ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bauer, Frank et al.

Research Report

Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II - Zwischenbericht

IAB-Forschungsbericht, No. 3/2021

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bauer, Frank et al. (2021) : Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II - Zwischenbericht, IAB-Forschungsbericht, No. 3/2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/234276

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

3|2021 Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht

Frank Bauer, Jenny Bennett, Mustafa Coban, Martin Dietz, Martin Friedrich, Philipp Fuchs, Jan Gellermann, Claudia Globisch, Markus Gottwald, Zbignev Gricevic, Sebastian Hülle, Markus Kiesel, Peter Kupka, Anton Nivorozhkin, Markus Promberger, Miriam Raab, Philipp Ramos Lobato, Alexandra Schmucker, Bastian Stockinger, Mark Trappmann, Claudia Wenzig, Joachim Wolff, Cordula Zabel, Stefan Zins

ISSN 2195-2655

Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht

Frank Bauer (IAB), Jenny Bennett (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, ISG), Mustafa Coban (IAB), Martin Dietz (IAB), Martin Friedrich (IAB), Philipp Fuchs (IAB), Jan Gellermann (IAB), Claudia Globisch (IAB), Markus Gottwald (IAB), Zbignev Gricevic (IAB), Sebastian Hülle (IAB), Markus Kiesel (IAB), Peter Kupka (IAB), Anton Nivorozhkin (IAB), Markus Promberger (IAB), Miriam Raab (IAB), Philipp Ramos Lobato (IAB), Alexandra Schmucker (IAB), Bastian Stockinger (Bundesagentur für Arbeit), Mark Trappmann (IAB), Claudia Wenzig (IAB), Joachim Wolff (IAB), Cordula Zabel (IAB), Stefan Zins (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhalt

1 Einleitung 8

Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II 9

2 Gegenstand und Erkenntnisinteresse der Evaluation 10

2.1 Öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB II 10

2.2 Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II 12

2.3 Forschungsfragen und Modulstruktur der Evaluation 15

3 Governance und Umsetzung in den Jobcentern 17

3.1 Empirische Umsetzung und Arbeitsstand 19

3.2 Externer Governancekontext: Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven 23

3.3 Interner Governancekontext: Erste Befunde aus Jobcentern 27

3.4 Umsetzung im Kontext: Kontrastierende Jobcenter 37

3.5 Folgen der Covid-19 Pandemie 42

3.6 Zwischenfazit 44

4 Soziale Typik und Erwerbsverläufe der Geförderten 48

4.1 Datengrundlage 49

4.2 Variablenauswahl 51

4.3 Anwendung der latenten Klassenanalyse 53

4.4 Ergebnis der latenten Klassenanalyse 54

4.5 Zwischenfazit 60

5 Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte auf betrieblicher Ebene 63

5.1 Theoretische Einbettung 64

5.2 Methodischer (ökonometrischer) Ansatz 65

5.3 Entwicklung des erweiterten Betriebs-Historik-Panels 68

5.4 Zwischenfazit 71

6 Prozesse betrieblicher Integration 71

6.1 Theoretischer Hintergrund 73

6.2 Methodische Ausrichtung 79

6.3 Erste Befunde aus der Feldarbeit 88

6.4 Zwischenfazit 111

7 Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe 113

7.1 Stichprobendesign 114

7.2 Die Zieldimensionen: Soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit 119

7.3 Zentrale Inhalte der Erhebungsinstrumente 121
7.4 Felddurchführung und -verlauf der Welle 1 134
7.5 Zwischenfazit 137

8 Biografische Fallstudien 138
8.1 Methodische und empirische Umsetzung 140
8.2 Erste Feldeindrücke 142
8.3 Zwischenfazit 145

9 Selektivitätsanalyse der Förderfälle nach §16i und §16e SGB II 145
9.1 Selektivität der Förderung nach §16e SGB II 147
9.2 Selektivität der Förderung nach §16i SGB II 158
9.3 Zwischenfazit 173

10 Fazit 175
Zielsetzung der Förderung nach §16i SGB II wird unterschiedlich akzentuiert 176
Geförderte entsprechen nahezu ausnahmslos der angestrebten Zielgruppe 177
Geförderte weisen unterschiedliche erwerbsbiographische Konstellationen auf 178
Die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung adressiert eine große Bandbreite an betrieblichen wie sozialen Integrationsproblemen 179
Zwischenfazit und Ausblick 180

Anhang 195
Soziale Typik und Erwerbsverläufe der Geförderten (Modul 1b) 195

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Längsschnittlicher Stichprobenansatz 50
Abbildung 2: Konstellationen mittel- oder langfristiger Integrationschancen 93
Abbildung 3: Bisheriger Feldverlauf der ersten Welle 135

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgestaltung der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II 13
Tabelle 2: Modulstruktur der Evaluation 15
Tabelle 3: Zusammenfassung der Ergebnisse der LCA 54
Tabelle 4: Typ 1, Ostdeutsche „Verlierer“ der Wiedervereinigung 55
Tabelle 5: Typ 2, Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels 56

Tabelle 6: Typ 3, Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren 57
Tabelle 7: Typ 4, Überwiegend alleinstehende jüngere Männer, Bildungsnachteile und Arbeitsmarktfern 58
Tabelle 8: Typ 5, Migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken 59
Tabelle 9: Typ 6, Frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken 60
Tabelle 10: Dimensionen der Standortauswahl 84
Tabelle 11: Kontrastdimensionen der ausgewählten Betriebe (Fallzahlen) 86
Tabelle 12: Kontrastdimensionen der geförderten Beschäftigten (Fallzahlen) 87
Tabelle 13: Messzeitpunkte (t1-t4) und angestrebte Nettofallzahlen nach Panel 115
Tabelle 14: Merkmalsverteilung für Teilnehmende am §16e SGB II und §16i SGB II- und sowie für die zugehörigen Kontrollgruppen in der Bruttostichprobe 118
Tabelle 15: Übersicht des Erhebungsprogramms – Welle 1 bis Welle 4 122
Tabelle 16: Nettofälle und Zielerreichung 136
Tabelle 17: Kennzahlen zur Ausschöpfung der ersten Welle 137
Tabelle 18: Teilnehmende und Nicht-Teilnehmende an einer Förderung nach §16e SGB II nach Dauer der Arbeitslosigkeit in den letzten 2 bzw. 5 Jahren 148
Tabelle 19: Frauenanteil unter den Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden an einer Förderung nach §16e SGB II insgesamt, sowie unter denjenigen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von >=23 Monaten in den letzten 5 Jahren. Alter >= 18 Jahre. 149
Tabelle 20: Merkmale der §16e-Teilnehmenden und nicht teilnehmenden Leistungsberechtigten am 31.3.2019. Alter >=18 Jahre. 150
Tabelle 21: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16e SGB II in den Monaten April-Juli 2019. Resultate von Probitschätzungen. Alter >=18 Jahre 153
Tabelle 22: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16e SGB II in den Monaten April-Juli 2019. Resultate von separate Probitschätzungen für Männer und Frauen. Alter >=18 Jahre 156
Tabelle 23: Anteile der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten, die Zugangskriterien bzgl. SGB-II-Bezugsdauer erfüllen. 159
Tabelle 24: Anteile der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten, die Zugangskriterien bzgl. SGB-II-Bezugsdauer erfüllen. Ohne Teilnehmende, die seit Januar 2015 für mehr als sechs Monate in einem durch einen Zuschuss nach §16e SGB II in der Version von vor 2019 bzw. im Rahmen des Bundesprogramms Soziale Teilhabe gefördert wurden. 160
Tabelle 25: Frauenanteil unter den Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden an einer Förderung nach §16i SGB II insgesamt, sowie unter denjenigen, die die Zugangskriterien bezüglich Dauer des ALG-II-Bezugs sowie Beschäftigungsdauer erfüllen, ohne Altfälle. 161
Tabelle 26: Frauenanteil unter den Teilnehmenden an ausgewählten Maßnahmen im Rechtskreis SGB II im April 2019 nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Bestandszahlen. 161
Tabelle 27: Alter der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten am 31.3.2019 162
Tabelle 28: Merkmale der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten am 31.3.2019. Alter >=25 Jahre, ohne Altfälle 165
Tabelle 29: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16i SGB II in den Monaten April-Juli 2019. Resultate von Probitschätzungen. Alter >=25 Jahre, ohne Altfälle. 168

Tabelle 30: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16i SGB II in den Monaten April-Juli 2019. Resultate von separaten Probitschätzungen für Männer und Frauen. Alter >=25 Jahre, ohne Altfälle 171
Tabelle 31: Clusterbeschreibung §16e (EVL) 195
Tabelle 32: Clusterbeschreibung §16i (TaAM) 196

Zusammenfassung

Mit dem „Teilhabechancengesetz“ wurden zum Jahresbeginn 2019 die Instrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§16e SGB II) sowie „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§16i SGB II) eingeführt. Beide Instrumente richten sich gleichermaßen an langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte, die auch bei guter Arbeitsmarktlage nur geringe Aussichten auf eine ungeförderte Beschäftigung und damit auf ein Leben jenseits staatlicher Transferzahlungen haben. Damit rückt eine Teilgruppe unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den Fokus der arbeitsmarktpolitischen Förderung, die über Jahre hinweg faktisch von regelmäßiger Erwerbstätigkeit und den darüber vermittelten Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen ist. Entsprechend besteht das Kernanliegen beider Instrumente darin, den Geförderten die Beteiligung am Arbeitsleben zu eröffnen und dadurch zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, ihrer Arbeitsmarktchancen und ihrer gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten beizutragen. Zusammen mit der Einführung beider Förderinstrumente hat der Gesetzgeber auch deren umfassende wissenschaftliche Evaluation beschlossen. Die Evaluation erfolgt im Rahmen der Wirkungsforschung nach §55 Abs. 1 SGB II und obliegt damit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Im Fokus der Studie stehen insbesondere die Implementation der Maßnahmen auf Ebene der Jobcenter, ihr betrieblicher Einsatz sowie ihre Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit, die Arbeitsmarktchancen und die gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten. Der vorliegende Bericht dokumentiert den aktuellen Arbeits- und Erkenntnisstand der wissenschaftlichen Evaluation.

Abstract

Despite the decline of unemployment in recent years, long-term unemployment remains one of the major challenges for the German labour market. For that reason another two active labour market programmes were introduced in 2019. Both measures address long-term unemployed people with very poor labour market prospects. While the key objective of the first measure is to improve participants’ chances on the regular job market, the second one intends to strengthen participants’ prospects of social inclusion. Both programmes are designed as a wage subsidy for employers. The evaluation aims at a comprehensive analysis of the institutional implementation, the operational use at the establishment level as well as the individual effects of both labour market programmes. This report documents the current status of the evaluation and provides first research results.

1 Einleitung

Zum Jahresbeginn 2019 wurde das Instrumentarium der öffentlichen Beschäftigungsförderung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende reformiert. Seither sind keine Förderungen mit dem Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (§16e SGB II in der bis Ende 2018 gültigen Fassung) mehr möglich. Auch Eintritte in die beiden im Jahr 2015 eingeführten Programme zur Förderung von Langzeitarbeitslosen waren nur bis Ende 2017 (ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung von langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt) bzw. bis Ende 2018 (Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“) möglich. Im Gegenzug wurden mit dem „Teilhabechancengesetz“ die Regelinstrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§16e SGB II) sowie „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§16i SGB II) eingeführt, die konzeptionell deutliche Anleihen bei den beiden Bundesprogrammen erkennen lassen (vgl. Bauer/ Fuchs 2019, S. 106). Dabei stellt vor allem die Förderung nach §16i SGB II eine Erweiterung des Förderportfolios der Grundsicherung für Arbeitsuchende dar. Seit der Abschaffung des Beschäftigungszuschusses im Jahr 2012 existierte im SGB II kein Regelinstrument mit einer vergleichbaren Zielsetzung und Ausgestaltung mehr (vgl. Bauer et al. 2018; Kupka et al. 2018).

Die beiden Förderinstrumente richten sich an langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte, die auch bei guter Arbeitsmarktlage nur geringe Aussichten auf eine ungeförderte Beschäftigung und damit auf ein Leben jenseits staatlicher Transferzahlungen haben. Damit rückt eine Teilgruppe unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den Fokus der arbeitsmarktpolitischen Förderung, die über Jahre hinweg faktisch nicht erwerbstätig war und folglich von den vielfältigen materiellen wie sozialen Einschränkungen betroffen sein dürfte, die mit langjähriger Arbeitslosigkeit einhergehen (vgl. etwa Christoph/Lietzmann 2013; Eggs 2013; Gundert/Hohendanner 2014; Hirseland/Ramos Lobato 2014; Marquardsen 2012; Ramos Lobato et al. 2016). Entsprechend besteht das Kernanliegen beider Instrumente darin, diesem Personenkreis die Beteiligung am Erwerbsleben zu ermöglichen. Unterstützt werden sie dabei durch eine „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“, die seitens der Jobcenter oder damit beauftragter Träger erbracht wird und ein umfangreiches Beratungs- und Unterstützungsangebot für die Geförderten beinhaltet. Durch die geförderte – und mithilfe der begleitenden Betreuung stabilisierte – Erwerbsbeteiligung sollen nicht zuletzt die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten und dadurch prospektiv auch ihre Aussichten auf eine ungeförderte Beschäftigung verbessert werden. Im Falle der Förderung nach §16i SGB II spielt jedoch – wie bereits in dessen Namen anklingt – vor allem die Verbesserung der über Erwerbsarbeit vermittelten Teilhabechancen der Geförderten eine zentrale Rolle, die bereits durch die geförderte Beschäftigung erreicht werden soll (Bauer et al. 2018; Bauer/Fuchs 2019, S. 107; Knuth 2018; Kupka et al. 2018).

