mit 79,1 Prozent wieder über der der Kontrollgruppe, die 68,9 Prozent beträgt.

Tabelle 9.17 Ausschöpfung Welle 3

	TST-W3		KST-W3		Welle 3 gesamt	
Brutto-Adressen CATI	3.144	100,00%	2.629	100,00%	5.773	100,00%
falsche / keine Rufnummer	210	6,68%	115	4,37%	325	5,63%
Netto-Adressen	2.934	100,00%	2.514	100,00%	5.448	100,00%
nicht erreicht	512	17,45%	502	19,97%	1014	18,61%
Verweigerungen	269	9,17%	306	12,17%	575	10,55%
Interview geführt	2.153	73,38%	1.706	67,86%	3.859	70,83%

Quelle: SOKO-Institut.

Die Ausschöpfungsquote der dritten Welle lag bei 70,8 Prozent. Der Ausschöpfungswert der Teilnehmenden lag in dieser Befragungswelle bei 73,4 Prozent, der der Kontrollgruppe bei 67,9 Prozent.

Interviewdauer

Die Interviewdauer lag bei der ersten Welle der Teilnehmenden-Befragung im Durchschnitt bei fast 35 Minuten. Die Interviews mit der Kontrollgruppe dauerten hier gut 28 Minuten. In den zweiten und dritten Befragungswellen verkürzte sich die durchschnittliche Interviewdauer bei den Teilnehmenden auf etwa 21 Minuten und bei der Kontrollgruppe auf etwa 19 Minuten.

Tabelle 9.18 Interviewdauer

Teilprojekt	Ø Interviewdauer
TST-KOH1-W1	00:34:41
TST-KOH2-W1	00:34:48
TST-KOH3-W1	00:34:52
TST-KOH1-W2	00:20:50
TST-KOH2-W2	00:21:49
TST-W3	00:20:51
KST-KOH1-W1	00:27:19
KST-KOH2-W1	00:28:20
KST-KOH3-W1	00:31:04
KST-KOH1-W2	00:19:07
KST-KOH2-W2	00:18:59
KST-W3	00:18:18

Quelle: SOKO-Institut.

Datenaufbereitung

Aufgrund der umfangreichen Programmierung, welche die Datenerfassung auf die erlaubten Werte beschränkte, umfasste die Datenbereinigung lediglich Bereiche, die durch das Zurückgehen im Fragebogen⁵³ entstehen.

Die Übermittlung der erhobenen anonymisierten Daten an das ZEW erfolgte GPG-verschlüsselt.

⁵³ Falls Befragte im Befragungsablauf feststellen, dass sie eine vorherige Frage falsch beantwortet haben, wird an die entsprechende Stelle im Fragebogen zurückgegangen und die Eingabe korrigiert. Sofern Filterfragen an die vorherige Eingabe geknüpft waren, bleiben deren Belegungen im Datensatz erhalten. Diese werden im Rahmen der Datenaufbereitung gelöscht.

9.2 Anhang zu Kapitel 3

Tabelle 9.19 Übersicht SGB II-Vergleichstypen

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

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

Erläuterung: eLb: erwerbsfähige Leistungsberechtigte.

Tabelle 9.20 Beteiligung der Jobcenter an anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen

	Alle in %	Teilnahmestatus Jobcenter		
		TN in %	TN-I in %	NTN-I in %
Perspektive 50plus (2005-2015)	93,6	93,6	95,1	91,5
ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit (seit 2015)	82	83,3	81,3	81,9
Modellprojekt Bürgerarbeit (2011-2014)	45,1	73,1	46,3	20,2
Kommunal-Kombi (2008/09)	13,9	25,6	13	5,3

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

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

TN: Teilnehmende Jobcenter; TN-I: Teilnahmeinteressierte, aber nicht berücksichtigte Jobcenter; NTN-I: Nichtteilnahmeinteressierte Jobcenter. N=295.

