

Aurich-Beerheide, Patrizia et al.

Research Report

Öffentlich geförderte Beschäftigung zur Förderung der Teilhabe von Langzeitarbeitslosen

ZEW policy brief, No. 4/2020

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Aurich-Beerheide, Patrizia et al. (2020) : Öffentlich geförderte Beschäftigung zur Förderung der Teilhabe von Langzeitarbeitslosen, ZEW policy brief, No. 4/2020, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/224970>

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.

// Patrizia Aurich-Beerheide, Martin Brussig, Andrea Gabler,
Boris Ivanov, Johannes Kirsch, Sandra Kotlenga, Philipp Langer,
Barbara Nägele, Nils Pagels, Friedhelm Pfeiffer, Laura Pohlan

Öffentlich geförderte Beschäftigung zur Förderung der Teilhabe von Langzeitarbeitslosen

Langzeitarbeitslosigkeit ist ein soziales Problem, das auch in wirtschaftlich guten Zeiten nie ganz verschwindet. Die Integration in Beschäftigung ist vor allem für ältere Personen, die bereits sehr lange Perioden von Arbeitslosigkeit erfahren haben, nicht einfach, mit entsprechenden negativen Folgen für die soziale Teilhabe. Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose kann jedoch nach einer aktuellen Studie eines Forschungskonsortiums von IAQ, ZOOM, SOKO und ZEW Mannheim helfen, die soziale Teilhabe der geförderten Personen zu erhöhen und auch effizient gestaltet werden – insbesondere wenn es gelingt, solche Programme auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen ohne Chancen auf eine ungeforderte Beschäftigung zu konzentrieren.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Öffentliche Beschäftigungsprogramme tragen zur Verbesserung der sozialen Teilhabe bei und sie sind insofern ein notwendiges Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Es darf zu keiner Verdrängung bestehender Arbeitsplätze führen.
- Damit öffentliche Beschäftigungsprogramme wirksam sind, ist eine klare Fokussierung auf Langzeitarbeitslose erforderlich, denen keine andere Beschäftigungsmöglichkeit zur Verfügung steht. Das sind insbesondere ältere Personen, die länger als sieben Jahre im Leistungsbezug waren.
- Eine sorgfältige Auswahl der betreffenden Personen für das Programm, individualisierte Angebote entsprechend dem Unterstützungsbedarf sowie die Begleitung durch Betriebscoaches tragen zur Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung bei.
- Ein neues Regelinstrument für öffentlich geförderte Beschäftigung steht den Jobcentern zunächst befristet bis zum 31.12.2024 zur Verfügung. Mit Blick auf die aktuellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt und der wieder zunehmenden Arbeitslosigkeit, sind nach Ablauf dieser Zeit Debatten zur adäquaten Nutzung der finanziellen Mittel zu erwarten. Dabei gilt es abzuschätzen, ob die Fokussierung ausreichend ist, und bestehende Beschäftigung nicht verdrängt wurde.
- Aus Sicht der Evaluationsforschung wird zur Unterstützung einer evidenzbasierten Gestaltung von Beschäftigungspolitik eine echte „Nullmessung“ empfohlen. Dazu bedarf es einer Erhebung des Ausgangsniveaus der Indikatoren der sozialen Teilhabe von Teilnehmenden, bevor diese Kenntnis von der Auswahl für ein öffentliches Beschäftigungsprogramm erlangen.

DAS BUNDESPROGRAMM „SOZIALE TEILHABE AM ARBEITSMARKT“

Bei dem konkret untersuchten Programm handelt sich um das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderte Beschäftigungsprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, welches von 2015 bis Ende 2018 lief. Ziel des Bundesprogramms war die Verbesserung der sozialen Teilhabe von Langzeitarbeitslosen. Die Förderung bestand im Wesentlichen in einer Übernahme der Lohnkosten (in Höhe des Mindestlohns) für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von höchstens 30 Stunden pro Woche und für die Dauer des Programms. Es richtete sich an Personen, die mindestens vier Jahre Leistungen nach dem SGB II („Hartz-IV“) bezogen hatten sowie entweder gesundheitlich eingeschränkt waren oder mit minderjährigen Kindern zusammen lebten (oder beides). An dem Programm nahmen über den gesamten Zeitraum insgesamt ca. 21.000 Personen teil, was etwa drei Prozent aller potenziellen Teilnahmeberechtigten entsprach. Die Teilnehmenden waren im Durchschnitt knapp 50 Jahre alt und bei Programmbeginn seit mehr als sieben Jahren Beziehher/innen von Leistungen nach dem SGB II.