Mit der Wahl des Teilhabebegriffs knüpft das Gesetz semantisch an die – anfänglich vor allem auf europäischer Ebene geführte, mit einiger Zeitverzögerung aber auch hierzulande von Sozialpolitik wie Sozialwissenschaft aufgegriffene – Debatte um die seit Anfang der 1990er Jahre zu beobachtende Verfestigung von Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Risiken sozialer Ausgrenzung an. Mit dem Ausgrenzungsbegriff wird der durch eine lange Dauer der Arbeitslosigkeit bedingte „Verlust von Möglichkeiten [bezeichnet], am gesellschaftlichen Leben entsprechend den in ihr ver-

allgemeinerten Standards der Nützlichkeit, des Konsums, der materiellen Sicherheit, der öffentlichen Einflussnahme und der sozialen Anerkennung teilzunehmen“ (Kronauer 2002, S. 17, vgl. auch Castel 2002, Sen 2002). Im Gegenzug bezeichnet der Teilhabebegriff die Chancen oder Handlungsmöglichkeiten der Gesellschaftsmitglieder, individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Lebensweisen und -standards realisieren zu können (vgl. Bartelheimer 2004, S. 53). Dabei gilt Erwerbsarbeit zugleich als eigenständige Dimension wie zentrale Voraussetzung für die Realisierung gesellschaftlicher Teilhabe. Das macht den Teilhabebegriff für Programme der öffentlichen Beschäftigungsförderung in besonderer Weise anschlussfähig. Schließlich gehört es zu einem ihrer Grundgedanken, mithilfe des Einsatzes geförderter Formen der Erwerbsbeteiligung – wenn zumeist auch nur als Nebeneffekt der Förderung – die manifesten wie latenten Funktionen (Jahoda 1983) von regulärer Erwerbsarbeit zu ersetzen und dadurch die desintegrativen Folgen von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zumindest zeitweise zu milden (vgl. Trube 1997; Promberger 2008).

Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II

Zusammen mit der Einführung der Förderinstrumente hat der Gesetzgeber auch deren wissenschaftliche Evaluation beschlossen. Sie soll die Umsetzung der Förderinstrumente durch die Jobcenter, ihren betrieblichen Einsatz sowie ihre Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten, deren Arbeitsmarktchancen sowie gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten untersuchen. Die Evaluationsergebnisse sollen nicht zuletzt eine fundierte Grundlage für die Entscheidung liefern, ob die aktuell bis Jahresende 2024 befristete Förderung nach §16i SGB II (vgl. §81 SGB II) weiter bestehen bleiben soll.

Die Evaluation erfolgt im Rahmen der Wirkungsforschung nach §55 Abs. 1 SGB II und obliegt damit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Konkret besteht die Evaluation aus vier eng miteinander verzahnten Forschungsmodulen, die den genannten Aspekten aus unterschiedlichen Perspektiven nachgehen. Die Module greifen teils unmittelbar ineinander oder bauen inhaltlich bzw. methodisch aufeinander auf. Zusammen ermöglichen die einzelnen Untersuchungsbestandteile ein umfassendes Bild des Einsatzes sowie der Wirkungen beider Förderinstrumente.

Mit dem vorliegenden Forschungsbericht legt das IAB den ersten von zwei Berichten vor, in denen – jeweils zum Jahresende 2020 bzw. 2023 – der Arbeitsstand und die Ergebnisse der Evaluation dargestellt werden. Da mit den Forschungsarbeiten in den einzelnen Teilprojekten zu unterschiedlichen Zeitpunkten begonnen wurde, unterscheidet sich auch ihr Arbeitsstand. Während aus manchen Teilprojekten bereits erste Befunde berichtet werden können, beschränken sich die Ausführungen in anderen Fällen auf den Arbeits- und Erhebungsstand. Neben den verschiedenen Startzeitpunkten, die teils eng mit dem Verfügbarwerden der für die Analysen erforderlichen Datengrundlage zusammenhängen, ist der unterschiedliche Fortschritt der Forschungsarbeiten auch auf die Folgen der Covid-19-Pandemie zurückzuführen. So kam und kommt es seit Beginn der Pandemie in der ersten Jahreshälfte 2020 vor allem in den Untersuchungsteilen zu Verzögerungen, die sich auf Befragungen stützen und deren Erhebungsphasen daher aus inhaltlichen wie forschungsorganisatorischen Gründen verspätet begonnen haben bzw. verlängert werden mussten.

Im einleitenden Kapitel 2 werden mit der Zielsetzung und der Ausgestaltung der beiden Förderinstrumente zunächst der Gegenstand der Evaluation beschrieben und davon ausgehend das Erkenntnisinteresse der Evaluation dargestellt. In den Kapiteln 3 bis 9 werden anschließend die in-

haltliche Ausrichtung sowie die methodische Umsetzung der jeweiligen Teilprojekte sowie – sofern bereits vorhandenen – die bislang vorliegenden Forschungsbefunde präsentiert. Der Bericht schließt mit einer Zusammenfassung der bislang erzielten Einsichten (Kapitel).

2 Gegenstand und Erkenntnisinteresse der Evaluation

Die Umsetzung der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II durch die Jobcenter, ihr betrieblicher Einsatz sowie ihre – intendierten wie nicht-intendierten – Wirkungen bilden den Gegenstand der vorliegenden Evaluationsstudie.[1] Entsprechend konstituieren die Zielsetzungen beider Instrumente sowie ihre rechtlich normierte Ausgestaltung den gemeinsamen analytischen Bezugspunkt für alle Untersuchungsteile der Evaluation. Die folgenden Ausführungen geben daher einen allgemeinen Überblick über die beiden Instrumente (Abschnitt 2.2) sowie die daraus abgeleiteten Forschungsfragen der Evaluation (Abschnitt 2.3). Zur besseren Einordnung der Förderinstrumente wird zunächst die Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende skizziert und dabei vor allem auf die Entwicklung von Teilhabe als einem Ziel der Beschäftigungsförderung des SGB II eingegangen (Abschnitt 2.1).

2.1 Öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB II

Die öffentliche Beschäftigungsförderung ist ein klassisches Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie der Sozialpolitik. Unter diese Oberkategorie fallen eine Vielzahl von Instrumenten, mit denen (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigungsverhältnisse teils bei gemeinnützigen Arbeitgebern, teils bei privatwirtschaftlichen Betrieben gefördert werden (vgl. Bauer/Fuchs 2019; Matysik et al. 2011). Im Bereich des Regelinstrumentariums der Grundsicherung für Arbeitsuchende gehören zu dieser Gruppe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – nach der Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) im Jahr 2009, des Beschäftigungszuschusses und der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante im Jahr 2012 sowie der Förderung von Arbeitsverhältnissen im Jahr 2018 – derzeit die Arbeitsgelegenheiten (§16d SGB II) sowie die mit dem „Teilhabechancengesetz“ geschaffenen Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II. Jenseits der Regelförderung existierten zwischen 2015 und Ende 2018 noch die Bundesprogramme „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“.

Die verschiedenen Instrumente der Beschäftigungsförderung richten sich an Leistungsberechtigte mit besonders geringen Arbeitsmarktchancen. Für sie sind häufig Maßnahmen nicht geeignet, die wie die Förderung beruflicher Weiterbildung auf eine unmittelbare Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen. Stattdessen soll mit Hilfe geförderter Formen der Erwerbsbeteiligung zunächst die grundlegende Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer verbessert und dadurch mittelfristig ihre Arbeitsmarktchancen erhöht werden. Gleichzeitig folgt die Beschäfti-

[1] Die Ausführungen dieses Kapitels sind in Teilen bereits als Bauer et al. 2018, Kupka et al. 2018 und Ramos Lobato 2020 erschienen. Wörtliche Übernahmen aus diesen Beiträgen sind nicht eigens gekennzeichnet.

gungsförderung stets dem Leitgedanken, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren und beabsichtigt daher – wenn auch vielfach nur als Nebeneffekt – die mit dem Ausschluss vom Arbeitsmarkt einhergehenden Defizite sozialer Teilhabe zu lindern (vgl. Bellmann et al. 2006).

Obwohl die Verbesserung der Sozialintegration, wie dieses Ziel vor dem Aufkommen des Teilhabebegriffs genannt wurde, eine feste Größe im Zielkanon geförderter Beschäftigung darstellt (vgl. etwa Trube 1997, S. 137ff, Promberger 2008, S. 13), hatte es bis in die jüngere Vergangenheit hinein zumeist nicht den Status einer eigenständigen Zielsetzung. Anders formuliert: Gesellschaftliche Teilhabe sollte nicht vordringlich bereits im Rahmen der geförderten Beschäftigung realisiert werden, sondern war als Folgewirkung der durch die Förderung ermöglichten Integration der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt konzipiert. Demnach bildet die geförderte Beschäftigung zwar einen wichtigen Zwischenschritt auf dem Weg zur Realisierung gesellschaftlicher Teilhabe, wird damit jedoch keineswegs gleichgesetzt. Dieses Verständnis sozialer Teilhabe gründet dabei auf der für Erwerbsarbeitsgesellschaften charakteristischen Normalitätsunterstellung, dass allein „richtige“, sprich marktvermittelte und damit nicht staatlicherseits subventionierte, Erwerbsarbeit vollwertige gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht (vgl. Bonß 2002; Castel 2002; Promberger/Ramos Lobato 2016).

Ein davon abweichendes Verständnis des Zusammenhangs von geförderter Beschäftigung und der durch sie eröffneten Teilhabemöglichkeiten kristallisierte sich erst in den Jahren nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende heraus. So war seit 2005 eine zunächst zögerliche, zunehmend aber deutliche Verschiebung im Verhältnis von Arbeitsmarkt- und Sozialintegration als Zielsetzungen geförderter Beschäftigung zu beobachten – und zwar sowohl auf Ebene des arbeitsmarktpolitischen Fachdiskurses, als auch mit der Einführung des Beschäftigungszuschusses auf Ebene des verfügbaren Regelinstrumentariums des SGB II (vgl. Promberger 2009). Als eine Art Leitbegriff dieser Entwicklung fungiert der „Soziale Arbeitsmarkt“. Seinerzeit von Georg Cremer (2007), zu diesem Zeitpunkt noch Generalsekretär des Deutschen Caritasverbands, in die Debatte um den Einsatz geförderter Beschäftigung eingebracht, markiert er einen begrifflich wie konzeptionellen Gegenentwurf zur Förderidee eines „Zweiten“ oder „Übergangsarbeitsmarktes“ (vgl. Rogowski/Wilthagen 2004; Schmid 1999). Zwar gibt der Förderansatz des Sozialen Arbeitsmarktes den für letzteren konstitutiven Bezug zum ersten Arbeitsmarkt nicht vollends auf, relativiert diesen aber entscheidend. Entsprechend soll geförderte Beschäftigung nicht mehr ausschließlich bzw. nicht mehr für alle Geförderten gleichermaßen als Brücke in den allgemeinen Arbeitsmarkt fungieren, sondern wird zunehmend selbst als teilhabestiftende Instanz betrachtet.

In Gestalt des Beschäftigungszuschusses existierte in den Jahren 2007 bis 2012 ein Förderinstrument, das diesem Verständnis denkbar nahe kam. Zwar hielt auch diese Variante geförderter Beschäftigung am Übergang der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt als Fernziel fest, rückte die Verbesserung ihrer gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten jedoch dezidiert in den Vordergrund (vgl. Bauer et al. 2010; Hirseland et al. 2012; ISG/IAB/RWI 2011; Ramos Lobato 2017). Deutlicher noch als die Gesetzesbegründung formulierte dies seinerzeit der SPD-Politiker Klaus Brandner, der zusammen mit Karl-Josef Laumann (CDU) zu den Initiatoren des Instruments zählt. So heißt es in einem von ihm verfassten Strategiepapier (Brandner 2007), der Beschäftigungszuschuss solle den Geförderten eine „sinnstiftende Teilhabe am Erwerbsleben“ (ebd., S. 10) bieten, die auf der „wirtschaftliche[n] Selbstständigkeit“ (ebd.) der Geförderten gründet, also ihre Unabhängigkeit von bedürftigkeitsgeprüften Sozialtransfers ermöglicht, und damit die Voraussetzung

für ein „selbstbestimmtes Leben“ (ebd., S. 6) schaffen würde. Unterstrichen wurde diese programmatische Grundausrichtung insbesondere durch die gesetzlich als Regelfall vorgesehene, in der Geschichte der bundesdeutschen Arbeitsförderung bis dato einmalige Möglichkeit, die Förderung nach Ablauf einer anfänglichen Befristungsphase von zwei Jahren auch unbefristet zu erbringen.