Tabelle 9.21 Gründe der Jobcenter für die Bewerbung zur Teilnahme am Programm

	Alle	erfolgreiche Bewerbungen	nicht erfolgreiche Bewerbungen
Wir können den Langzeitarbeitslosen eine neue Perspektive bieten, nachdem andere Programme ausgelaufen sind (50+, Bürgerarbeit)	71,0	74,4	68,9
Für Langzeitarbeitslose gibt es zu wenig (andere) geeignete Programme bzw. Instrumente	46,0	47,4	45,1
Das Bundesprogramm hat eine überzeugende Konzeption.	30,5	25,6	33,6
Die Beteiligung am Bundesprogramm hilft und mit Mittelkürzungen zurecht zu kommen	30,5	32,1	29,5
Wir können unsere Beziehungen zu Trägern und anderen Dienstleistern aufrechterhalten bzw. weiter entwickeln	26,0	20,5	29,5
Es gibt bei uns ausreichend Unternehmen die Stellen bereitstellen	25,5	15,4	32,0
Wir haben Kapazitäten für die Durchführung des Programms	19,5	7,7	27,0
Das Programm lässt sich leicht abwickeln	5,0	2,6	6,6

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

Erläuterung: Frage: „Welche der Gründe haben das Jobcenter dazu bewogen, sich um eine Beteiligung an dem Programm zu bewerben?“ N=200.

9.3 Anhang zu Kapitel 4

Tabelle 9.22 Notwendigkeit öffentlich geförderter Beschäftigung

	Teilnehmende Jobcenter, Angaben in %
Ein solches Instrument braucht es nicht, die bestehenden Fördermöglichkeiten sind ausreichend	1,8%
Ein Regelinstrument öffentlich geförderter Beschäftigung ist sinnvoll	95,2%
Ich kann nicht beurteilen, ob ein solches Instrument notwendig ist	0,6%
Keine Angaben	2,4%

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: N=167, Frage: Wie beurteilen Sie allgemein die Notwendigkeit öffentlich geförderter Beschäftigung?

Tabelle 9.23 Akquise von Arbeitgebern als Herausforderung
Bitte geben Sie an, wie sehr die folgenden Aussagen hinsichtlich der Programmumsetzung in Ihrer Organisation zutreffen: Die Akquise von Betrieben stellt eine große Herausforderung dar:

	Trifft voll zu	trifft überwiegend zu	trifft nur teilweise zu	trifft gar nicht zu
Teilnehmende Jobcenter, Angaben in Prozent	33,1%	26,4%	27,6%	12,9%

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: N=163

Tabelle 9.24 Wie verteilen sich die Teilnehmenden auf die Arbeitgeber?

	Teilnehmende Jobcenter, Angaben in %
Arbeitgeber mit einem Teilnehmenden	41,1%
Arbeitgeber mit zwei bis fünf Teilnehmenden	33,2%
Arbeitgeber mit sechs bis zehn Teilnehmenden	11,7%
Arbeitgeber mit mehr als zehn Teilnehmenden	14,1%

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: N=161

Tabelle 9.25 Sind die Zielgruppen für ein solches Programm richtig benannt?

Teilnehmende Jobcenter, Angaben in %

Zu restriktiv	69,5%
Zu unbestimmt	1,8%
Genau richtig	27,5%
Keine Angaben	1,2%

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: N=167

Tabelle 9.26 Häufigkeit der Umsetzung beschäftigungsbegleitender Aktivitäten: Im Vergleich zu den ursprünglich geplanten beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten werden ...Teilnehmende Jobcenter,
Angaben in %

mehr Begleitaktivitäten als geplant durchgeführt	4,8%
Begleitaktivitäten wie geplant durchgeführt	55,1%
andere Begleitaktivitäten als geplant durchgeführt	10,8%
weniger Begleitaktivitäten als geplant durchgeführt	26,4%
keine Angabe	3,0%

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: N=167

Tabelle 9.27 Wenn „weniger Begleitaktivitäten als geplant durchgeführt“ wurden: Was sind die Gründe dafür?

	Teilnehmende Jobcenter, Angaben in %
Geringe Motivation der Teilnehmenden	45,5%
Finanzierungsprobleme	4,5%
Zusagen von Externen wurden nicht eingehalten	0,0%
Interne Kapazitätsprobleme	9,1%
Anderes, und zwar*	40,9%

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: N=44.