Das Beschäftigungsprogramm wurde in 195 Jobcentern, also knapp der Hälfte der Jobcenter bundesweit, umgesetzt. Im Programm vorgesehen waren begleitende Aktivitäten, die die Beschäftigungsverhältnisse stabilisieren und die Teilnehmenden bei möglichen Übergängen in ungeforderte Beschäftigung unterstützen sollten. Die geförderten Arbeitsplätze mussten zusätzlich und wettbewerbsneutral sein sowie im öffentlichen Interesse liegen. Mit diesen Bedingungen sollte sichergestellt werden, dass ungeforderte Beschäftigung in wettbewerblich orientierten Unternehmen nicht durch öffentliche Gelder beeinträchtigt oder gar verdrängt wird. Die Folge dieser Vorgaben war, dass nahezu keine privatwirtschaftlichen bzw. gewinnorientierten Arbeitgeber am Programm beteiligt waren, sondern die Arbeitsplätze bei den „klassischen“ Arbeitgebern öffentlich geförderter Beschäftigung geschaffen wurden (z.B. Einrichtungen der Wohlfahrtspflege oder Lebensmitteltafeln). Aufgrund der Förderbedingungen sowie des nicht refinanzierten Ressourcenaufwandes (Einarbeitung, Anleitung, Aufsicht) war die Akquise geeigneter Arbeitgeber der wesentliche Engpass in der Programmumsetzung.

Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ordnet sich in arbeitsmarktpolitische Bestrebungen ein, speziell auf die Probleme arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser einzugehen und für diese Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Ausgangspunkt war die Einschätzung, dass trotz der seinerzeit bereits mehrjährigen guten Arbeitsmarktentwicklung die Zahl der Langzeitarbeitslosen relativ stabil geblieben war. Das Besondere an dem hier untersuchten Arbeitsmarktinstrument war, dass es nicht primär auf die Erwerbsintegration in den allgemeinen Arbeitsmarkt abstellte, sondern die Förderung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden als Ziel formuliert wurde.

**Die Verbesserung
der sozialen Teilhabe
als Politikziel**

DIE ZIELE DER WISSENSCHAFTLICHEN UNTERSUCHUNG

Die Evaluation ging der Frage nach, inwieweit das Programm bzw. die geförderte Beschäftigung die soziale Teilhabe der Teilnehmenden verbessert hat. Dabei zielte die Untersuchung des Forschungskonsortiums auf die Abschätzung der durchschnittlichen Wirkung der Teilnahme auf die soziale Teilhabe der geförderten Personen ab. Diese Wirkungen wurden zu drei Messzeitpunkten während der Programmlaufzeit sowie etwa ein Jahr nach dessen Ende (Ende 2019/Anfang 2020) geschätzt. An die Wirkungsanalyse anknüpfend wurde die Effizienz des Programms unter Kosten-Nutzen-Aspekten analysiert. Ferner war es das Ziel, die Ursachen der gefundenen Wirkungen zu beleuchten. Dabei wurde ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung des Programms durch die Jobcenter und die angebotenen beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen, sowie die Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse gelegt. Darauf aufbauend wurden Empfehlungen für

die Verbesserung der Konzeption von Beschäftigungsprogrammen und das Handeln von Jobcentern und Betrieben erarbeitet.

AUSPRÄGUNGEN DER SOZIALEN TEILHABE AUS DER SICHT DER LANGZEITARBEITSLSEN

Arbeitslosigkeit, und in stärkerem Maße noch Langzeitarbeitslosigkeit, ist für die Betroffenen oftmals mit gravierenden materiellen und psychosozialen Einschränkungen verbunden (siehe z.B. Gundert und Hohendanner 2015; Pohlan 2019). Dabei bedeutet soziale Teilhabe die faktische, also nicht nur die formale, Möglichkeit, ein Leben entsprechend persönlicher Lebensziele zu führen. Hierzu gehören in der Regel auch die Integration in Erwerbstätigkeit und die damit verbundenen Möglichkeiten der materiellen Bedürfnisbefriedigung sowie die Unabhängigkeit von bedarfsgeprüften Sozialleistungen. Soziale Teilhabe ist aber nicht darauf beschränkt, sondern umfasst u. a. auch die Erfahrung von Anerkennung im Kollegium, das Erleben von Selbstwirksamkeit oder das Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen. Es handelt sich somit um ein mehrdimensionales Konstrukt, dessen empfundene Ausprägungen subjektiver Natur sind und von persönlichen Erfahrungen und Lebensansichten abhängen.

Diese Vielfältigkeit der sozialen Teilhabe wurde mit dieser Untersuchung erstmals in der deutschen Evaluationsforschung operationalisiert und messbare Indikatoren aus Sicht der befragten Langzeitarbeitslosen entwickelt. Zur Erfassung entwarf das Forschungskonsortium einen Fragebogen mit bis zu hundert Einzelfragen und verwendete statistische Methoden der Verdichtung, um prägnante Indikatoren unterschiedlicher Dimensionen der empfundenen sozialen Teilhabe für die weiteren Wirkungsanalysen zu gewinnen. Dabei handelt es sich um die folgenden Indikatoren: Aktivität und Mobilität, Gesellschaftliche Anerkennung, Gesundheitszustand, Gesundheitsverhalten, Konsum, Selbstvertrauen, Softskills, Soziales Netzwerk, Vertrauen in Institutionen sowie die allgemeine Lebenszufriedenheit. Die Werte wurden über einen Zeitraum von vier Jahren erhoben (2016-2020).