Im Zuge der 2012 in Kraft getretenen Instrumentenreform wurde der Beschäftigungszuschuss jedoch abgeschafft. Seither existierte im Regelinstrumentarium der Grundsicherung für Arbeitsuchende kein Instrument mehr, das dem Ziel der Teilhabeförderung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter vergleichbar verpflichtet wäre (vgl. Bauer/Fuchs 2019, S. 98). Auf regionaler Ebene hingegen wurde – in Gestalt von zwei Modellprojekten in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – nicht nur an dieser konzeptionellen Grundidee der Beschäftigungsförderung festgehalten, sondern mit der sozialpädagogischen Begleitung von gefördert Beschäftigten zugleich ein innovatives Förderelement implementiert, das im Rahmen von §16e und §16i SGB II nun Einzug in das Regelinstrumentarium des SGB II gefunden hat (vgl. Bauer et al. 2016; Fuchs/Hamann 2017). Eine ähnliche Zielrichtung hatte bereits das 2015 eingeführte Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eingeschlagen. So stand auch im Fokus dieses Programms nicht die (Re-)Integration der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern die Verbesserung ihrer sozialen Teilhabemöglichkeiten. In programmatischer Hinsicht können der Beschäftigungszuschuss und das Bundesprogramm daher als Vorläufer der Förderung nach §16i SGB II betrachtet werden.

2.2 Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II

Die strukturelle Ähnlichkeit der Vorgängerprogramme und der Förderung nach §16e und §16i SGB II betrifft dabei nicht nur die Zielsetzung, sondern auch die Zielgruppe der Förderung. So richten sich auch die neuen Instrumente an besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Beide adressieren also Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II, die geringe bzw. kaum realistische Arbeitsmarktchancen haben und ohne staatliche Unterstützung aller Voraussicht nach langfristig von regulärer Erwerbsarbeit und den darüber vermittelten gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen sind. Abgegrenzt werden die Zielgruppen der beiden Förderinstrumente wesentlich über die Dauer der Arbeitslosigkeit (§16e SGB II) bzw. die Dauer des Leistungsbezugs (§16i SGB II). Im Falle der Förderung nach §16e SGB II ist dies laut den gesetzlichen Vorgaben eine mindestens zweijährige Arbeitslosigkeitsdauer. Im Falle der Förderung nach §16i SGB II sind Leistungsberechtigte förderfähig, die sechs der letzten sieben Jahre Arbeitslosengeld II bezogen haben und in dieser Zeit nicht oder allenfalls kurzzeitig einer Erwerbsarbeit nachgegangen sind. Abweichende Regelungen gelten für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die schwerbehindert sind oder mit einem minderjährigen Kind im Haushalt leben, sowie für Geförderte nach §16e SGB II in der bis Ende 2018 gültigen Fassung und für Teilnehmende am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ (vgl. Tabelle 1).

Bei den Instrumenten nach §16e und §16i SGB II handelt es sich um einen Lohnkostenzuschuss für Arbeitgeber, die einen förderfähigen Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende einstellen. Diese Förderung kann von allen Arbeitgebern in Anspruch genommen werden, sie steht also privatwirtschaftlichen Betrieben ebenso zur Verfügung wie öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen. Entsprechend unterliegen die geförderten Beschäftigungsverhältnisse auch nicht den – etwa für die Arbeitsgelegenheiten (§16d SGB II) geltenden – Kriterien der „Zusätz-

lichkeit“ und des „Öffentlichen Interesses“. Diese Regelungen dürften Arbeitgebern nicht nur einen flexibleren betrieblichen Einsatz der gefördert Beschäftigten ermöglichen, sondern auch Dokumentationspflichten und damit administrative Aufwände reduzieren.

Tabelle 1: Ausgestaltung der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II

	„Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (Rechtsgrundlage: §16e SGB II)	**„Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Rechtsgrundlage: § 16i SGB II)**
Zielgruppe	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens zwei Jahren	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ü25), die mind. sechs der letzten sieben Jahre hilfebedürftig und in dieser Zeit kaum erwerbstätig waren; Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ü25) mit minderjährigem Kind/schwerbehindert, die die letzten fünf Jahre durchgängig hilfebedürftig waren Ausnahmeregelung nach § 16i Abs. 10 SGB II für Geförderte nach §16e SGB II (in der bis Jahresende 2018 gültigen Fassung) oder am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“
Förderdauer	Zwei Jahre	Bis zu fünf Jahre
Förderhöhe	Degressiver Lohnkostenzuschuss: pauschal 75% im ersten, 50% im zweiten Jahr	Degressiver Lohnkostenzuschuss: pauschal 100% im ersten und zweiten Jahr, ab dem dritten Jahr reduziert sich die Förderung jährlich um 10%-Punkte
Ausgestaltung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse	Sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis (ohne Arbeitslosenversicherung) Förderung des „berücksichtigungsfähigen Entgelts“ im Sinne von §91 SGB III	Sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis (ohne Arbeitslosenversicherung) Förderung des Mindestlohns oder bei Tarifbindung des Arbeitgebers das „berücksichtigungsfähige Entgelt“ im Sinne von §91 SGB III
Flankierende Leistungen	Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung durch Jobcenter oder beauftragten Dritten, Freistellung durch den Arbeitgeber im ersten halben Jahr der Beschäftigung	Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung durch Jobcenter oder beauftragten Dritten, Freistellung durch den Arbeitgeber im ersten Jahr der Beschäftigung Weiterbildungs- und Praktikumsmöglichkeiten, Bezuschuss von Weiterbildungskosten mit bis zu 3000 Euro
Geltungsdauer	dauerhaft	Nach derzeitiger Rechtslage (§81 SGB II) sind Zugänge bis einschließlich 31.12.2024 möglich

Quelle: Regelungen der §16e und §16i SGB II, Bundesagentur für Arbeit 2020a, 2020b

Einen ähnlichen Effekt dürfte auch haben, dass für beide Instrumente auf eine individuelle Feststellung der Minderleistung der Geförderten und damit der Höhe der Lohnsubvention verzichtet wurde. Stattdessen werden pauschale Fördersätze gewährt (vgl. Tabelle 1). Im Falle von §16e SGB II übernehmen die Jobcenter im ersten Jahr der Förderung durchgängig 75 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts, im zweiten Jahr beträgt der Zuschuss noch 50 Prozent. Im Falle der Förderung nach §16i SGB II, die bis zu fünf Jahren betragen kann, werden die Lohnkosten in den ersten beiden Jahren sogar vollständig von öffentlicher Seite übernommen. Anschließend sinkt die Förderung zwar jährlich um 10 Prozentpunkte, beträgt aber im letzten Jahr der Förderung immer noch 70 Prozent. Als Bezugspunkt des Lohnkostenzuschusses fungiert im Falle von §16e SGB II das im Arbeitsvertrag vereinbarte Entgelt, solange dieses nicht das tarifliche bzw. ortsübliche Arbeitsentgelt übersteigt (vgl. BA 2020a, S. 4). Demgegenüber bildet im Falle von §16i SGB II der jeweils geltende Mindestlohn die maßgebliche Bezugsgröße. Unterliegt ein Arbeitgeber jedoch einer Tarifbindung und ist er dadurch zur Zahlung eines höheren Entgelts verpflichtet, berechnet

sich auch der Lohnkostenzuschuss anhand des tariflich zu zahlenden Arbeitsentgelts (vgl. BA 2020b, S. 5). Einmalzahlungen, wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld, werden in beiden Fällen nicht öffentlich bezuschusst.

Um die beiden Förderinstrumente zu finanzieren, hat der Bund den Eingliederungstitel der Jobcenter von 2019 bis 2022 um rund vier Milliarden Euro aufgestockt. Diese Zusatzmittel sind jedoch nicht zweckgebunden, sondern können von den Jobcentern auch für andere Ausgaben genutzt werden. Zudem wurde mit dem Teilhabechancengesetz der sogenannte Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) eingeführt, der bislang nur in einem regionalen Modellprojekt durch kompensatorische Zahlungen seitens der Landesregierung „simuliert" wurde (Fuchs/Hamann 2017). Die Jobcenter können nun Transferleistungen, die sie durch die Arbeitsaufnahme der Geförderten einsparen, zur Finanzierung der Förderinstrumente nutzen.

Mit beiden Instrumenten werden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gefördert, allerdings wird kein Beitrag zur Arbeitslosenversicherung entrichtet. Durch die geförderte Beschäftigung erwerben die Beschäftigten also keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen nach dem SGB III, sondern sind im Falle erneuter Arbeitslosigkeit unmittelbar auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Die Förderdauer beträgt im Falle von §16e SGB II genau zwei Jahre, eine kürzere Förderdauer ist ebenso wenig möglich wie eine Verlängerung. Demgegenüber beträgt die Förderdauer von §16i SGB II bis zu fünf Jahre. Die Dauer des jeweiligen Arbeitsvertrages ist hingegen gesetzlich nicht normiert, sondern wird vom Arbeitgeber festgelegt. Allerdings hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen geschaffen, dass Arbeitgeber mit Förderfällen nach §16i SGB II grundsätzlich einen befristeten Arbeitsvertrag für die maximale Förderdauer von fünf Jahren abschließen können (vgl. §16i Abs. 8 SGB II).

Beide Instrumente sehen zudem eine „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung" (vgl. §16e Abs. 4 bzw. §16i Abs. 4 SGB II) der Geförderten vor, die von den Jobcentern oder von beauftragten Trägern erbracht werden kann. Mit dem „Teilhabechancengesetz" wurde ein solches Beratungs- und Unterstützungsangebot erstmals für Regelinstrumente des SGB II eingeführt, bislang wurde eine solche, vielfach auch als „Coaching" bezeichnete Betreuung während einer Beschäftigungsmaßnahme in regionalen Modellprojekten (Bauer et al. 2016, Fuchs/Hamann 2017) sowie den Bundesprogrammen „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" sowie „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" implementiert. Den Anstoß, eine derartige Unterstützung anzubieten, hatten seinerzeit die Ergebnisse der Evaluation des Beschäftigungszuschusses gegeben (ISG/IAB/RWI 2011). Angesichts von problematischen betrieblichen Integrationsprozessen und einem dadurch erhöhten Risiko von Maßnahmeabbrüchen empfahl die Untersuchung „eine systematische fachliche Begleitung der Integrationsprozesse im Rahmen geförderter Beschäftigung" (ebd., S. 197). Zur Kernaufgabe der „ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung" gehört es daher, das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren und auf diese Weise vorzeitige Abbrüche der Maßnahme zu verhindern (vgl. Deutscher Bundestag 2019, S. 15f., 18f.). Das Spektrum an arbeits- wie lebensweltlichen Themen, die im Rahmen der Betreuung potenziell behandelt werden können und müssen, fällt daher denkbar groß aus.

2.3 Forschungsfragen und Modulstruktur der Evaluation

Die Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II besteht aus vier miteinander verzahnten Forschungsmodulen (vgl. Tabelle 2). Sie stützt sich auf eine überwiegend neu zu erhebende bzw. zu erschließende Basis aus standardisierten wie nicht-standardisierten Befragungsdaten sowie auf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA). Dabei werden fünf übergeordnete Fragekomplexe bearbeitet:

1. Welche Ziele verfolgen die Jobcenter mit den Maßnahmen nach §16e und §16i SGB II und wie setzen sie die Förderung praktisch um? (Modul 1a)
2. Welche Leistungsberechtigten werden mit den beiden Instrumenten gefördert, welche erwerbsbiographischen Charakteristika weisen diese auf und entsprechen sie den gesetzlich definierten Vorgaben für die Zielgruppen der Förderung? (Module 1b und 4a)
3. Welche Betriebe nutzen die Förderinstrumente? Lassen sich dabei unbeabsichtigte Nebenfolgen feststellen, insbesondere Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte? (Modul 2a)
4. Wie implementieren die Jobcenter die beschäftigungsbegleitende Betreuung und welchen Beitrag leistet diese zur Stabilisierung der Erwerbsbeteiligung? (Modul 2b)
5. Welche Effekte hat die Maßnahmenteilnahme auf die Beschäftigungsfähigkeit, die Arbeitsmarktchancen sowie die gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten? Wie erleben die Geförderten den Übergang in die geförderte Beschäftigung und geht für sie damit subjektiv ein Zugewinn an Teilhabemöglichkeiten einher? (Module 3a, 3b und 4b).

Tabelle 2: Modulstruktur der Evaluation

Modul	Kurztitel	Laufzeit	Kapitel
Modul 1	Implementation der Förderinstrumente		
Modul 1a	Governance und Umsetzungspraxis	2019-2022	Kap. 3
Modul 1b	Soziale Typik und Erwerbsverläufe der Geförderten	2019-2023	Kap. 4
Modul 2	Betrieblicher Einsatz der Förderinstrumente		
Modul 2a	Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte	2019-2024	Kap. 5
Modul 2b	Prozesse betrieblicher Integration	2020-2023	Kap. 6
Modul 3	Wirkung und Wirkmechanismen I		
Modul 3a	Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe	2019-2025	Kap. 7
Modul 3b	Biografische Fallstudien	2020-2024	Kap. 8
Modul 4	Wirkung und Wirkmechanismen II		
Modul 4a	Selektivität der Zugänge in die Förderung	2019-2021	Kap. 9
Modul 4b	Wirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus	2022-2024	

Quelle: Eigene Darstellung

Modul 1: Implementation der Förderinstrumente

Modul 1a untersucht die Governance sowie die Umsetzungspraxis der Fördermaßnahmen nach §16e und §16i SGB II auf Ebene der Jobcenter. Im Fokus stehen sowohl die normative Rahmung oder Aneignung der im Teilhabechancengesetz definierten Zielbestimmungen der Instrumente durch die Jobcenter als auch die konkreten Formen ihres organisatorisch-praktischen Einsatzes. Ziel der Implementationsstudie ist es, die Bandbreite an Umsetzungsvarianten zu identifizieren

und zu typisieren. Hierzu stützt sie sich auf eine Kombination aus qualitativ ausgerichteten Fallstudien in ausgewählten Jobcentern sowie einer standardisierten Befragung, deren Ergebnisse voraussichtlich im Jahr 2022 vorliegen werden (Kapitel 3).