*Nennungen bei Anderes: Angebote standen nicht von Beginn an und durchgängig zur Verfügung / Bei einzelnen Teilnehmenden bestand kein Bedarf an zusätzlichen begleitenden Aktivitäten / Bisher konnten nicht alle zur Verfügung stehenden Stellen besetzt werden, so dass dies Vorrang genießt / Die individuelle Bedarfslage ist anders als geplant / Die Notwendigkeit ist nicht gegeben, die Teilnehmenden sind relativ stabil / Fehlende Notwendigkeit im Einzelfall / Fehlender Bedarf an geplanten begleitenden Aktivitäten / Geänderte Bedarfslage gegenüber der ursprünglichen Planung / Geringe Motivation der TN und auch interne Kapazitätsgründe / Geringe Motivation der TN und es konnte 1 Projekt a 18 TN nicht realisiert werden, da die Arbeitgeber kein Interesse hatten und die Qualität der TN zu schlecht war / Interne Kapazitätsprobleme und geringe Motivation der Teilnehmenden und fehlende Rechtsgrundlagen / Kein Erfordernis / Notwendigkeit der Beratung (Schuldnerberatung, Psychosoziale Betreuung und Suchtberatung) lag bei allen Teilnehmern nicht vor / Planung zu hoch angesetzt / TN werden nicht von der Arbeit freigestellt / Vereinbarung Arbeitszeit mit Begleitaktivitäten (Arbeitgeber nicht am Angebotsort) / Vermutete Bedarfe nicht eingetreten / Zusagen von Externen wurden nicht eingehalten und für geplante Aktivitäten gab es keine Angebote von Externen (N=18).

Tabelle 9.28 Angebote zur Qualifizierung nach Verdichtungsgrad

	Jobcenter insgesamt	Verdichtung*	
		Städtisch	Ländlich
Angebote zur Qualifizierung	45,5	53,13%	40,8%

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: N= 167

*Beim Verdichtungsgrad werden zwei Ausprägungen unterschieden, nämlich „verdichtete“ (städtische oder großstädtische Regionen) und ländliche Regionen. Auch der Verdichtungsgrad beruht auf der Regionalaufteilung der SGB II-Typen.

Tabelle 9.29 Lernerfahrungen der Jobcenter durch die Programmteilnahme: Bitte geben Sie für die folgenden Bereiche an, ob Ihr Jobcenter im Rahmen der Programmumsetzung viel gelernt, einiges gelernt, wenig gelernt oder gar nichts Neues gelernt hat:

	Viel gelernt	Einiges gelernt	Wenig gelernt	Nichts Neues gelernt
Potenziale und Grenzen von Langzeitarbeitslosen	13,5%	39,9%	26,4%	20,3%
Neue Formate der Kundenbetreuung und beschäftigungsbegleitender Aktivitäten	9,8%	39,3%	34,4%	16,6%

Quelle: Jobcenter-Befragung, 2. Welle, eigene Berechnungen.

Erläuterung: N=163

9.4 Anhang zu Kapitel 5

Tabelle 9.30 Dimensionen, Indikatoren und Items der sozialen Teilhabe in der CATI-Befragung von Teilnehmenden und Kontrollpersonen

Dimensionen	Indikatoren	Wertebereich	Ursprungsitems der Indikatoren		Skala
			Itemnummer Fragebogen Welle 1	Inhalt	
Lebenszufriedenheit		0 bis 10	Q212	Zufriedenheit mit dem Leben	0 bis 10
Ressourcen	Konsum	0 bis 3	Q2313B, D, I	Finanzielle Einschränkungen bei Veranstaltungsbesuchen, Kleidung kaufen, mit Freunden/Bekanntem ausgehen	0 oder 1
	Aktivitäten und Mobilität	1 bis 5	Q2312B2, D2, I2	Häufigkeit von Veranstaltungsbesuchen, Kleidung kaufen, mit Freunden/Bekanntem ausgehen	1 bis 5
			Q239, 10, 11	Person besitzt Führerschein und verfügt über Kfz oder hat gute ÖPNV-Anbindung	0 oder 1
	Warme Mahlzeit	1 bis 4	Q2313H	Tägliche warme Mahlzeit wird aus Geldmangel nicht häufiger zu sich genommen	0 oder 1
Q2312			Häufigkeit einer warmen Mahlzeit pro Tag	1 bis 5	
Selbstwirksamkeit	Selbstvertrauen	1 bis 5	Q231E, F, G	Kann Probleme aus eigener Kraft meistern, kann schwierige Aufgaben lösen, werde gebraucht	1 bis 5
	Selbstbestimmtheit	1 bis 4	Q2318A - D	Einstellungen zu Leben und Zukunft: Andere bestimmen, Verhältnisse zu kompliziert, Schicksal bestimmt über im Leben Erreichtes	1 bis 4
Kompetenzen	Fertigkeiten	1 bis 4	Q238A - E	Wie leicht fallen folgende Verrichtungen: Brief/Email auf Deutsch schreiben, einfache Matheaufgaben lösen, eigene Tätigkeit erklären, mit Computer umgehen.	1 bis 4
	Softskills	1 bis 5	Q231H - N	Bin pünktlich, arbeite genau, habe Spaß an neuen Aufgaben etc.	1 bis 5
Erwerbstätigkeit	Arbeitszufriedenheit	1 bis 4	Q211	Zufriedenheit mit der Beschäftigung	0 bis 10
			Q2213B, D, F, J	Tätigkeit entspricht beruflichen Erfahrungen, ist mit Privatleben vereinbar, unterfordert, ist sinnvoll, verbessert Wohlbefinden, ist befriedigend, erlaubt Weiterentwicklung	1 bis 4
			Q2214D	Anerkennung durch Vorgesetzte	1 bis 4
			Q231C	Wichtigkeit eigenes Geld zu verdienen	1 bis 5