Soziale Teilhabe bedeutet die faktische Möglichkeit, ein Leben entsprechend persönlicher Lebensziele führen zu können

WELCHE WIRKUNGEN GIBT ES UND WELCHE WERDEN UNTERSUCHT?

Öffentliche Beschäftigungsprogramme können eine Reihe von – teils unerwünschten – Wirkungen für unterschiedliche Personengruppen, Institutionen oder Wirtschaftsstrukturen entfalten. Beispielsweise können Betriebe eine Förderung für arbeitslose Personen nutzen, die sie auch ohne Förderung einstellen würden. Oder Betriebe erzielen durch die Nutzung geförderter Beschäftigung Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Unternehmen, und verdrängen vorher ungeforderte Beschäftigung. Solche betrieblichen und andere makroökonomischen Arbeitsmarktwirkungen werden angesichts der relativ geringen Teilnehmerzahl, des Pilotprojekt-Charakters und der strikten Förderkriterien des Bundesprogramms in dieser Studie nicht untersucht. Vielmehr geht es um die direkten individuellen Wirkungen in der Gruppe der teilnehmenden Langzeitarbeitslosen. Damit sind die Wirkungen auf die soziale Teilhabe gemeint, die kausal der Teilnahme am Programm zugesprochen werden können.

Aus a-priori-Überlegungen kann man erwarten, dass diese Wirkungen für jede teilnehmende Person unterschiedlich ausfallen. Das liegt daran, dass jede Person eine andere Geschichte hat, und auch daran, dass der Programmimpuls individuell variiert, weil die angebotenen Stellen verschiedenen sind und weil die Arbeitsverträge individuell gestaltet sind, etwa hinsichtlich der Arbeitszeit. Da das Spektrum auf der individuellen Ebene von positiven bis zu negativen Wirkungen reicht, ist es für eine Gesamtbetrachtung notwendig, ein aggregiertes Wirkungsmaß zur Verfügung zu stellen. Deshalb stehen in den folgenden Analysen die durchschnittlichen direkten Wirkungen

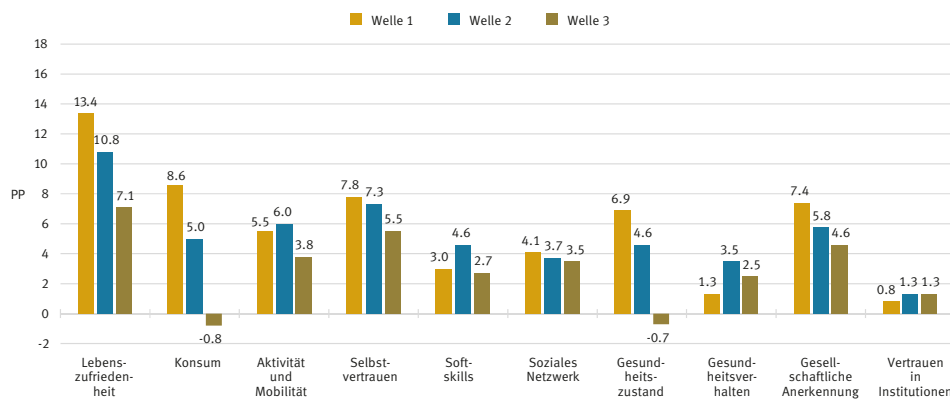
im Vordergrund. Dabei handelt es sich um den Durchschnitt der individuellen Wirkungen bei den am Programm teilnehmenden Personen. Um Unterschiede in den Wirkungen für verschiedene Personengruppen zu identifizieren, kann die Veränderung der sozialen Teilhabe auch separat für Teilgruppen geschätzt werden, etwa für Langzeitarbeitslose mit einem Leistungsbezug von bis zu sieben Jahren oder mehr als sieben Jahren. Das gewählte quantitative Forschungsdesign (siehe unten) ist jedoch nicht geeignet, individuelle Effekte separat für einzelne Personen abzuschätzen. Der Schätzwert „direkte durchschnittliche Programmwirkung in der Gruppe der Teilnehmenden“ basiert auf einer kontrafaktischen Analyse mit statistischen Zwillingen der Teilnehmenden. So wurde für jede/n Teilnehmende/n eine Vergleichsperson bestimmt (und befragt), die hinsichtlich individueller Merkmale (z.B. Geschlecht, Alter, Bildungsabschluss) und der Erwerbs- und Maßnahmenhistorie möglichst ähnlich ist, aber nicht an dem Beschäftigungsprogramm teilgenommen hat. Im Vergleich zu einer einfachen Befragung nur der Teilnehmenden (etwa: „hat das Programm ihre soziale Teilhabe verbessert?“) resultiert die geschätzte Programmwirkung bei diesem aufwendigen Forschungsdesign aus dem Vergleich der Teilnehmenden und jeweils möglichst ähnlichen Kontrollpersonen. Mit diesem Verfahren wird die Aussagekraft erhöht und mögliche Verzerrungen vermieden, die etwa durch die Selbstselektion der Teilnehmenden in das Programm resultieren können (siehe auch die Erläuterungen zum Forschungsdesign unten).