Modul 1b untersucht fortlaufend die Eintritte in die Förderung nach § 16e und § 16i SGB II. Neben den soziodemografischen Charakteristika der Geförderten stehen hierbei die typischen sozialstrukturell assoziierten und durch erwerbsbiografische Verlaufsmuster unterschiedenen Gruppen der in die Maßnahme eintretenden Population im Fokus. Dabei wird erwartet, dass sich die Struktur der Teilnehmenden im Zeitverlauf, aber auch hinsichtlich sozioökonomischer (z.B. Berufe, Erwerbsgeschichte, Mobilität, Einkommen) und ungleichheitssoziologischer Merkmale (Alter, Geschlecht, Familiensituation) sowie entlang der regionalen Arbeitsmarktsituation voneinander unterscheiden. Die auf BA-Prozessdaten basierende Analyse klärt solche Zusammenhänge mit einem induktiv-beschreibenden Design auf und informiert damit über komplexe Heterogenitäten, Ungleichheiten und deren Entwicklung in der Teilnehmerpopulation (Kapitel 4).

Modul 2: Betrieblicher Einsatz der Förderinstrumente

Modul 2a untersucht, ob und inwieweit die Subvention der Lohnkosten durch die Förderung nach §16e und §16i SGB II nicht-intendierte Effekte hat. Konkret wird analysiert, ob die Inanspruchnahme der Förderung durch die Betriebe sogenannte Mitnahme-, Substitutions- oder Verdrängungseffekte hat. Die Datengrundlage der Analysen bilden das „erweiterte Betriebs-Historik-Panel für die Evaluation der Förderinstrumente nach §§16e/i SGB II“ für den Zeitraum 2000 bis 2019 sowie zwei Aktualisierungen mit Daten bis 2020 und 2021. Dabei handelt es sich um ein administratives Betriebspanel (Kapitel 5).

Modul 2b untersucht den betrieblichen Integrationsprozess von gefördert Beschäftigten nach § 16e und § 16i SGB II. Ein besonderes Augenmerk gilt hierbei der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung der Geförderten, die erstmals in Regelinstrumenten des SGB II zum Einsatz kommt. Im Fokus stehen die typischen Problemlagen, die bei der betrieblichen Integration von Geförderten entstehen: die Betreuungsdienstleistung und ihr Beitrag zur Lösung von betrieblichen Integrationsproblemen, die Rahmenbedingungen der Betreuungsdienstleistung sowohl auf Seiten der Jobcenter bzw. externen Dienstleister als auch in den Betrieben sowie die Fachlichkeit der Betreuerinnen und Betreuer. Die Untersuchung stützt sich auf eine qualitative Längsschnittbefragung von Geförderten, ihren Betreuern sowie Vertretern der Arbeitgeber (Kapitel 6).

Modul 3: Wirkung und Wirkmechanismen I

Modul 3a untersucht die Wirkungen der Förderung nach § 16e und § 16i SGB II auf die Beschäftigungsfähigkeit, die soziale Teilhabe sowie auf weitere subjektive Indikatoren der gefördert Beschäftigten. In den Blick werden kurzfristige, mittelfristige und auch langfristige Wirkungen genommen, was die Betrachtung der Situation nach Beendigung der geförderten Beschäftigung einschließt. Die Datengrundlage bildet je eine eigenständige standardisierte Panelbefragung einer repräsentativen Stichprobe von Geförderten nach §16e und §16i SGB II sowie von zwei Kontrollgruppen von nicht-geförderten Leistungsberechtigten, die aufgrund ähnlicher Charakteristika mit annähernd gleicher Wahrscheinlichkeit hätten gefördert werden können (Kapitel 7).

Modul 3b ergänzt die standardisierte Erhebung des Moduls 3a um eine qualitative Befragung ausgewählter Geförderter der Maßnahmen nach §16e und §16i SGB II. Zentrales Erkenntnisinteresse ist es dabei, relevante Faktoren und ‚Mechanismen‘ für die Umsetzung und den Erfolg der beiden

Maßnahmen aus den komplexen Handlungsmustern und biografischen Prozessen von Teilnehmenden und geeigneten Vergleichsfällen induktiv zu ermitteln. Im Fokus stehen dabei die Art, der Umfang und die Entwicklung von persönlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ressourcen der gefördert Beschäftigten. Die Analyse stützt sich auf narrative, lebens- bzw. erwerbsgeschichtliche Interviews mit ausgewählten Geförderten. Ziel der Analyse ist eine Typologie der biografischen Entwicklung von Teilhabechancen und -wahrnehmung (Kapitel 8).

Modul 4: Wirkung und Wirkmechanismen II

Modul 4a untersucht zunächst auf deskriptiver Ebene, inwiefern die geförderten Personen die gesetzlichen Förderkriterien erfüllen. In einem zweiten Schritt wird der Einfluss des Alters, des Geschlechts, der Qualifikation, des Haushaltstyps sowie des Vorliegens einer Schwerbehinderung auf die Förderwahrscheinlichkeit betrachtet. Die Analysen stützen sich auf eine Stichprobe von Personen, die in den Monaten April bis Juli 2019 in eine Förderung nach §16e oder §16i SGB II zugegangen sind und am 31. März 2019 erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren. Als Vergleichsgruppe dient eine 50-prozentige Zufallsstichprobe aller Personen, die am 31. März 2019 erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren und in den Monaten April bis August 2019 nicht in eine Förderung nach §16e oder 16i SGB II zugegangen sind (Kapitel 9).

Modul 4 b untersucht die kurz- bis mittelfristige Wirkung (bis zu zwei Jahre nach Förderbeginn) der Förderinstrumente auf den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden. Besondere Aufmerksamkeit richtet sich dabei auf die Erfolgsvariablen ‚reguläre (ungeförderte, sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung' und ‚Bezug von SGB-II-Leistungen'. Um die Wirkung der Maßnahmen zu identifizieren, werden administrative Personendaten mit ökonometrischen Methoden ausgewertet. Die Datenbasis bildet eine Zugangsstichprobe von geförderten Personen, die um eine Vergleichsgruppe ähnlicher, aber nicht geförderter Personen ergänzt wird. Die Forschungsarbeiten beginnen im Jahr 2022. Informationen zur methodischen Umsetzung und zu den Ergebnissen des Teilmoduls werden daher erst in den Abschlussbericht der Evaluation aufgenommen.

3 Governance und Umsetzung in den Jobcentern

Implementationsstudien untersuchen die Umsetzung politischer Interventionen, einschließlich ihrer Einflussfaktoren, den Prozessen der Umsetzung und ihrer Ergebnisse.[2] Ihr Ziel ist es zu verstehen, „what, why, and how interventions work in ‚real world' settings" (Peters et al. 2013). Ihre übergeordnete Forschungsfrage lautet, wie ein Projekt, ein Programm oder eben eine arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahme durch die verschiedenen am Prozess beteiligten Akteure umgesetzt wird, welche Variationen und Differenzen sich in diesem Zuge ergeben, welche Umsetzungselemente die Realisierung der übergeordneten Zielstellung unterstützen und welche Probleme auftreten. Eine wesentliche Erkenntnis etwa der Forschung zu „Street-Level Bureaucracy" (Lipsky 2010) besteht darin, dass „Politik auf dem Papier" sich mitunter stark von „Politik in der Praxis" unterscheidet. Dies gilt besonders dann, wenn die Politik selbst uneindeutig, inkonsistent

[2] Kapitel 3 wurde von Claudia Globisch (IAB), Markus Gottwald (IAB) und Peter Kupka (IAB) verfasst.

oder komplex ist und den umsetzenden Organisationen große Entscheidungsspielräume zukommen: „As decades of implementation research make clear, what you see is not what you may get“ (Brodkin 2017). Implementationsstudien arbeiten primär mit Methoden, die geeignet sind, Sinnstrukturen und Relevanzsetzungen der individuellen oder kollektiven Akteure zu entschlüsseln. Im Bereich von arbeitsmarktpolitischen Interventionen haben sie einen festen Platz.

Die Implementationsstudie zum Teilhabechancengesetz untersucht die Governance (vgl. Berkel 2017) sowie die Umsetzungspraxis der Fördermaßnahmen auf Ebene der Jobcenter, die mit dem Teilhabechancengesetz in den Paragraphen 16e und 16i SGB II verankert werden sollen. Im Fokus des Erkenntnisinteresses stehen sowohl die normative Rahmung oder Aneignung der im Gesetz definierten Zielbestimmungen der beiden Instrumente durch die Jobcenter als auch die konkreten Formen ihres organisatorisch-praktischen Einsatzes. Ziel der Implementationsstudie ist es, die Bandbreite an Umsetzungsvarianten zu identifizieren und zu typisieren. Hierzu stützt sich die Implementationsstudie auf eine Kombination aus qualitativ ausgerichteten Fallstudien in ausgewählten Jobcentern sowie einer standardisierten Befragung.

Ausgangspunkt der Studie ist die im Gesetz (einschließlich der Erläuterungen im Gesetzesentwurf) beschriebene Intervention und ihre Ziele. Während die im Teilhabechancengesetz normierte Zielbestimmung der Förderung nach §16e SGB II klar ist (Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt durch einen Lohnkostenzuschuss), sind die Ziele von §16i SGB II sowie die auf gesetzlicher Ebene festgelegten Umsetzungselemente relativ deutungsoffen. Für dieses Instrument lässt sich eine sozialpolitisch motivierte, auf die Ermöglichung von sozialer Teilhabe abzielende Schwerpunktsetzung ebenso ableiten und begründen wie die primäre Fokussierung auf den Arbeitsmarktübergang der Geförderten. Damit ist jedoch noch nicht bestimmt, welche Konsequenzen diese Deutungsoffenheit für die praktische Umsetzung der Förderung nach §16i SGB II hat.

Um diese Frage zu beantworten, werden analytisch drei Ebenen der Implementation des Instruments unterschieden, die mit einer Kombination aus qualitativen und quantitativen Befragungsdaten untersucht werden: die *jobcenterexterne Governance*, die *jobcenterinterne Governance* sowie die *organisatorisch-praktischen Umsetzung*. Während auf der ersten Ebene untersucht wird, welche externen Akteurinnen und Akteure auf die lokale Umsetzung des THCG einwirken und wie sie dies tun, stellt die zweite Ebene die geschäftspolitische Aneignung des Instruments durch die Jobcenter und deren Varianz in den Fokus. Die dritte Analyseebene soll schließlich Aufschluss über die alltagspraktisch-organisatorische Umsetzung und ihre Varianten geben.

Zur jobcenterexternen Governance gehören übergeordnete Verwaltungsinstanzen wie die Regionaldirektionen und die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, das BMAS oder die zuständigen Landesministerien. Darüber hinaus zählen zu diesem Kontext aber auch politische und vorpolitische Akteure wie Parteien, Verbände, Gewerkschaften sowie Fachgesellschaften. Deren Möglichkeiten, direkt in die Steuerung des Jobcenters einzugreifen, sind zwar begrenzt, gleichwohl prägen sie mit ihrer Position zum THCG und ihren Erwartungen an dessen Umsetzung die fachlich und rechtlich relevanten Diskurse. Auf lokaler Ebene spielen wiederum Trägerversammlungen, Beiräte und auch Kommunalparlamente und ihre Ausschüsse eine bedeutsame Rolle. Der jobcenterexterne Governancekontext stellt somit einen bedeutsamen Umweltfaktor dar, der die Aneignungs- und Umsetzungsvarianten auf Ebene der Jobcenter zu verstehen hilft.

Die nachfolgend präsentierte Analyse nimmt dabei eine erste Sondierung vor. An qualitative Daten, die wir im Rahmen von Interviews mit Vertreterinnen und Vertreter aus der Politik, der Verwaltung und dem Verbändewesen gewonnen haben werden drei Fragen gerichtet:

1. Welche Bedeutung wird der Einführung des THCG (speziell des §16i SGB II) beigemessen und woran wird diese festgemacht?
2. Wie werden „Teilhabe“ bzw. die Gewährung von „Teilhabechancen“ durch das THCG verstanden und wie begründet sich das jeweilige Verständnis?
3. Welche Umsetzungsperspektiven bzw. -erwartungen leiten sich aus den rekonstruierten Deutungshorizonten ab?

Die Analyse des jobcenterinternen Governancekontexts geht davon aus, dass die Aneignung des Gesetzes durch die Jobcenter sehr unterschiedlich verlaufen dürfte. Neben den unterschiedlichen regionalen Bedingungen (Wirtschaft, Arbeitsmarkt) und externen regionalen Einflüssen spielen die Geschäftspolitik, die Organisationsstruktur, der persönliche und professionelle Hintergrund der Geschäftsführungen und der übrigen für die Umsetzung verantwortlichen Personen eine entscheidende Rolle. Diese Aspekte untersuchen wir ebenfalls anhand von drei Hauptfragen:

1. Wie verlief die Vorbereitungs- und Anfangsphase der Umsetzung, welche organisatorischen Maßnahmen wurden in den Jobcentern ergriffen?
2. Welche Bedeutung schreiben die Jobcenter-Verantwortlichen dem THCG zu, insbesondere: Welche Vorstellung verbinden sie mit dem zentralen Konzept der Teilhabe? Wie wird das THCG in die Geschäftspolitik integriert?
3. Wie wird das THCG konkret umgesetzt? Dabei geht es um die Auswahl der Geförderten, die Akquise der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Matchingprozesse, das Coaching (im Gesetz als „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ bezeichnet) sowie die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT).