Anhang

	Arbeitsertaglichkeit	1 bis 4	Q2213C, G, H	Tätigkeit überfordert, ist körperlich anstrengend, ist stressig	1 bis 4
Soziale Integration	Kollegialität	1 bis 4	Q2214A, C, D	Kollegen helfen, sind fair, am Arbeitsplatz nicht auf sich allein gestellt	1 bis 4
	Soziales Netzwerk	1 bis 5	Q231A, B	Genügend hilfsbereite Bekannte, Bekannte helfen bei Jobsuche	1 bis 5
Q2312B2, E2, G2			Häufigkeit Plaudern mit Nachbarn, gemeinsame Unternehmungen mit anderen, Präsenz in Sozialen Medien	1 bis 5	
Gesundheit	Gesundheitszustand	1 bis 4	Q232	Selbsteinschätzung Gesundheitszustand vergangene 4 Wochen	1 bis 5
			Q233	Belastbarkeit in Arbeitsstunden pro Tag (gruppiert)	1 bis 4
			Q234	Häufigkeit von Angst, Reizbarkeit, Niedergeschlagenheit, Schlaflosigkeit etc. in vergangenen vier Wochen	1 bis 5
			Q235	Tage krankgeschrieben letzte 3 Monate (gruppiert)	1 bis 5
	Gesundheitsverhalten	1 bis 5	Q236A, B, C	Regelmäßige Bewegung, Arztbesuch bei Krankheitsgefühl, Gesundheitsbewusstsein	1 bis 5
Anerkennung	gesellschaftliche Anerkennung	1 bis 10	Q2531	Selbsteinschätzung Zugehörigkeit zur Gesellschaft (ausgeschlossen/zugehörig)	1 bis 10
			Q2532	Selbsteinschätzung Stellung in der Gesellschaft (unten/oben)	1 bis 10
			Q2314	In letzten 6 Monaten diskriminiert gefühlt	1 oder 0
	Vertrauen in Institutionen	1 bis 5	Q2317A - G	Vertrauen in die Arbeit der Bundesregierung, Gewerkschaften, der Polizei, der JC, des Bildungs- bzw. Gesundheitssystems, von Hilfsorganisationen	1 bis 5

Quelle: FD_BPSTAA; eigene Berechnungen.

Erläuterungen: Für die Indikatorbildung wurden alle Items so umcodiert, dass ein höherer Skalenwert eine höhere soziale Teilhabe anzeigt. Bei dichotomen Items steht der Wert 1 für den besseren Zustand.

Tabelle 9.31 Operationalisierung institutioneller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 9.32 Operationalisierung individueller Umwandlungsfaktoren in der Teilnehmenden-Befragung

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

Quelle: Eigene Darstellung.