Die durchschnittlichen direkten Wirkungen stehen im Vordergrund der Wirkungsanalyse

DURCHSCHNITTLICHE PROGRAMMWIRKUNGEN WÄHREND DER PROGRAMMLAUFZEIT

Während der Laufzeit wurden die Programmwirkungen anhand von drei Befragungen ermittelt. Diese Befragungen fanden etwa 7 (Welle 1), 18 (Welle 2) und 29 (Welle 3) Monate nach dem individuellen Eintritt in das Programm statt. Abbildung 1 verdeutlicht, dass das Programm insgesamt wirksam war, d.h. es erhöhte die soziale Teilhabe der Teilnehmenden, wenngleich in unterschiedlichem Maße für verschiedene Teilhabedimensionen und zu verschiedenen Zeitpunkten. Die relativ größte Verbesserung wurde bei der allgemeinen Lebenszufriedenheit und eher zu Anfang des Programms erreicht: Bemisst man die Teilhabe in Prozent des maximal möglichen Wertes, so nahm die Lebenszufriedenheit bei der ersten Befragung sieben Monate nach Eintritt in das Programm um 13,4 Prozentpunkte zu. Die allgemeine Lebenszufriedenheit erreichte damit zum ersten Befragungszeitpunkt in der Gruppe der Teilnehmenden einen Wert von 72 Prozent (von maximal 100 Prozent). Dies entspricht etwa dem Durchschnitt der Bevölkerung in Deutschland. Auch der Konsum, der Gesundheitszustand, das Selbstvertrauen und die gesellschaftliche Anerkennung nahmen zu bzw. verbesserten sich durch das Programm. Leichte Verbesserungen stellten sich zudem bei den Softskills, dem sozialen Netzwerk und beim Gesundheitsverhalten ein. Keine signifikante Verbesserung wurde beim Vertrauen in die Institutionen von Gesellschaft und Politik festgestellt. Die Programmwirkungen unterschieden sich für verschiedene Personengruppen. Sie waren stärker ausgeprägt bei älteren Personen und bei Personen mit einer überdurchschnittlichen SGB II-Leistungsbezugsdauer (sieben Jahre oder mehr).

Im Zeitverlauf gingen die positiven Wirkungen jedoch bei einigen Indikatoren zurück. Zum Zeitpunkt der dritten Befragung (nach etwa 29 von maximal 36 Monaten) war der Teilhabevorsprung der Teilnehmenden bei der allgemeinen Lebenszufriedenheit auf 7,1 Prozentpunkte gesunken, beim Selbstvertrauen auf 5,5 und bei der gesellschaftlichen Anerkennung auf 4,6. Bei den Teilhabeindikatoren Konsum und Gesundheitszustand bestanden keine signifikanten Unterschiede zwischen Geförderten und Kontrollpersonen mehr. Dieser Rückgang kann überwiegend darauf zurückgeführt werden, dass etwa 30 Prozent der Teilnehmenden auch ohne das Bundesprogramm eine Erwerbstätigkeit gefunden und auf diesem Weg ihre soziale Teilhabe entsprechend verbessert hätten (siehe auch die Erläuterungen zum Forschungsdesign unten). Zudem nahm im Laufe

ABBILDUNG 1: GESCHÄTZTE DURCHSCHNITTLICHE PROGRAMMWIRKUNGEN ÜBER DREI BEFRAGUNGSWELLEN

Lesehilfe: PP = Prozentpunkte. Die geschätzten Programmwirkungen sind in Prozentpunkten der Skalenlänge der Teilhabeindikatoren dargestellt. Diese Werte geben an, um wie viele Prozentpunkte sich die Teilnehmenden (im Vergleich zu ihren Kontrollpersonen) an den Maximalwert des jeweiligen Teilhabeindikators durch die Programmteilnahme annähern.

Quelle: Forschungsdatensatz Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt, eigene Berechnungen und Darstellung.

der Zeit die Anzahl von vorzeitigen Programmabbrüchen zu, was ebenfalls zu einem Rückgang der Programmwirkungen beigetragen hat. Für die Indikatoren Softskills, Soziales Netzwerk, und Gesundheitsverhalten ist kein klarer Zeittrend der Schätzwerte erkennbar.