Wir werfen einen ersten Blick darauf, wie die unterschiedlichen Aspekte der externen und internen Governance zusammenwirken, so dass sich eine bestimmte Art des Umgangs mit dem THCG benennen lässt. Dies geschieht anhand von drei Jobcenter-Steckbriefen, die die Dimensionen „Teilhabeverständnis“ und „geschäftspolitische Bedeutung“ abbilden. Diese können den Ausgangspunktpunkt für eine weitere Verdichtung und die Entwicklung von „Governance-Typen“ bilden. Hierzu muss aber noch weiteres empirisches Material gesichtet und analysiert werden.

Der nachfolgende Abschnitt beschreibt das methodische Vorgehen der Implementationsstudie (Abschnitt 3.1) Sodann richtet sich der Fokus der Analyse zunächst auf die Perspektive von Akteurinnen und Akteuren, die den jobcenterexternen Governancekontext bilden (Abschnitt 3.2). Hier stehen unterschiedliche Deutungen des Teilhabekonzepts im Mittelpunkt. Der jobcenterinterne Governancekontext und wesentliche Umsetzungsschritte des THCG werden in Abschnitt 3.3 dargestellt. Im nachfolgenden Abschnitt 3.4 werden exemplarisch drei Jobcenter vorgestellt, die das THCG auf eine je spezifische Art und Weise umsetzen. Abschließend gehen wir noch kurz auf die Folgen der Covid-19-Pandemie für die Umsetzung des THCG ein (Abschnitt 3.5). Das Kapitel schließt mit einem summarischen Zwischenfazit (Abschnitt 3.6).

3.1 Empirische Umsetzung und Arbeitsstand

Die Implementationsstudie ist eine Mixed-Methods-Studie (vgl. Baur et. al 2018) mit qualitativem Fokus und stützt sich auf drei Erhebungselemente: (a) Qualitative leitfadengestützte Interviews

mit Entscheidungsträgern und -trägerinnen aus Politik und Verwaltung, (b) Kurz- und Intensivfallstudien in ausgewählten Jobcentern, (c) einer standardisierten Befragung von Fach- und Führungskräften der Jobcenter. Die Interviews mit Expertinnen und Experten haben das Ziel, die Aneignung und Konstitution des Gesetzes durch Politik und Verwaltung und damit den jobcenterexternen Governancekontext zu rekonstruieren, um vor diesem Hintergrund die Aneignung des Gesetzes durch die Jobcenter zu untersuchen. Mit Hilfe der *Fallstudien* soll die Governance und die Umsetzungspraxis der beiden Fördermaßnahmen in einem nach den Prinzipien minimaler und maximaler Kontrastierung begründeten qualitativen Sample untersucht und in einer Typologie der Umsetzungspraxen verdichtet werden (vgl. zur Typenbildung Kelle/Kluge 2010; Przyborski/Wohlrab-Sahr 2008). Die Erkenntnisse der qualitativen Studie sollen schließlich in eine *standardisierte Erhebung* übersetzt werden und auf diese Weise ein statistisch repräsentatives Bild der Umsetzungsvarianten beider Fördermaßnahmen ermöglichen.

Jobcenterexterner Governancekontext: Leitfadengestützte Experteninterviews

Zu Beginn des Forschungsprozesses, also im Verlauf des Jahres 2019, wurden 32 leitfadengestützte face-to-face Interviews (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2008), mit Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen aus Politik und Verwaltung, d.h. aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und ausgewählten Landesministerien, der Bundesagentur für Arbeit und ihren Regionaldirektionen, kommunalen Spitzenverbände sowie mit Arbeitgeberinnen- und Arbeitgeberverbänden, der Interessensvertretung der Arbeitnehmerschaft und von Wohlfahrts- und Fachverbänden geführt. Im Fokus der Interviews standen die Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven der genannten Akteure, ihre strategischen Überlegungen und Kommunikationsstrategien bei der Mitgestaltung des Gesetzes, ihre Erwartungen und Bedenken an die Maßnahmen sowie ihre Steuerungsimpulse. Neben der eigenständigen Relevanz dieser leitfadengestützten Interviews für die Analyse der jobcenterexternen Governance dienten sie ebenfalls dazu, die Befragung auf der Jobcenterebene weiter zu entwickeln und deren Fragestellungen zu schärfen. Die Interviewten aus Politik und Verwaltung stehen nur für einen Teilausschnitt des jobcenterexternen Governancekontextes. Für eine umfassende Repräsentation müssten Trägerversammlungen, Beiräte sowie Kommunalparlamente berücksichtigt werden. Deren Rolle wird über die Rekonstruktion der konkreten Umsetzung des Teilhabechancengesetzes auf der Eben der Jobcenter in den Kurz- und Intensivfallstudien eingeholt.

Bei den interviewten Expertinnen und Experten handelt es sich durchweg um Personen, die qua Funktion seitens ihrer Organisation mit der Bearbeitung des Themas betraut sind (z.B. Fachreferentinnen und Fachreferenten) und über die eigene Beteiligung Ihrer Organisation sowie deren Steuerungsimperative berichten konnten. Den Interviewten wurde zu Beginn des Interviews ein narrativer Stimulus zur Generierung einer Erzählung über ihre berufsbiographische Entwicklungsgeschichte gegeben, um in einem weiteren Teil über die eigenen Erfahrungen bei der Entstehung und Vorbereitung des Teilhabechancengesetzes zu berichten. Die Auswertung der Interviews erfolgte bereits parallel zur Erhebung aus einer Kombination inhalts- und sequenzanalytischer Vorgehensweisen in einer Interpretationsgruppe (vgl. Reichertz 2013). Dabei wurden ausgewählte Interviews zuerst sequenzanalytisch interpretiert, um daraus Leitkategorien für eine inhaltsanalytische Auswertung zu generieren. Die ersten inhaltsanalytisch codierten Interviews

wurden gemäß ihrer Übereinstimmungen im Interpretationsteam verglichen (Intercoder-Reliabilität) und aneinander angepasst, um dann mit dem so erstellten Codebaum das weitere Interviewmaterial computergestützt mit Hilfe der Software MaxQDA zu codieren.[3]

Kurz- und Intensivfallstudien in Jobcentern

Die Fallstudien setzen sich aus Kurz- und aus Intensivfallstudien zusammen und wurden bzw. werden in den Jahren 2019 bis 2021 durchgeführt. Die Kurzfallstudien fokussieren auf die erste der beiden Erkenntnisebenen, beleuchten also vornehmlich die lokale Governance der Beschäftigungsmaßnahmen nach §16e und §16i SGB II. Entsprechend wird in ihrem Rahmen die Leitungsebene der Jobcenter befragt. Das sind einerseits Geschäftsführerinnen oder Betriebsleiter sowie die Teamleiterinnen und Teamleiter bzw. Programmverantwortliche, die mit der Organisation des Teilhabechancengesetzes betraut sind. Die Intensivfallstudien untersuchen die Ebene der organisatorischen Umsetzung der Förderinstrumente und beziehen entsprechend einen breiteren Kreis an Akteuren in die Befragung ein (Integrationsfachkräfte in AV und AG-S, Beschäftigungsträger, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Trägerversammlung).

Der Auswahlprozess der Fallstudienregionen orientiert sich an den Kontrastverfahren der Grounded Theory (Glaser/Strauss 2010; Strübing 2014; Mey/Mruck 2011; Przyborski/ Wohlrab-Sahr 2008). Demnach werden die Zahl, die Auswahlkriterien und das quantitative Verhältnis von Kurz- und Intensivfallstudien nicht ex ante vollständig festgelegt, sondern schrittweise im Verlauf des Forschungsprozesses bestimmt. Auf diese Weise ist es möglich, auf Einsichten aus den bereits erhobenen Fällen zu reagieren.

In einem ersten Schritt wurde eine Zufallsstichprobe von 15 aus 400 Jobcentern gezogen, die in einem zweiten Schritt auf die Varianz bezüglich Stadt und Land, Ost-West-Nord-Süd-Regionen, wirtschaftlich prosperierenden und strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit überprüft, verändert und erweitert wurde. In einem dritten Schritt wurde eine Varianz hinsichtlich der §16e und 16i Zugangszahlen sowie der SGB-II-Trägerschaft hergestellt, d.h. es wurden Jobcenter mit niedrigen und hohen Zugangszahlen hinsichtlich beider Instrument (§16e und i) ausgewählt sowie kommunale Jobcenter (zkT) und gemeinsame Einrichtungen (gE). In Abstimmung mit dem Projekt „Prozesse betrieblicher Integration“, welches das Coaching der geförderten Personen untersucht, wurden außerdem gemeinsame Jobcenter abgestimmt, um eine tiefere Kenntnis der Umsetzungspraktiken der jeweiligen Jobcenter aus unterschiedlichen Perspektiven zu erlauben und gleichzeitig eine Varianz hinsichtlich unterschiedlicher Formen des Coachings herstellen zu können. Dies bietet die Möglichkeit, gemeinsame standortbezogene Analysen zum Coaching aus der Sicht der Jobcenter, der Betriebe und der Geförderten durchzuführen. Nach dem Prinzip des Theoretical Sampling wurden nach der ersten Interviewphase gezielt Vergleichsfälle gesucht, z. B. wurde in Regionen, die hinsichtlich der politischen Bewertung des Teilhabechancengesetzes kontrastieren, verschiedene Jobcenterorganisationsformen ausgewählt um die Umsetzungspraxis des THCG in diesen Regionen zu untersuchen.

Bislang wurden in 15 Jobcentern 28 Videointerviews und vier Telefoninterviews im Umfang von zwei bis drei Stunden geführt. Aufgrund der Reisebeschränkungen durch die Covid-19-Pandemie

[3] Die Autoren und die Autorin bedanken sich bei Maren Müller, Ulrike Büschel und Sabine Greger für ihre engagierte Unterstützung im Codierprozess.

waren die Videointerviews die erste Wahl, um eine Gesprächssituation herzustellen, in der die mimischen und gestischen Rezeptionssignale trotz der technischen Vermitteltheit, zumindest annähernd hergestellt werden konnten. Die Videointerviews wurden entweder über die Videosoftware „Skype for Business“ oder alternativ mit der Videosoftware „jitsi“ geführt, aufgezeichnet und transkribiert. Die Jobcentergeschäftsleitungen wurden via Email kontaktiert und zu einem ersten Telefongespräch zur Erläuterung der Studie eingeladen. Dies erwies sich vor allem aufgrund der Belastungen der Jobcenter während der ersten Lockdown-Phase der Covid-19-Pandemie und des in Folge dessen gesteigerten Aufwands bei der Leistungsbearbeitung in den Jobcentern als geeigneter Weg, um die Jobcenter für eine Teilnahme zu gewinnen. Von den Jobcentergeschäftsführerinnen und -geschäftsführern wurde der Kontakt zu den Team- und Programmleiterinnen und Programmleitern des Teilhabechancengesetzes hergestellt. In manchen Jobcentern war dies eine Person, die für die Förderung nach §16e und §16i SGB II zuständig war, in anderen wiederum waren die Programmverantwortlichen für die Instrumente in unterschiedlichen Teams organisiert.

Neben sequenzanalytischen Fallrekonstruktionen (vgl. Oevermann et al. 1979, Oevermann 2000; Soeffner/Hitzler 1994; Reichertz 1986, 2016; Soeffner 1989; Brüsemeister 2008; Przyborski/Wohlrab-Sahr 2008; Erhard/Sammet 2018) sollen im Zuge der Auswertung inhaltsanalytische Kategorien gebildet und die einzelnen Fälle nach diesen Kategorien geordnet und gegenübergestellt werden. Mit der Verbindung fallrekonstruktiver Auswertung und Kategorienbildung können Einseitigkeiten vermieden werden, die aus der Fokussierung auf eine Methodologie entstehen können (vgl. Pszryborski/Wohlrab-Sahr 2008). Mit der fallübergreifenden Kodierung mit Kategorien können neben der Rekonstruktion von Fallstrukturen auch fallübergreifende Strukturen entdeckt und systematisiert werden, die zur Verdichtung bei der Typenbildung beitragen werden.

Ausgehend von den Einsichten der Kurzfallstudien wird anschließend entschieden, in welchen Jobcentern auch eine Intensivfallstudie durchgeführt werden soll. Angesichts des bewusst offen gehaltenen Samplings kann die erforderlich Zahl an Kurz- und Intensivfallstudien im Vorfeld nicht exakt bestimmt werden. Wir planen derzeit neben bereits 3 ausgewählten weiteren Jobcentern noch ca. 8 Jobcenter mit ca. 16 leitfadengestützten Interviews mit Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern sowie Programmverantwortlichen für die Kurzfallstudien zu untersuchen und wenigstens fünf Standorte für die Intensivfallstudien auszuwählen.