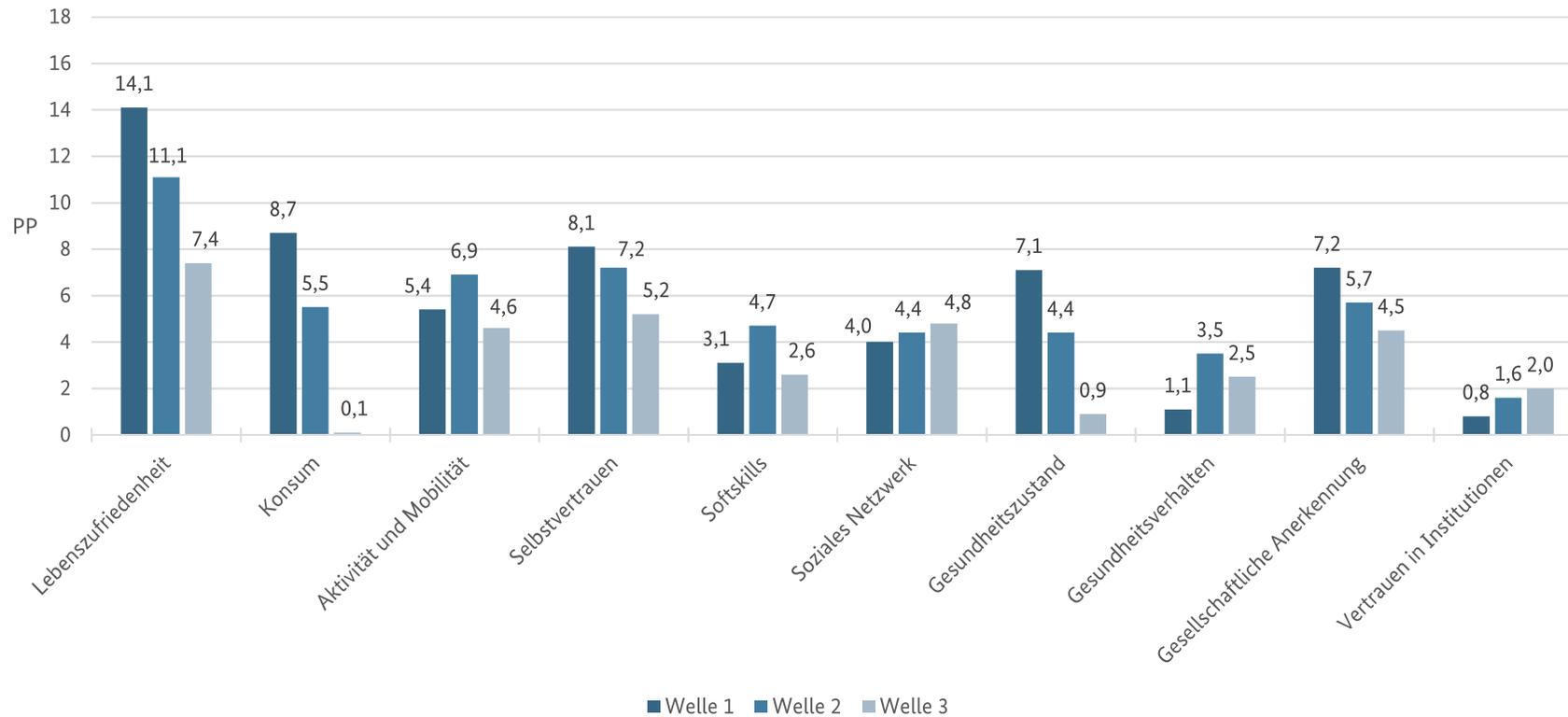
Tabelle 9.33 Differenz der geschätzten Programmwirkungen nach JC-Typ der Kontrollperson

	Lebenszufriedenheit			Konsum		
	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.
Welle 1	12,6	14,1	-1,5	7,8	8,5	-0,7
Welle 2	-2,8	-2,6	-0,2	-2,7	-4,2	1,5
Welle 3	-7,4	-6,2	-1,2	-8,0	-10,0	2,0
	Aktivität und Mobilität			Selbstvertrauen		
	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.
Welle 1	5,0	6,3	-1,3	8,1	7,4	0,7
Welle 2	1,0	0,2	0,8	0,6	-1,7	2,3
Welle 3	-1,8	-1,7	-0,1	-0,6	-3,6	3,0
	Selbstbestimmtheit			Softskills		
	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.
Welle 1	4,6	1,6	3,0**	3,4	2,7	0,7
Welle 2	-0,2	1,0	-1,2	2,1	1,2	0,9
Welle 3	-4,0	-1,2	-2,8	0,6	-0,8	1,4
	Soziales Netzwerk			Gesundheitszustand		
	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.
Welle 1	4,4	4,2	0,2	7,3	6,7	0,6
Welle 2	-1,2	0,3	-1,5	-1,5	-3,1	1,6
Welle 3	-0,2	-0,9	0,7	-5,2	-8,9	3,7
	Gesundheitsverhalten			Gesellschaftliche Anerkennung		
	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.
Welle 1	1,2	1,4	-0,2	7,1	7,6	-0,5
Welle 2	2,4	1,9	0,5	-0,2	-2,7	2,5
Welle 3	3,3	0,3	3,0	-3,2	-2,8	-0,4
	Vertrauen in Institutionen					
	teilnehmendes JC	nicht teilnehmendes JC	Diff.			
Welle 1	0,4	1,4	-1,0			
Welle 2	0,6	0,4	0,2			
Welle 3	-1,4	1,6	-3,0			