Aufbauend auf den Individualdaten und den Ergebnissen der Wirkungsanalyse wurde ergänzend eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt. Dazu wurde für jede/n Teilnehmende/n der Analysestichprobe geschätzt, welche Zusatzkosten die Programmteilnahme für die öffentlichen Haushalte verursachte. Es wurde berücksichtigt, dass die Teilnehmenden während der Programmlaufzeit Einkommenssteuer und Sozialbeiträge entrichteten und auch im Falle der Nichtteilnahme Leistungen nach dem SGB II erhalten hätten. Als Nutzen wurde der monetäre Gegenwert des Zuwachses an sozialer Teilhabe durch die Programmteilnahme geschätzt. D.h. anhand der Befragungsdaten wurde das Gedankenexperiment verfolgt, wie hoch das Haushaltseinkommen der Teilnehmenden hypothetisch hätte steigen müssen, damit sie ähnlich hohe Teilhabewerte wie in der öffentlich geförderten Beschäftigung erzielt hätten. In der Summe überstieg der in Geldeinheiten bewertete Nutzen für die Teilnehmenden die zusätzlichen Kosten für die öffentliche Hand; das Programm war effizient.

Ergänzend wurde eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt

AUF WELCHE URSACHEN („WIRKUNGSKANÄLE“) SIND DIE POSITIVEN WIRKUNGEN ZURÜCKZUFÜHREN?

Zur Untersuchung der Programmumsetzung führte der Forschungsverbund Fallstudien in 16 teilnehmenden Jobcentern durch. Dabei wurden sowohl Programmzuständige in den Jobcentern (z.B. Teamleitung, Integrationsfachkräfte) als auch Arbeitgeber und Teilnehmende einbezogen. Auf Basis der qualitativen Interviews mit 101 Programmteilnehmenden zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Programms wurden drei zentrale Erfolgsfaktoren für die Förderung sozialer Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung herausgearbeitet. Zu den Wirkungskanälen zählt erstens die Tatsache, dass es sich bei der Arbeit im Bundesprogramm um ein „richtiges“ sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis handelte. Hierzu zählt etwa die Vergütung in Höhe des Mindestlohns, das Vorhandensein eines Arbeitsvertrages und die damit einhergehen-

den Rechte (z.B. Anspruch auf bezahlten Urlaub). Die Erwerbsarbeit schaffte eine Aufgabe und Tagesstruktur und ermöglichte eine an Erwerbsarbeit orientierte Lebensführung.

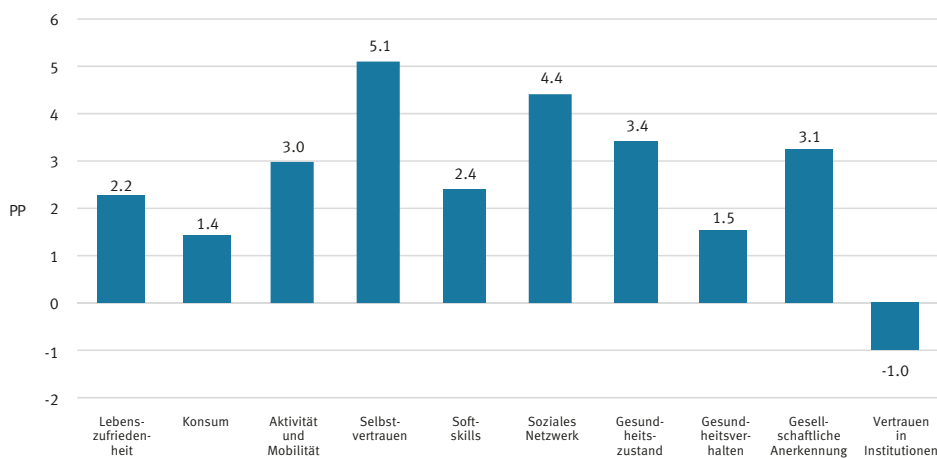
Zweiter Wirkungskanal sind die Tätigkeiten und das Arbeitsumfeld in der geförderten Beschäftigung. Teilhabechancen des Beschäftigungsverhältnisses konnten umso stärker genutzt werden, desto besser die „Passung“ zwischen den Voraussetzungen und Ansprüchen der geförderten Beschäftigten mit den Anforderungen des Arbeitsplatzes und den Erwartungen der Arbeitgeber war, etwa hinsichtlich der Arbeitszeit oder den psychischen und physischen Belastungen in der Arbeit. Die Bedeutung einer solchen Passung wird auch durch die Programmabbrüche deutlich, die vor allem auf Überforderungen durch die Arbeit – oft in Kombination mit gesundheitlichen Einschränkungen der Teilnehmenden – und Konflikte am Arbeitsplatz zurückgeführt werden können. Die Teilhabegewinne wurden im Bundesprogramm ganz überwiegend durch die geförderte Beschäftigung selbst erreicht. Der dritte Wirkungskanal – die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten – wirkten vor allem auf die Stabilisierung der Beschäftigung. Somit hatte die Beschäftigungsbegleitung eine unterstützende Funktion und ermöglichte, dass von der Erwerbsarbeit sowie den Tätigkeiten und dem Arbeitsumfeld positive Teilhabewirkungen ausgehen konnten (siehe auch Brussig und Kotlenga 2019). Ferner bot die arbeitsplatzbezogene Betreuung Gelegenheit, auf individuelle Bedarfe der Teilnehmenden einzugehen und diese gezielt zu unterstützen (z.B. bei Schuldenproblemen oder durch Unterstützung bei der Organisation von Kinderbetreuung).