Standardisierte Befragung

Im Rahmen der standardisierten Online-Befragung, die aller Voraussicht nach Anfang des Jahres 2022 durchgeführt wird, sollen Fach- und Führungskräfte der Jobcenter befragt werden, um repräsentative Aussagen zur Umsetzung der Maßnahmen nach §16e und §16i SGB II zu generieren. Entsprechend baut die standardisierte Befragung auf den Befunden der Fallstudien auf. Dazu werden die Einsichten und Erkenntnisse der Fallstudien in geeigneter Form für den Fragebogen übersetzt und operationalisiert. Aufgrund dessen kann das Frageprogramm zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend festgelegt werden, erwartbar sind aber Fragen zu den folgenden Themenkomplexen: Auswahl und Zuweisung von Leistungsberechtigten (mit Berücksichtigung spezifischer Zielgruppen: Frauen, Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, Ältere), Betreuung der Geförderten während der Förderphase, Rolle von Arbeitsvermittlung und AG-S, Akquise von Arbeitgebern, Verhältnis zu anderen Instrumenten (u.a. zum EGZ), Einschätzung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten, Organisation des Coachings, Teilhabevorstellungen).

3.2 Externer Governancekontext: Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven[4]

Einordnung und Relevanz des THCG

In den Interviews mit den Expertinnen und Experten fallen zunächst zwei Beobachtungen ins Auge: Zum einen wird das THCG in aller Regel auf die Förderung nach §16i SGB II bezogen. Dies heißt nicht, dass man der Förderung nach §16e SGB II eine Funktion abspricht, allerdings misst man ihm im Verhältnis zum §16i eine weit geringere Bedeutung bei. Zum anderen fällt auf, dass sich die Expertinnen und Experten – mit einer einzigen Ausnahme – über die Einführung der Förderung nach §16i SGB II durchweg positiv äußern. Nicht wenige geben an, dass sie für ein solches Regelinstrument schon seit mehreren Jahren aktiv eintreten. Zwar gibt es am Instrument auch Kritik, gleichwohl werden die positiven Aspekte hervorgehoben. Verglichen mit *„den Möglichkeiten vorher“*, so formuliert es eine der Expertinnen und Experten, sei das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ dennoch *„eine grandiose Verbesserung“* (komm_01: 623-624). Unter dem Strich besteht im Kreis der Befragten aber weitestgehend Konsens: *„das Thema war reif“* (komm_02: 626-627).[5]

Als „reif“ erachtet man das Thema vor allem angesichts des sich aufgrund einer sehr guten Arbeitsmarktlage zunehmend aufdrängenden Problems verfestigter Arbeitslosigkeit. Den „harte[n] Kern Langzeitarbeitsloser“ nennen alle Expertinnen und Experten als zentrales Bezugsproblem des THCG. Gerahmt wird dieses Problem jedoch häufiger nicht ausschließlich als ein Problem des Arbeitsmarktes und seiner Aufnahmefähigkeit, sondern zugleich als administratives Problem: Mit der Förderung nach §16i SGB II setze man bei einer Zielgruppe an, die in den vergangenen Jahren, sei es aus ressourcen- oder strategischen Gründen, von der Arbeitsverwaltung eher stiefmütterlich behandelt wurde. Das insgesamt vier Milliarden Euro umfassende Finanzvolumen, die vergleichsweise lange Förderdauer und die Konzeption als Regelinstrument werden dabei u. a. als klares *„Bekenntnis“* (admin_02: 1698-1701) der Politik interpretiert, sich ernsthaft um die Verbesserung der Situation von Langzeitarbeitslosen mit *„Handicaps“* (admin_02: 1064) zu bemühen. Eingedenk weiterer Neuerungen, wie die Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) als Finanzierungsmodus und des Wegfalls der Kriterien „Zusätzlichkeit“, „Wettbewerbsneutralität“ und „Gemeinnützigkeit“ zur Begründung von Arbeitsverhältnissen, machen Teile der Expertinnen und Experten im THCG sogar einen „Paradigmenwechsel“ aus. Durchaus erstaunlich ist, dass von ihnen nur eine Minderheit eine etwaige, im THCG angelegte paradigmatische Verschiebung auf die Neugewichtung der Zielsetzung (Teilhabe) des Instruments bezieht, wobei einige der Expertinnen und Experten aber auch explizit darauf hinweisen, dass die Teilhabeidee natürlich schon in früheren Programmen leitend gewesen sei (z.B. Beschäftigungszuschuss oder Bürgergeld). Als Bruch mit dem institutionellen Rahmen des SGB II hingegen beurteilt keiner der Befragten die Einführung der Förderung nach §16i SGB II.[6] Relativiert wird der Neuigkeitswert des THCG zudem immer wieder mit Verweis auf seine Befristung: Ob es über die vorangegangen Sonderprogramme hinausgeht, werde

[4] Wesentliche Teile dieses Kapitels wurden bereits in Gottwald et al. 2020 veröffentlicht, womit es zum Teil wortwörtlich übernommene Textpassagen aus dieser Veröffentlichung enthält.

[5] Um die institutionelle Verortung der Expertinnen und Experten anzuzeigen, aber dennoch Anonymität zu gewährleisten, unterscheiden wir bei den verwendeten Interviewpassagen grob zwischen Politik, Verwaltung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie Wohlfahrtsverbänden. Ist hier von Verwaltung die Rede, dann umfasst dies das BMAS, Landesministerien, die Zentrale und die Regionaldirektionen der BA sowie Kommunalverwaltungen.

[6] Zumindest im wissenschaftlichen Diskurs wird diese Meinung häufiger vertreten, etwa indem man den §16i als Systembruch im SGB II interpretiert, weil er sich vom Vermittlungsvorrang löse (Koch/Kupka 2012).

sich erst im Jahr 2024 entscheiden, wenn politisch über eine Verlängerung oder Entfristung befunden werden muss. Ausgesprochen nüchtern wird schließlich die arbeitsmarktpolitische Wirkung des THCG beurteilt. Davon, dass vom THCG substantielle, sprich: statistisch nennenswerte Arbeitsmarkteffekte zu erwarten sind, geht keine/r der Expertinnen und Experten aus. Für eine deutliche Reduktion des ‚harten Kerns' an verfestigter Arbeitslosigkeit erscheint ihnen die bereitgestellte Fördersumme doch zu gering. In Anbetracht dessen werden Ziel und der Erfolg des THCG nur bedingt an Quantitäten festgemacht. Betont wird stattdessen der qualitative *outcome*: die zielgenaue Gewährung von Teilhabechancen, die die Geförderten auch subjektiv als Verbesserung ihrer sozialen Teilhabe empfinden.

Deutungen von Teilhabe und Teilhabechancen

Den Begriff der sozialen Teilhabe verwenden die Expertinnen und Experten überwiegend so, wie er aus der sozialwissenschaftlichen Literatur bekannt ist. So wird u. a. ausgeführt, dass die Partizipation am Erwerbssystem die zentrale Vermittlungsinstanz von sozialer Teilhabe sei, dass Erwerbsarbeit für die Einbindung in Kollektive bzw. für soziale Integration (z.B. Betriebsgemeinschaft, Familie sowie weitere Sphären des gesellschaftlichen Lebens) sorge, eine raumzeitliche Strukturierung des Alltags garantiere sowie Anerkennung in Aussicht stelle, auf der Selbstbewusstsein, Stolz und Motivation gründen. Für die Geförderten bedeute das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis zudem ‚Arbeit statt Maßnahme' sowie ‚selbstverdientes Geld statt Grundsicherung', womit sie den Begriff der sozialen Teilhabe auch auf die Möglichkeit eines selbstbestimmten Lebens beziehen, das – so ein ebenfalls regelmäßig vorgebrachtes Argument – noch auf die Kinder der Geförderten ausstrahlen würde (Wahrnehmung einer Vorbildfunktion). Selbst wenn die Erzählungen der Expertinnen und Experten in der Argumentation und den angeführten Teilhabeaspekten variieren, ist ihnen ein erwerbsarbeitszentriertes Teilhabenarrativ gemein. Wird jedoch die Gewährung von Teilhabe bzw. von Teilhabechancen auf das Ziel des Gesetzes bezogen, gehen die Deutungen je nach organisationaler Herkunft und des herangezogenen Referenzrahmens wieder auseinander. Dazu im Folgenden fünf exemplarische Deutungsvarianten:

In einer ersten Deutungsvariante, die aus dem Bereich der Arbeitsverwaltung stammt, wird das Ziel des Teilhabechancengesetzes auf Deutschland als eine *(Erwerbs-)Gesellschaft* bezogen, in der sich ‚echte' Teilhabe durch eine Integration in Erwerbsarbeit unter marktgesellschaftlichen Realbedingungen realisiert. Diese Realbedingungen sind wiederum dann gegeben, wenn sich die oder der Geförderte qua Aufgabe und Funktion in gesellschaftliche Wertschöpfungszusammenhänge eingegliedert sieht, oder umgekehrt: ihre oder seine Aufgabe und Funktion nicht als etwas erlebt, was von den gesellschaftlichen Wertschöpfungsbeiträgen anderer zehrt. Soziale Wertschätzung, sodass mit dieser Auffassung vertretene Argument, hänge in erster Linie von der Einbindung in funktionale, über das Erwerbssystem vermittelte, Leistungsbeziehungen ab. Aus diesem, an jenes von Emil Durkheim erinnernde (vgl. Durkheim 1992), Gesellschaftsverständnis wird erstens gefolgert, dass das Ziel des THCG darin bestünde, als ‚Brücke' in den ersten Arbeitsmarkt zu fungieren, sowie zweitens, dass potentiell Geförderte zumindest die Anlagen erkennen lassen sollten, dass eine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt möglich ist; eine Deutung der Gewährung von Teilhabechancen, die zumindest tendenziell dazu neigt, Leistungsberechtigten mit besonders ausgeprägten Einschränkungen ihrer Arbeits- und Leistungsfähigkeit den Zugang zur Förderung nach §16i SGB II zu verwehren.

In einer zweiten, wiederum aus der Verwaltung stammenden Deutungsvariante, wird die Differenz von *Markt und Staat* bemüht. Das heißt, im Anschluss an die Idee des sozialdemokratischen Interventionsstaates wird hier darauf insistiert, dass überall dort, wo der Markt versagt, die davon betroffene Bevölkerung erwarten kann, dass der Staat kompensatorisch einspringt – z.B. durch die Bereitstellung eines *„sozialen Arbeitsmarkt(es)"*. In Absetzung von der voranstehenden Deutungsvariante und beeindruckt von Prozessen massenhafter Freisetzung (wie sie z.B. in Ostdeutschland unmittelbar nach der Wende stattfanden), werden mit dieser Deutung Teilhabechancen weniger auf die Möglichkeit des Erringens von sozialer Wertschätzung qua der Einbindung Einzelner in wirtschaftliche Wertschöpfungsketten bezogen, sondern auf kollektive Erfahrungen des Verlusts (nicht nur materiell, sondern auch von Würde). Demnach bestünde das Ziel des THCG nicht primär darin, als ‚Brücke' in den ersten Arbeitsmarkt zu fungieren. Die mit dem THCG eingelöste Marktersatzfunktion des Staates, müsse vielmehr darauf gerichtet sein, *„den Menschen"* wieder *„das Gefühl"* zu geben *„dazugehören"* (admin-r_05: 83-84). In dieser Deutungsvariante wird zudem – wieder im Unterschied zur Voranstehenden – besonderer Wert daraufgelegt, dass die Förderung tatsächlich jenen zu Gute kommt, deren Chancen (wieder) in den ersten Arbeitsmarkt zu gelangen, gegen Null gehen – ein sog. Creaming gelte es zu vermeiden.

In einer dazu nochmals kontrastierenden Deutung aus dem Bereich der Verwaltung wird das THCG stark auf den Erfolg der *Organisation* bezogen, der sich primär im Kennziffernsystem des Controllings abbildet. Von der Interviewerin danach gefragt, was das THCG für die Organisationseinheit strategisch bedeute, gibt die Expertin an: *„Ja, das (+) das heißt natürlich als als Erstes natürlich, dass wir dass wir hierüber keine Integration generieren können."* (admin-r_04: 531-533); eine Antwort, die auf den für die Erfolgsmessung der Organisationseinheit besonders bedeutsamen Zielsteuerungsindikator „Integrationsquote" rekurriert; eine Quote wiederum, zu deren Verbesserung nach §16i SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnisse nicht beitragen. Strategisch folgt daraus eine Fokussierung auf den Indikator „Bestand an Langzeitleistungsempfängern". Die Frage, wie das THCG soziale Teilhabe ermöglicht, ist somit nachrangig. Wichtig ist, dass die im Controlling gemessene Zielerreichung stimmt. Damit deutet sich, wie schon im ersten Fall, eine Förderpräferenz von arbeitsmarktnäheren Leistungsberechtigten sowie eine Ausrichtung auf Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt an.