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: Diff. = Differenz teilnehmendes JC – nicht-teilnehmendes JC. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Teilhabeindikatoren auf einen Indikator für die Teilnahme am Bundesprogramm, der mit einem Indikator für die Befragungswellen interagiert wurde. Die Schätzungen wurden jeweils auf einer Teilstichprobe der Matches von Teilnehmenden und Kontrollpersonen durchgeführt. Die Stichprobe wurde danach aufgeteilt, ob die Kontrollperson des Matches in einem JC ist, dass am Bundesprogramm teilnimmt oder nicht teilnimmt. Die Teilhabeindikatoren wurden in Prozentpunkte der Ausprägung umgerechnet (siehe Abschnitt 5.4.3). */**/** zeigen einen zum 10/5/1-Prozentsniveau signifikante Differenz zwischen den auf beiden Teilstichproben geschätzten Programmwirkungen an. Nur bei dem Indikator Selbstbestimmtheit tritt ein signifikanter Unterschied auf, der auf eine Positivselektion der Kontrollpersonen hindeutet.

Abbildung 9.1 Geschätzte durchschnittliche Programmwirkungen über die drei Befragungswellen, gewichtet mit Befragungswahrscheinlichkeit



Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen und Darstellung.

Erläuterung: PP = Prozentpunkte. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen der Indikatoren der sozialen Teilhabe auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt und welche jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, 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 5.4.3). 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 Erstbefragung, sowie bei den Wiederholungsbefragungen, bestimmte Personengruppen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit erreicht werden.

Tabelle 9.34 Schätzung der Programmwirkung und des Einkommenseffektes auf die gesellschaftliche Anerkennung für verschiedene Personengruppen und Wellen, in PP

Spalte	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Welle 1			Welle 2			Welle 3		
	Basis-schätzung	Schätzung mit Einkommen		Basis-schätzung	Schätzung mit Einkommen		Basis-schätzung	Schätzung mit Einkommen	
		ATT	Einkommen seffekt		ATT	Einkommen seffekt		ATT	Einkommen seffekt
Alle	7,363***	6,785***	0,416***	5,772***	4,767***	0,623***	4,573***	3,932**	0,692***
Gesundheitliche Einschränkung	8,472***	8,453***	0,356***	5,310***	4,708***	0,728***	6,081***	5,089**	0,571***
Kinder in der BG	6,606***	5,929***	0,503***	7,005***	4,293**	0,401***	6,169*	4,500	0,792***
Langer Leistungsbezug (≥ 7 Jahre)	8,031***	7,731***	0,370***	6,924***	5,764***	0,550***	7,523***	7,100***	0,656***

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: PP = Prozentpunkte. Die geschätzten Programmwirkungen basieren auf multivariaten Regressionen des Teilhabeindicators für gesellschaftliche Anerkennung auf eine 0-1 Variable, die die Teilnahme am Bundesprogramm angibt, und das Nettohaushaltseinkommen aus den Befragungsdaten. Diese beiden Variablen wurden jeweils mit einer 0-1 Variable für die drei Befragungswellen interagiert wurde. Zusätzlich beinhalten die Regressionen die nicht interagierten Befragungswellenindikatoren, 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 5.4.3). */**/** zeigen Signifikanz zum 10/5/1-Prozent-Niveau an.

Tabelle 9.35 Kompensierendes Jahreseinkommen als monetärer Gegenwert des Gewinns an gesellschaftlicher Anerkennung durch die Teilnahme am Bundesprogramm für verschiedene Personengruppen und Wellen, in Euro