Die „Passung“ zwischen den Voraussetzungen der geförderten Beschäftigten mit den Anforderungen des Arbeitsplatzes ist wichtig für den Programmserfolg

DURCHSCHNITTLLICHE PROGRAMMWIRKUNGEN NACH ENDE DES PROGRAMMS

Eine vierte Befragung der Teilnehmenden und Kontrollpersonen fand Ende 2019/Anfang 2020 statt, also etwa ein Jahr nach dem Ablauf des Programms. Zum Befragungszeitpunkt bestanden noch keine Einschränkungen in Folge der COVID-19-Pandemie. Auch ein Jahr nach der Teilnahme ergaben sich positive Effekte auf die Indikatoren Aktivität und Mobilität, Selbstvertrauen, Softskills, Soziales Netzwerk und Gesundheitszustand (siehe Abbildung 2).

ABBILDUNG 2: GESCHÄTZTE PROGRAMMWIRKUNGEN NACH DEM ENDE DES PROGRAMMS



Lesehilfe: PP = Prozentpunkte. Dunkle Balken zeigen Signifikanz zum 10%-Niveau an. Stichprobe der statistischen Zwillinge, 592 Beobachtungen. Quelle: Forschungsdatensatz Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Wieder waren es Ältere und Personen mit sehr langem Leistungsbezug, häufig mit gesundheitlichen Einschränkungen, bei denen die Wirkungen überdurchschnittlich ausgeprägt waren. Für die Indikatoren Lebenszufriedenheit, Gesellschaftliche Anerkennung und Gesundheitsverhalten ließ sich hingegen keine signifikante Wirkung mehr nachweisen.

Etwa die Hälfte der Teilnehmenden und zwei Drittel der Kontrollpersonen, die sich an der Befragung beteiligten, waren nach eigenen Angaben zum Zeitpunkt der vierten Befragung erwerbslos. Gingen Teilnehmende in Erwerbslosigkeit über, lösten sich viele Teilhabegewinne auf, so hatten sie bei den meisten Teilhabeindikatoren ähnliche Werte wie ebenso erwerbslose Kontrollpersonen. Beim Selbstvertrauen, den Softskills und dem sozialen Netzwerk schien das Bundesprogramm jedoch auch bei Erwerbslosigkeit noch positiv nachzuwirken. Gingen ehemalige Teilnehmende hingegen in Erwerbstätigkeit über, bestanden die Teilhabegewinne fort, so erreichten sie im Durchschnitt ähnliche Teilhabewerte wie die erwerbstätigen Kontrollpersonen. Dies verdeutlicht, dass eine Erwerbstätigkeit als ein wichtiger Faktor für soziale Teilhabe betrachtet werden kann.

Erwerbstätigkeit ist ein wichtiger Faktor der sozialen Teilhabe

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN ZUR VERBESSERUNG DER WIRKSAMKEIT UND AUSBLICK

Die Studienergebnisse zeigen, dass das Beschäftigungsprogramm die soziale Teilhabe der teilnehmenden Langzeitarbeitslosen signifikant verbessert hat und dass sich der Aufwand im Vergleich zum Ertrag rechtfertigen lässt. Ein wichtiger Faktor für das Erleben sozialer Teilhabe ist eine Erwerbstätigkeit. Für Langzeitarbeitslose, denen keine andere Beschäftigungsmöglichkeit zur Verfügung steht, trägt das Programm maßgeblich zur Verbesserung ihrer sozialen Teilhabe bei. Die geschätzten Wirkungen nahmen jedoch im Zeitverlauf ab. Die Untersuchung anhand des Kontrollpersonenvergleichs zeigt, dass etwa ein Drittel der Teilnehmenden auch ohne das Programm eine Beschäftigung gefunden und damit ähnlich hohe Teilhabewerte erzielt hätten. Demnach könnte die Wirksamkeit gesteigert werden, wenn der Zugang zum Programm auf Personen beschränkt würde, die aufgrund ihrer Konstitution und eines langen Leistungsbezugs keine sonstigen Beschäftigungschancen haben. Nach den Schätzungen waren dies eher Personen, die länger als sieben Jahre im Leistungsbezug waren, und über 50 Jahre alt sind (siehe auch Ivanov et al. 2020). Dieser Befund fiel jedoch in eine Zeit steigender Arbeitsmarktnachfrage, von der teilweise auch Langzeitarbeitslose profitierten. Der Arbeitsmarkt wird sich durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie aber vermutlich langfristig verändern. Daher sollten die Zugangskriterien mit einer abnehmenden Arbeitsmarktnachfrage auch wieder angepasst werden können bzw. der individuelle Förderbedarf Grundlage für die Anwendung des Instruments sein. Wichtig ist, dass durch die Zugangskriterien nicht einzelne Gruppen systematisch benachteiligt oder ausgeschlossen werden. So gab es in den qualitativen Fallstudien Hinweise darauf, dass Frauen aufgrund von Kinderbetreuung und Pflegezeiten häufiger Unterbrechungen im Leistungsbezug hatten und trotz langer Arbeitsmarktabstinenz und eines entsprechenden Förderbedarfs nicht in das Projekt vermittelt werden konnten.