Wie aus den Ausführungen soweit hervorgeht, gibt es im Bereich der Verwaltung nicht *die eine* Deutung des THCG. In den für die Steuerung der kommunalen Jobcenter zuständigen Länderministerien sind sie i. d. R. geprägt von regierungspolitischen Linien, aber durchaus auch von mit diesen Linien nicht immer gänzlich übereinstimmenden Facheinsichten der zuständigen Beamtinnen und Beamten. Und auch innerhalb der Bundesagentur für Arbeit, deren Zentrale und Regionaldirektionen die Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen verantworten, existieren unterschiedlich akzentuierte Deutungen. Nicht viel anders stellt sich der Sachverhalt im Verbändewesen dar, wobei hier die Positionen eindeutiger verteilt sind. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften neigen eher einer arbeitsmarktpolitischen Interpretation des Gesetzes zu, die Wohlfahrtsverbände eher einer sozialpolitischen. Dazu wiederum zwei exemplarische Deutungsvarianten mit je spezifischen Referenzhorizonten:

Die erste Deutungsvariante, die von einem Vertreter eines Arbeitgeberverbandes entstammt, wird das *Recht* zur Bestimmung des Ziels des THCG herangezogen. Recht meint hier konkret das SGB II, das mit dem nach wie vor gültigen „Vorrang der Vermittlung" eine zur Interpretation des Gesetzes

klare Rechtsprämisse setzt. In diesen Deutungsrahmen gestellt, kann das THCG nur als Mittel zum Zweck der Integration in den ersten Arbeitsmarkt gedeutet werden, wohingegen man das THCG falsch verstünde, würde es als Mittel zum Zweck von „Teilhabe" an und für sich begriffen. In diesem Sinne wird der §16i als *„das letzte Mittel"* (ag_02: 470) zur Integration von Leistungsberechtigten in den ersten Arbeitsmarkt gedeutet; ein Mittel, das sogar als eine Art Testverfahren dienen könnte: Sollte sich herausstellen, dass die Arbeitsmarktintegration auch nicht auf diesem Wege zu realisieren ist, wäre nämlich ganz grundsätzlich danach zu fragen, ob die betreffenden Personen noch „richtig im SGB II" (ag_02: 542) sind.

In einer letzten Deutungsvariante, die die Position eines Wohlfahrtsverbandes wiedergibt, wird zwar ebenfalls auf den Rechtsrahmen des SGB II Bezug genommen, allerdings werden dessen Implikationen an der Idee des *autonomen Subjekts* gemessen. Konträr zur voranstehenden Deutungsvariante wird damit zum einen der Zugang zum *„sozialen Arbeitsmarkt"* explizit als eigenständiges Förderziel anerkannt. Zum anderen allerdings wird die Verankerung des „sozialen Arbeitsmarktes" im Rechtkreis des SGB II problematisiert, insofern durch diese eine zentrale Dimension von sozialer Teilhabe notorisch zur Disposition stünde: Über dem Anspruch auf das Führen eines selbstbestimmten Lebens schwebt stets das Damoklesschwert des SGB-II-Sanktionsapparats. Die dem THCG in dieser Deutungsvariante beigemessene Bestimmung – Gewährung von Teilhabechancen im Sinne der Idee des autonomen Subjekts – wird anders gesagt, durch die das SGB II beherrschende Grundlogik potentiell konterkariert.

Obwohl im Feld der Akteure des jobcenterexternen Governancekontexts ein mehr oder weniger geteiltes Teilhabenarrativ existiert, lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Vorstellungen vom primären Ziel des THCG, die damit verbundenen Teilhabeverständnisse und deren normativen Bezugshorizonte (Gesellschaft, Markt/Staat, Organisation, Recht, Subjekt) sehr unterschiedlich ausfallen. Über die Deutungsvarianten hinweg ist allerdings auch feststellbar, dass sich das Feld der Expertinnen und Experten in Befürworterinnen und Befürwortern eines eher sozial- und eines eher arbeitsmarktpolitisch geprägten Teilhabeverständnisses teilt: Entweder wird Teilhabe als Produkt einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Teilhabe I) gelesen, womit dem THCG zuvorderst eine ‚Brückenfunktion' zugeschrieben wird oder sie wird als Produkt der Förderung selbst gesehen (Teilhabe II). Schließlich kristallisiert sich aus der bisherigen Analyse der Expertinnen und Experten-Interviews heraus, dass den jeweiligen „Teilhabeverständnissen" bestimmte Erwartungen an die Umsetzung der Förderung korrespondieren.

Umsetzungsperspektiven

Erkennbar ausgeprägt ist diese Korrespondenz bei der Akquise der *Arbeitgeberinnen und der Auswahl der Arbeitnehmer.* Expertinnen und Experten, die Teilhabe am ehesten durch eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gewährleistet sehen (Teilhabe I), sprechen sich häufiger für eine Bevorzugung privater Arbeitgeber aus. Als Argumente werden i. a. R. die ‚Natürlichkeit' der Arbeitsbedingungen sowie der erwartete „Klebeeffekt" genannt; Argumente, in denen sich vor allem eine Skepsis gegenüber Beschäftigungsträgern ausdrückt, die anstelle der erwarteten Arbeitsmarktübergänge aufgrund der ‚künstlich' geschaffenen und solchermaßen unproduktiven Beschäftigungssurrogaten ausgeprägte ‚Lock-in-Effekte' befürchten lassen. Expertinnen und Experten hingegen, die das THCG eher sozialpolitisch auslegen und/oder dezidiert als „sozialen Arbeitsmarkt" begreifen (Teilhabe II), streichen gerade den speziell für die Zielgruppe geschaffenen „Schon-

raum“ bei Beschäftigungsträgern als angemessene Form der Problembearbeitung (v. a. Stabilisierung) heraus, ohne daraus unmittelbar eine Präferenz abzuleiten. Der Mix der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hängt für Vertreterinnen und Vertreter dieses Teilhabeverständnisses eher von den örtlichen Gegebenheiten ab.

Die unterschiedlichen Einschätzungen zur ‚richtigen‘ Auswahl der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind offenkundig auch Ausdruck unterschiedlicher Einschätzungen zur „Arbeitsmarktnähe“ der Geförderten, insofern als Expertinnen und Experten, die zu einer arbeitsmarktpolitischen Interpretation des THCG neigen, das Potenzial der Zielgruppe, auf den ersten Arbeitsmarkt einzumünden, meist noch höher einschätzen als jene, die es sozialpolitisch lesen. Schließlich spielen bei Ersteren in der Auswahl von Förderkandidaten und Förderkandidatinnen die (vermeinten) Erwartungen privater Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber implizit eine größere Rolle als bei Letzteren.

Entlang der beiden Teilhabeverständnisse scheinen sich zudem unterschiedliche Zugangsweisen zum Thema *Freiwilligkeit* auszudifferenzieren. Zwar betonen Vertreterinnen und Vertreter des Teilhabeverständnisses I, dass die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung prinzipiell freiwillig erfolgen solle, allerdings graduell abgestuft. In manchen Fällen wirft bei ihnen die Ablehnung des Angebots die Frage der Mitwirkungspflicht auf. Freiwilligkeit wird von ihnen zudem eher als pragmatisches Zugeständnis an den Programmerfolg gesehen: Zwang und Sanktionen werden kaum dazu führen, dass bei den für das Programm gewonnen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber motivierte Geförderte ankommen und für das Austesten von Arbeitsbereitschaften sei das Instrument schlicht zu teuer. Diese Gründe werden auch von den Vertreterinnen und Vertreter des Teilhabeverständnisses II angeführt, jedoch tendieren diese eher dazu, Freiwilligkeit per se als eine bedingungslos anzuwendende Sollensnorm mit Blick auf die Autonomie der Geförderten aufzufassen – dies geht vereinzelt soweit, den Geförderten nicht nur das Coaching freizustellen, sondern diesen auch eine Wahlfreiheit bei der Zusammenarbeit mit den Coaches zu überlassen.

Abgesehen vom Aspekt der Freiwilligkeit, scheint der Zusammenhang zwischen den Präferenzen für ein Teilhabeverständnis und den rekonstruierbaren Umsetzungserwartungen beim Thema *Coaching* am geringsten ausgeprägt. Ohne dass sich hier eine klare Zuordnung vornehmen ließe, werden in den Interviews durchweg die Vor- und Nachteile von Umsetzungsmodellen (Selbstvornahme vs. Vergabe), notwendige Qualitätsstandards oder Finanzierungsfragen (EGT vs. Verwaltungsbudget) diskutiert. Lediglich auf Seiten der Wohlfahrtsverbände wird das Verbot, als Arbeitgeber das Coaching selbst vornehmen zu dürfen, zum Teil scharf kritisiert. Alles in allem sind sich die Expertinnen und Experten jedoch einig, dass das Coaching im Sinne des Instrumentenerfolgs zu den wichtigsten Gesetzesbestandteilen gehört, dass es also gerade von seiner Umsetzung abhängt, ob und inwiefern es gelingt, die abgeschlossenen Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren und/oder Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

3.3 Interner Governancekontext: Erste Befunde aus Jobcentern

Vorbereitung und Anfangsphase

Die wesentliche Rahmenbedingung für alle Jobcenter bestand darin, dass das THCG im Laufe des Jahres 2018 angekündigt und beraten wurde. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung lag im August 2018 vor, die nachfolgenden Beratungen in Bundesrat und Bundestag brachten noch wesentliche Änderungen, die auf die Zielgruppe Einfluss hatten, und ganz am Schluss wurde noch die

Geltungsdauer des §16i SGB II begrenzt, was ebenfalls Einfluss auf die Planung der Jobcenter hatte. Die endgültige Verabschiedung des 10. SGB-II-Änderungsgesetzes erfolgte dann kurz vor Weihnachten 2018. Gleichzeitig bestand seit Mitte des Jahres kein Zweifel, dass das THCG zum Januar 2019 eingeführt werden würde. Dies führte zu zwei systematisch unterscheidbaren Strategien der Jobcenter. Die eine – und bislang zahlenmäßig überwiegende – bestand darin, ungeachtet der genauen Ausformulierung der Förderbedingungen mit den konkreten Vorbereitungen zu beginnen. Die andere Strategie war etwas abwartender, in den betreffenden Jobcentern wartet man auf den genauen Gesetzestext und begann dann mit der konkreten Umsetzung.

In einem Jobcenter fällt die Entscheidung früh: *„Bis Mitte des Jahres haben wir gesagt okay, jetzt muss erst mal tatsächlich jeder, der eine Chance haben will, der muss sie auch bekommen".* In den Jobcentern, die diese Strategie bevorzugen, werden ungeachtet der konkreten Ausformulierungen des Gesetzes (z.B. Leistungsbezug in sieben von acht oder in sechs von sieben Jahren als Voraussetzung für die Förderung des §16i SGB II) u.a. der Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durchforstet, entweder seitens der Vermittlerinnen und Vermittler, oder es werden Anfragen aus dem operativen Datensatz (opDs)[7] der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt. Ein Jobcenter mit einer abwartenden Strategie beschäftigt sich zunächst inhaltlich ab Mitte 2018 mit dem THCG und legt Ende des Jahres ein Konzept vor, auf dessen Grundlage dann die konkrete Arbeit beginnt. Ein weiteres Jobcenter geht das THCG Ende 2018 an und erklärt es zum geschäftspolitischen Schwerpunkt.

Insbesondere die Jobcenter, die mit der konkreten Planung nicht auf die finale Entscheidung des Gesetzgebers warten wollten, betonten die organisatorischen Herausforderungen der Umsetzung: *„Das war ein bisschen Wild West".* Aufgrund der Kurzfristigkeit mussten Vorlagen *„selber gezimmert"* werden, für das Coaching konnte zunächst keine Ausschreibung durchgeführt werden und es wurden Arbeits- und Vermittlungsgutscheine (AVGS) genutzt.

„Pünktlicher Start" kann in den unterschiedlichen Kontexten bedeuten, dass man mit der Vorbereitung der Zuweisung beginnt oder dass man auf der Basis der erfolgten Vorarbeiten in einem Kraftakt Ende des Jahres Voraussetzungen für einen Arbeitsbeginn einer größeren Zahl Geförderter ab 1. Januar 2019 schafft.

Die Vorbereitung im kommunalen Kontext bestand in fast allen Jobcentern darin, in Trägerversammlungen und mit Beiräten zu diskutieren und in den politischen Strukturen der Landkreise oder Gemeinden über das Gesetz zu informieren. Mit Vertreterinnen und Vertreter der Trägerlandschaft wurden teils konkrete Absprachen getroffen, etwa über die Übernahme von Geförderten aus Vorläuferprogrammen. Zum Teil gibt es dabei Friktionen wie den Versuch eines Beirats, ins operative Geschäft des Jobcenters einzugreifen, was von der Geschäftsführung abgewehrt wird.

In mehreren befragten Jobcentern gibt es tradierte Kooperationen mit kommunalen Beschäftigungsgesellschaften, die einen großen Teil der Geförderten „abnehmen". Wo dies nicht der Fall ist, gibt es Enttäuschungen über die recht geringe Bereitschaft kommunaler Arbeitsgeber, Förderfälle der THCG-Instrumente zu beschäftigen.

[7] Bei dem IT-Verfahren opDs handelt es sich um ein Verfahren nach § 50 Abs. 3 SGB II (Datenübermittlung). Es ermöglicht differenzierte Abfragen zu Leistungsberechtigten, mit denen u.a. auch die formalen Kriterien zur Förderung nach den §§16e und 16i SGB II geprüft werden können.

Bewertung und strategische Zielsetzung

Wie die Expertinnen und Experten des jobcenterexternen Kontextes äußern sich die befragten Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Jobcenter überwiegend positiv zum THCG, wobei sie hiermit zumeist die Förderung nach §16i SGB II im Auge haben. Dieses Förderinstrument gilt als *wirkliche*, sowohl für Leistungsberechtigte als auch für Arbeitgeber ausgesprochen attraktive, Erweiterung des Jobcenterangebots. So wird zum Beispiel von einer Jobcentergeschäftsführung betont, dass die Förderung nach §16i SGB II belege, dass *„der Sozialstaat in keiner Situation wehrlos"* sei (kJC1-GF); die neu geschaffene Förderung wird u. a. als Instrument beschrieben, das Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger, die bereits als abgeschrieben galten, nochmals eine Chance böte. Der weiterentwickelte §16e SGB II wird in aller Regel dem im Instrumentenset bereits vorhandenen Eingliederungszuschuss (EGZ) gleichgesetzt und diesem gegenüber, trotz der Höhe des gewährten Lohnkostenzuschusses, häufiger als weniger attraktiv beschrieben. Unter anderem weil die Förderung nach §16e SGB II keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung vorsieht, wird ihm der EGZ tendenziell vorgezogen: *„Dort wo ein normaler EGZ geht, wird er gemacht"* (kJC2_GF).