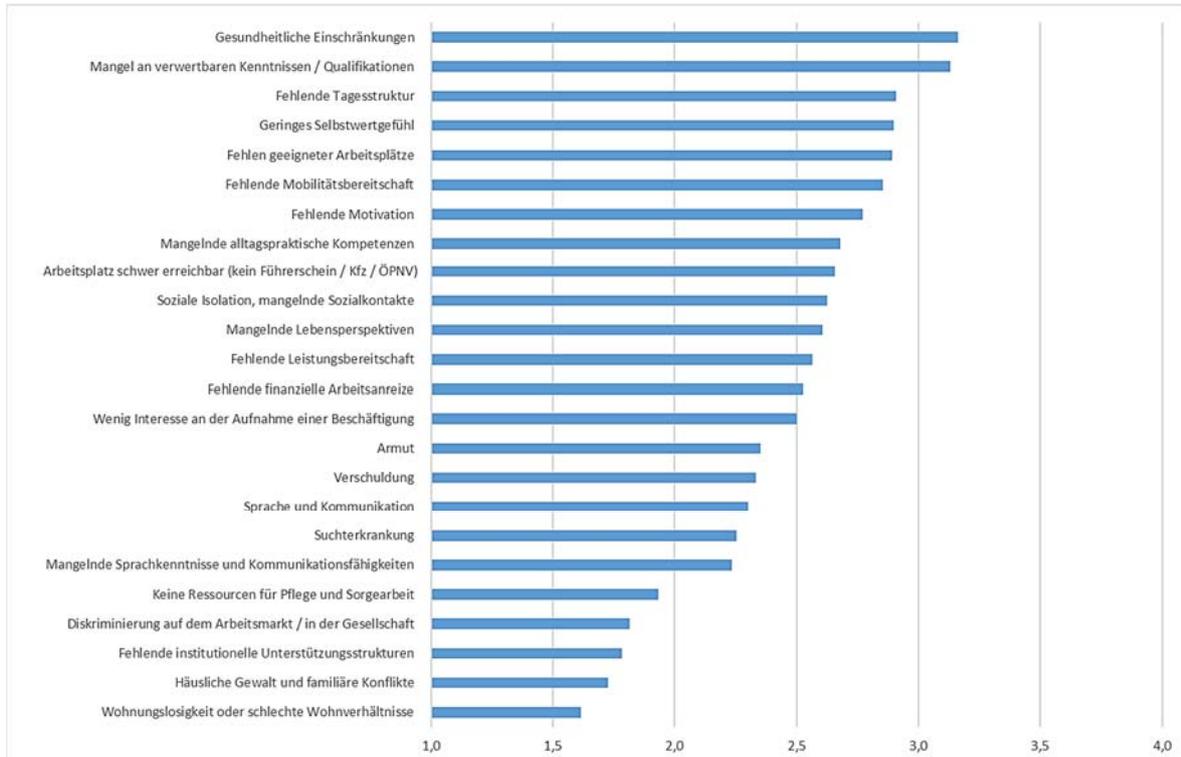
Personengruppe	Welle 1		Welle 2		Welle 3	
	Durchschnitt	95%-Konfidenzintervall	Durchschnitt	95%-Konfidenzintervall	Durchschnitt	95%-Konfidenzintervall
Alle	16.310	(10.746-21.875)	7.652	(3.892-11.412)	5.682	(0.649-10.714)
Gesundheitliche Einschränkung	23.744	(11.455-36.033)	6.467	(1.973-10.962)	8.912	(-0.142-17.966)
Kinder in der BG	11.787	(5.017-18.558)	10.706	(-0.741-22.152)	5.682	(-2.540-13.904)
Langer Leistungsbezug (≥ 7 Jahre)	20.895	(11.085-30.705)	10.480	(4.125-16.835)	10.823	(2.764-18.882)

Quelle: FD_BPSTAA, eigene Berechnungen.

Erläuterung: Das kompensierende Einkommen berechnet sich als Quotient aus dem ATT (Spalten 2, 5 und 8 in Tabelle 7.4) und dem Einkommenseffekt (Spalten 3, 6 und 9 in Tabelle 7.4) multipliziert mit 1.000. Beispiel: alle Teilnehmenden in Welle 1: $(6,785/0,416)*1000 = 16.310$ Euro/Jahr. Es gibt an, wie viel jährliches Einkommen die Teilnehmenden erhalten müssten, um einen ebenso hohen Gewinn an gesellschaftlicher Anerkennung zu erreichen, wie durch ein Jahr der Teilnahme am Bundesprogramm.

9.5 Anhang zu Kapitel 6

Abbildung 9.2 Verbreitung von Hemmnissen für Erwerbsintegration und soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen nach Einschätzung der Jobcenter



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

Erläuterung: Frage: „Es gibt eine Reihe von möglichen Hindernissen für die Erwerbsintegration und soziale Teilhabe. Wir wollen Ihre Einschätzung darüber wissen, für wie viele arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende dies ein relevantes Problem ist“ und hatte folgende Antwortmöglichkeiten: „1 – für sehr viele, 2 – für einen großen Teil, 3 – für einige, 4 – für sehr wenige“. N=290.