Neben der Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse während der Programmlaufzeit durch die begleitenden Aktivitäten, beförderten die Jobcenter in der Summe dadurch die Teilhabewirkung des Programms, indem sie eine „Passung“ zwischen den Voraussetzungen der förderbedürftigen Arbeitssuchenden und den Anforderungen der Arbeitgeber herstellten. Im Programm bewährt haben sich etwa gesprächsorientierte (nicht aktenbasierte) Auswahlprozesse, die Nutzung von Praktika für die Geförderten oder der Einsatz von Betriebscoaches durch das Jobcenter. Solche zielführenden Ansätze der individualisierten Förderung sollten zukünftig noch stringenter verfolgt werden.

Die Wirkungen ließen sich darüber hinaus verbessern, wenn eine kontinuierliche Überprüfung des Förder- und Unterstützungsbedarfs erfolgt. Damit würde auch der Heterogenität von langzeitarbeitslosen Personen und unterschiedlichen Entwicklungen im Verlauf der geförderten Beschäftigung Rechnung getragen. Personen, für die eine Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung möglich erscheint, sollten gezielt unterstützt werden, beispielsweise durch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Arbeitgebern und einer Ausrichtung der Beschäftigungsbegleitung auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Für Personen mit dauerhaft hohen Einschränkungen, zum Beispiel im gesundheitlichen Bereich, sollte stärker als bisher auf individuelle Unterstützungsbedarfe eingegangen werden, um die Abbruchwahrscheinlichkeit zu verringern und damit die Chance auf soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung zu verbessern.

Wichtige Elemente des Programms und der Evaluationsergebnisse wurden 2019 – im Rahmen des „Teilhabechancengesetzes“ – in das Regelinstrumentarium der Jobcenter übernommen (§ 16i SGB II – „Teilhabe am Arbeitsmarkt“). Auch in Umsetzungsempfehlungen zu dem neuen Instrument wurde auf Erkenntnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms zurückgegriffen (siehe Deutscher Verein 2019 & 2020). So ermöglichen die gesetzlichen Rahmenbedingungen des § 16i SGB II etwa, dass nun auch die beschäftigungsbegleitenden Aktivitäten und die Weiterbildungsmaßnahmen finanziell gefördert werden. Daneben sind die Förderkriterien der öffentlich geförderten Arbeitsplätze (Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse) weggefallen, wodurch auch privatwirtschaftliche Arbeitgeber öffentlich geförderte Beschäftigung nutzen können. Dies bietet den Jobcentern die Möglichkeit eine größere Vielfalt an Arbeitgebern zu gewinnen, erhöht aber auch die Gefahr einer Verdrängung von ungeforderten durch geförderte Arbeitsplätze. Die Festlegung der Zielgruppe für § 16i SGB II mit einer Dauer des SGB II-Leistungsbezugs von sechs Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre ist deutlich restriktiver als im hier untersuchten Vorläuferprogramm. Sie entspricht aber den vorgestellten Forschungsergebnissen, dass bei einem langen Leistungsbezug die Teilhabegewinne durch öffentlich geförderte Beschäftigung am stärksten sind.

Das Regelinstrument für öffentlich geförderte Beschäftigung steht den Jobcentern zunächst befristet bis zum 31.12.2024 zur Verfügung. Eine Weiterführung des Instruments wird vor allem von den Ergebnissen der Evaluation abhängen, die im Rahmen der gesetzlich festgelegten Wirkungsforschung (§ 55 Absatz 1 SGB II) angelaufen ist (siehe Bauer et al. 2019). Zu beachten ist darüber hinaus, dass öffentlich geförderte Beschäftigung als arbeitsmarktpolitisches Instrument vor dem Hintergrund einer über einen längeren Zeitraum positiv entwickelnden Konjunktur (auch verbunden mit Stellenbesetzungsproblemen) ausgebaut wurde.

Mit Blick auf die aktuellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt und der wieder zunehmenden Arbeitslosigkeit, sind hinsichtlich der Entfristung des Instrumentes Debatten zur adäquaten Nutzung der finanziellen Mittel zu erwarten. Es bleibt eine bedeutende sozialstaatliche Aufgabe, Teilhabechancen auch für diejenigen Personen zu verbessern, die von sich aus eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht schaffen.

Aus Sicht der Evaluationsforschung wird zur Unterstützung einer evidenzbasierten Gestaltung von Beschäftigungspolitik eine echte „Nullmessung“ empfohlen. Dazu bedarf es einer Erhebung des Ausgangsniveaus der Indikatoren der sozialen Teilhabe von Teilnehmenden, bevor diese Kenntnis von der Auswahl für ein öffentliches Beschäftigungsprogramm erlangen. Dafür sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, etwa eine regelmäßige Befragung zu den Teilhabeindikatoren in den Zielgruppen von Beschäftigungsprogrammen.

Eine kontinuierliche Überprüfung des Förder- und Unterstützungsbedarfs verbessert die Wirksamkeit

Forschungsdesign für die quantitativen Analysen und Datenbasis

Für die quantitativen Wirkungsanalysen wurde ein Untersuchungsansatz verwendet, der die direkten durchschnittlichen Wirkungen des Bundesprogramms auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden während und nach der Programmlaufzeit mit quantitativen Methoden untersucht. Unter direkten Wirkungen werden diejenigen Veränderungen der sozialen Teilhabe verstanden, die ursächlich auf die Teilnahme am Programm zurückgeführt werden können. Die Aggregation dieser Wirkungen in der Gruppe der Teilnehmenden ergibt die im Vordergrund stehenden durchschnittlichen Wirkungen.

Da die Teilnahme am Programm freiwillig war und die Auswahl oft unter Einbeziehung der Arbeitgeber erfolgte, kann man nicht davon ausgehen, dass die Teilnehmenden eine repräsentative Zufallsauswahl aus der Menge aller potenziellen Teilnehmenden waren. Möglicherweise hatten Teilnehmende also bereits von vornherein höhere Teilhabewerte in einigen Indikatoren als der Durchschnitt aller Zugangsberechtigten. Da eine „Nullmessung“ der sozialen Teilhabe aller potenziellen Teilnehmenden vor dem Programmeintritt nicht möglich war, wurde ein quasi-experimentelles Forschungsdesign gewählt, um für jede/n Teilnehmende/n am Programm eine nichtteilnehmende Kontrollperson zu bestimmen, die angesichts beobachtbarer Merkmale die gleiche Teilnahmewahrscheinlichkeit aufwies.

Die quantitative Wirkungsanalyse stützte sich auf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie Befragungsdaten, die eigens für die Evaluation erhoben werden. Aus den Antworten der Befragten auf bis zu hundert Einzelfragen zur sozialen Teilhabe wurden mit statistischen Methoden insgesamt sechzehn Indikatoren entwickelt, von denen für die Wirkungsanalysen zehn verwendet wurden (für eine Diskussion und Übersicht über alle Indikatoren siehe IAQ et al. 2019). Die Befragung erstreckte sich auf eine Stichprobe von Teilnehmenden, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in das Bundesprogramm eingetreten waren sowie dazu passenden Kontrollpersonen und fand – je nach Befragungskohorte – in bis zu vier Befragungswellen statt. Die vierte Befragungswelle wurde etwa ein Jahr nach dem Ende der Programmteilnahme erhoben, um die mittelfristigen Wirkungen der abgeschlossenen Teilnahme auf die soziale Teilhabe zu untersuchen.

LITERATURANGABEN

- Bauer, Frank; Dietz, Martin; Hülle, Sebastian; Kupka, Peter; Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp; Stockinger, Bastian; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2019): Zusammenfassung des IAB-Untersuchungskonzeptes. Evaluation des Förderinstrumentes für Langzeitarbeitslose (§ 16e & § 16i SGB II). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Brussig, Martin; Kotlenga, Sandra (2019): Sozialintegrative und beschäftigungsbegleitende Aktivitäten: Erfahrungen mit einer neuen Instrumentengruppe der Arbeitsförderung. Sozialer Fortschritt 68 (12), 947–972.
- Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2015): Active Labour Market Policies and Social Integration in Germany: Do ‘One-Euro-Jobs’ Improve Individuals’ Sense of Social Integration? *European Sociological Review* 31 (6), 780–797.
- 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.

Deutscher Verein für öffentliche und private Vorsorge (2020): Teilhabe am Arbeitsmarkt verwirklichen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II. Deutscher Verein. Berlin.

IAQ; ZEW; ZOOM; SOKO (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, Endbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Ivanov, Boris; Pfeiffer, Friedhelm; Pohlan, Laura (2020): Do job creation schemes improve the social integration and well-being of the long-term unemployed? Labour Economics 64.

Pohlan, Laura (2019): Unemployment and Social Exclusion. Journal of Economic Behavior and Organization 164, 273–299.



WEITERE INFORMATIONEN //

Dr. Patrizia Aurich-Beerheide

IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Martin Brussig

IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

Dr. Andrea Gabler

Zoom – Gesellschaft für Prospektive Entwicklungen

Boris Ivanov

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim

Johannes Kirsch

IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

Sandra Kotlenga

Zoom – Gesellschaft für Prospektive Entwicklungen

Philipp Langer

IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

Barbara Nägele

Zoom – Gesellschaft für Prospektive Entwicklungen

Nils Pagels

Zoom – Gesellschaft für Prospektive Entwicklungen

PD Dr. Friedhelm Pfeiffer

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim

Dr. Laura Pohlan

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim



ZEW policy brief

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW

Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Geschäftsführer: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Matthias Ruchser · kommunikation@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