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.
- Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2011): *Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen II. Die Erfahrungen der Geförderten*. IAB Regional. *Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz*. IAB Nordrhein-Westfalen, 07/2011, Nürnberg.
- Bauer, Frank; Bendzulla, Christoph; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): *Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen*. IAB-Forschungsbericht, 07/2016, Nürnberg.
- Berg, Marco; Cramer, Ralph; Dickmann, Christian; Gilberg, Reiner; Jesske, Birgit; Kleudgen, Martin; Bethmann, Arne; Fuchs, Benjamin; Huber, Martina; Schwarz, Stefan; Trappmann, Mark; Reindl, Alice (2016): *Codebuch und Dokumentation des 'Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung' (PASS), Band I: Datenreport Welle 9*, Nürnberg.
- 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.
- Blanchflower, David G.; Oswald, Andrew J. (2004): *Well-being over time in Britain and the USA*. In: *Journal of Public Economics* 88.7-8, S. 1359-1386.
- 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.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW); Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V. (bag arbeit); Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration e. V. (EFAS); Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit e. V. (IDA) (2013): *Arbeiten und an der Gesellschaft teilhaben - Wege aus verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit*. Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2014): *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen*, Nürnberg 2014
- BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): *Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit*. Berlin.
- BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): *Bekanntmachung Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“*. In: *Bundesanzeiger AT 07.05.2015 B2*.

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. BAnz AT 31.01.2017 B1.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Bekanntmachung Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ zur Umsetzung von § 11 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch. Berlin.
- Bohlender, Matthias (2012): Von Mariantal zu Hartz IV. Zur Geschichte und Gegenwart des Regierens von „Langzeitarbeitslosigkeit“, in: Lindenau, Mathias; Meier Kressig, Marcel (Hrsg.): Zwischen Sicherheitserwartung und Risikoerfahrung. Vom Umgang mit einem gesellschaftlichen Paradox in der Sozialen Arbeit. Bielefeld: transcript, S. 141-166.
- Bundesrat Drucksache, 366/18: Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG). Gesetzentwurf der Bundesregierung (2018) (Bundesrat Drucksache, 366/18)
- 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.
- Clark, Andrew E.; Oswald, Andrew J. (2002): A simple statistical method for measuring how life events affect happiness. In: International Journal of Epidemiology 31.6, S. 1139–1144.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Vorsorge (2019): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Deutscher Verein. Berlin.
- 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.
- Frey, Bruno S.; Stutzer, Alois (2012): The use of happiness research for public policy. In: Social choice and welfare 38.4, S. 659–674.
- 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.
- Hirseland, 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 28.06.2019)).
- 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 28.06.2019)).
- IAQ; ZEW; ZOOM; SOKO (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Dritter Zwischenbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (online verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb531-evaluation-des-bundesprogramms-soziale-teilhabe-am-arbeitsplatz.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 28.06.2019)).
- ISG/IAW (2017): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. Berlin (Forschungsbericht, 485).
- ISG/IAW (2018): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. Berlin (Forschungsbericht, 511).
- 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.
- Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie; Weimann, Joachim (2017): The subjective well-being of workfare participants: insights from a day reconstruction survey. *Applied Economics* Jg. 49.13, S. 1311-1325.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Berlin (WISO Diskurs). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04389.pdf>.

- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose; Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- 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.
- Lietzmann, Thorsten (2016): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen. In: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 69 (5), S. 334-343.
- 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.
- Meßmann, Susanne; Bender, Stefan; Rudolph, Helmut; Hirsland, Andreas; Bruckmeier, Kerstin; Wübbecke, Christina; Dundler, Agnes; Städele, Daniela; Schels, Brigitte (2008): *Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005 (LSS 2005): IAB-Querschnittsbefragung SGB II*. Handbuch-Version 1.0.0. Institute for Employment Research (IAB), Nürnberg.
- 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.
- Obermeier, Tim; Sell, Stefan; Tiedemann, Birte (2013): Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung Methodisches Vorgehen und Ergebnisse der quantitativen Abschätzung. Remagen (Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik, 14-2013).
- 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 (2019): Unemployment and Social Exclusion. In: *Journal of Economic Behavior & Organization* 164, S. 273-299.

- Ramos Lobato, Philipp (2017): Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- 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.
- 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.
- Stöbe-Blossey, Sybille; Brussig, Martin; Ruth, Marina; Schulz, Susanne Eva (i.E.) *Der komplexe Sozialstaat: Eine Heuristik zur Rekonstruktion von Schnittstellen*. Erscheint in: *Sozialer Fortschritt (Sonderheft)*
- 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.
- 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.