Selbst wenn die Jobcenterleitungen die Einführung des Förderinstruments nach §16i SGB II überwiegend begrüßen, kommt ihm innerhalb der Jobcentergesamtstrategien eine unterschiedlich hohe Bedeutung zu. Jobcentergeschäftsführungen, die ihm eine eher geringe Bedeutung zugestehen, streichen in aller Regel das geringe Fördervolumen im Verhältnis zum Gesamtgeschäft heraus. Dort heißt es dann u. a. *„wir nutzen das Instrument halt mit"* (gJC8_GF). In anderen Jobcentern stellt sich dieses Verhältnis zwar ähnlich dar, dennoch beschreiben die Geschäftsführungen das Förderinstrument als für die eigene Gesamtstrategie zentral. Dies scheint insbesondere dann der Fall zu sein, wenn der Abbau des Bestands an Langzeitleistungsbeziehern als prioritäres Strategieziel explizit hervorgehoben wird.

Unterschiedliche Formen der strategischen Einbindung der Förderinstrumente nach §§16e/i SGB II zeigen sich auch daran, ob es eher als zeitlich befristetes Projekt oder als Daueraufgabe begriffen wird. Projektcharakter nimmt die Umsetzung des THCG an, wird sie mit Erreichen der Anzahl geplanter Förderfälle für abgeschlossen erachtet. Liegt das Coaching bei Dritten, geht damit vereinzelt auch die Wahrnehmung einher, Verantwortung für die Geförderten abzugeben *(„sind wir raus aus der Nummer";* gJC8_GF). Den Charakter einer Daueraufgabe nimmt die Umsetzung der Förderinstrumente in jenen Jobcentern an, in denen der Anspruch besteht, die Förderphase aktiv durch regelmäßigen Kontakt der Fachkräfte zu den Geförderten zu begleiten. Oftmals liegt dem das Ziel zu Grunde, Geförderte vorzeitig in ungeförderte Beschäftigung zu überführen, um dadurch freiwerdende Förderplätze nachbesetzen zu können. In diesen Jobcentern wird die Förderung nach §16i SGB II zudem typischerweise als Instrument interpretiert, dessen primäres Ziel es ist, Geförderte wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren: *„es geht um nachhaltige Integration und, wann auch immer, in ungeförderte Beschäftigung"* (kJC2_GF). Dem gegenüber stehen Jobcenter, die das Instrument auf Leistungsberechtigte beziehen, deren Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt anzukommen äußerst gering sind und die damit die Ermöglichung von Teilhabe In der Förderung selbst erkennen. Begreifen diese Jobcenter die Umsetzung der Förderinstrumente als Daueraufgabe, so wird durch die Begleitung der Fachkräfte eine längerfristige Stabilisierung der Geförderten angestrebt, ohne dass diese mit Auslaufen der Förderung notwendigerweise in eine ungeförderte Beschäftigung einmünden müssten. Vielmehr geht es darum, den Geförderten eine neue *„Absprungbasis"* (kJC1_GF) zu schaffen.

Nur die wenigsten Jobcenter in unserem Sample entwickeln eine Förderstrategie, die dezidiert an bestimmten politisch definierten Zielgruppen ausgerichtet ist. Überwiegend folgt man dem Credo: *„jeder der eine Chance haben will, muss sie auch bekommen“* (gJC3-GF). Das übergreifende Hauptzugangskriterium zur Förderung ist damit eine vorliegende Motivation zur Teilnahme. Nur vereinzelt wurden Schwerpunkte gesetzt, z. B. auf Leistungsberechtigte, die noch ein relativ langes Erwerbsleben vor sich haben (25-49-Jährige) oder auf Bedarfsgemeinschaften mit Kindern und Alleinerziehenden. Dass beim THCG seitens der Politik und durch übergeordnete Verwaltungsinstanzen vermittelt (z.B. dem BMAS), ein starkes Interesse an der Förderung von Frauen besteht, war den Jobcentergeschäftsführungen i. a. R. bewusst, wenngleich dies nicht zur Ableitung einer strategischen Schwerpunktsetzung führte.

Dass beim THCG die Kriterien „Zusätzlichkeit“, „Gemeinnützigkeit“ und „Wettbewerbsneutralität“ wegfallen und damit auch private Arbeitgeber für eine Förderung in Frage kommen, wurde von allen Jobcentergeschäftsführungen begrüßt. Strategisch verband sich damit oftmals der Anspruch, auf eine paritätische Auswahl von Arbeitgebern hinzuwirken. Teils befürworteten Jobcentergeschäftsführungen sogar eine ausschließliche Konzentration auf private Arbeitgeber. Eine solche Strategie wird aber von den allermeisten Jobcentern in unserem Sample weder gewollt, noch als umsetzbar erachtet. Gerade Jobcenter, die im Umfeld eines starken Trägermarktes agieren und zu den Akteuren dieses Marktes gut etablierte Beziehungen pflegen, wollen und können dieses Arbeitgebersegment nicht einfach ignorieren.

Alle Jobcentergeschäftsführungen betonen die Kostenintensität der Förderung. Jedoch fällt dies in den Eingliederungstiteln der Jobcenter offenkundig unterschiedlich stark ins Gewicht. Nicht zuletzt aufgrund der Mittelbindung in den Folgejahren scheint sich gerade für kleinere Jobcenter die Frage zu stellen, wie stark sie mit der Gewährung von Förderungen ins Risiko gehen können (*„wenn 40 oder 50 Prozent [des EGT] nicht mehr zur Verfügung stehen, wegen einem Instrument, wird man nachdenklich“*; gJC5_GF). In einem Fall wird sogar die Strategie verfolgt, vorerst nur Zweijahresverträge zu bewilligen *„um finanztechnisch auf der sicheren Seite zu sein“* (gJC8_GF). Geschäftsführungen, die eine Mittelknappheit beklagen, begreifen die Nutzung des Passiv-Aktiv-Tausches als wichtiges Finanzierungsmittel, wenngleich die Einschätzungen zu den dadurch geschaffenen finanziellen Spielräumen auseinandergehen (*„Tropfen auf den heißen Stein“*; gJC1_GF vs. *„ist strategieverändernd“*; kJC1_GF). Bisweilen wird in diesem Zusammenhang die Forderung nach einem eigenen THCG-Budget laut. Für Leitungen größerer, zumeist in Metropolregionen gelegenen Jobentern scheint das Finanzierungsthema wiederum weniger drängend. Dort stellt sich mit dem Passiv-Aktiv-Tausch eher die Frage einer noch möglichen, sinnvollen Mittelausschöpfung; mit Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers wird dann weniger einem finanziellen Sachzwang, als vielmehr den Erwartungen übergeordneter Verwaltungsinstanzen und der Politik Rechnung getragen.

Unter dem Strich lässt sich festhalten, dass das THCG in keinem der befragten Jobcenter für eine Neuausrichtung der geschäftspolitischen Strategien sorgt; es wird in die bereits existierenden Geschäftspolitiken integriert und sorgt dort allenfalls für zusätzliche Akzentuierungen.

Umsetzung der Instrumente

Im Folgenden wird die konkrete Umsetzung der Instrumente des THCG anhand folgender Fragen dargestellt: Welche Konsequenzen hatte die Umsetzung der THCG-Instrumente für die Organisation der Jobcenter, wie wurden Geförderte ausgewählt, wir wurden Arbeitgeberinnen geworben und wie wurde das Coaching umgesetzt?

Organisation und Ansprache

Ähnlich verhält es sich auf der Ebene der Organisationsstruktur der Jobcenter. Auch hier findet die Umsetzung zumeist im Rahmen der „Standardprozesse“ statt. Nur bei der Personalausstattung gibt es Veränderungen. Viele Jobcenter berichten, dass ihnen häufig zusätzliche Vollzeitäquivalente für das Teilhabechancengesetz zur Verfügung gestellt worden wären.

Variationen gibt es hingegen in der Form der Organisation: In größeren Jobcentern ist das THCG oft in Spezialteams organisiert. Wenn es Erfahrungen mit Vorläuferprogrammen gibt, werden Kontinuitäten gepflegt: *„Das sind dieselben Menschen“* (gJC9_GF), wie das Team, dass vorher das ESF-LZA-Programm betreut hat. In anderen Jobcentern wird die Umsetzung der Instrumente über „die Fläche“ organisiert. Das heißt, dass alle Integrationsfachkräfte mit dem Teilhabechancengesetz arbeiten und Geförderte zuweisen. Das ist eher in kleineren Jobcentern der Fall.

An der Organisation lässt sich zumeist auch die sozial- oder arbeitsmarktpolitische Ausrichtung ablesen: Dort, wo eher auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt gesetzt wird, ist die Organisation des Teilhabechancengesetzes im untersuchten Sample oft beim Arbeitgeberservice angesiedelt, wohingegen es bei den teilhabeorientierten Jobcentern folgerichtig im beschäftigungsorientierten Fallmanagement verortet ist. Das gilt jedenfalls für die Organisation des §16i SGB II. In einigen Jobcentern findet die Organisation der Förderinstrumente nach §16i und §16e SGB II in getrennten organisatorischen Einheiten statt. Die Förderung nach §16e SGB II für arbeitsmarknähere Leistungsberechtigte ist dabei in unserem Sample meist beim Arbeitgeberservice verortet. Dort würden klassische Arbeitsvermittler speziell Arbeitgeber für Förderungen nach §16e SGB II akquirieren. In einem Jobcenter sind dort laut deren Selbstbeschreibung *„Verkäufertypen“* eingesetzt worden. *„Der eine war vorher bei der Organisation [XY], der verkauft alles.“* (gJC4_GF) Ein anderer war in einem *„Vorgängerprogramm“* als Bewerbervermittler unterwegs und hätte insofern noch Kontakte zu Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die sich um Arbeitslose gekümmert haben. Es zeigt sich demnach, dass versucht wird, mit den vorhandenen Erfahrungen und Kontakten des Personals zu arbeiten.

An der organisatorischen Ansiedlung ist zuweilen auch ablesbar, ob die Jobcenter sich eher an den Erwartungen der Arbeitgeber ausrichteten oder eher die Problemhintergründe der Geförderten und der Teilhabeaspekt im Vordergrund stehen. Ersteres kann sogar so weitgehende Auswirkungen auf die organisatorische Umsetzung der Instrumente haben, dass das Coaching ebenfalls rein auf die Interessen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber fokussiert ist und eher für deren Beratung eingesetzt wird. Bei den Jobcentern, die stärker an den Problemhorizonten der Geförderten ausgerichtet sind und den Teilhabeaspekt der Arbeitslosen in der Förderung betonen, wird hingegen davon ausgegangen, dass es sich dabei um Menschen mit äußerst geringen Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt handeln würde und hier viel Erfahrung und Sensibilität für die vielfältigen Probleme und Hemmnisse der Geförderten notwendig sei. Deshalb sieht man sie im Fallmanagement am besten aufgehoben. Das wird bei der Beschreibung der infrage kommenden Leistungsberechtigten in diesen Jobcentern überdeutlich:

„Ein Großteil unserer Kunden war gesundheitlich nicht geeignet und hatte keinerlei Vorstellung, wo es hingehen soll“ (gJC4_GF). Dass auch diejenigen, *„die wirklich nicht mehr können“* vom Medizinischen Dienst der Bundesagentur für Arbeit oder der Rentenversicherung als erwerbsfähig einstuft sind, wird in einigen Interviews problematisiert. Wenn ein Arbeitsfähigkeitsgutachten *ergibt „so drei Stunden am Tag, sitzend und zwei Stunden Pause dazwischen ist schon noch möglich“* wissen

die Jobcenter, dass es dafür faktisch keine Stellenangebote gibt. Manche Arbeitslose wären noch aus Vor-ARGE-Zeiten (Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe, Anm. d. A.) bekannt: *„es gibt einfach Menschen, die bleiben“* (gJC4_TL)

Andere Jobcenter wiederum, die auf *„nachhaltige und d.h. ungeförderte Beschäftigung“* (JC kJC2_GF) abzielen, schätzen die Fähigkeiten der potentiellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer optimistischer ein. Obwohl die Menschen oft schon abgeschrieben worden wären, hätten sie tatsächlich noch eine Chance, so dass sie *„entwickelt werden können und sollen“* (JC kJc2_GF). Diese Jobcenter haben versucht, ihre Ansprachemöglichkeiten noch einmal zu ändern und setzen ihre ganze Anstrengung darauf, die Leistungsberechtigten neu zu motivieren und ihnen ein Angebot jenseits von „Maßnahmen“ zu kommunizieren: *„Wir haben nochmal komplett unsere Sprache verändert“* (JC kJC2_GF). Dabei spielt auch die Hoffnung auf *„erwartungwidrige Übergänge“*, wie sie in wissenschaftlichen Ergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beschrieben wurden (vgl. Hirseland et al, 2019), eine Rolle (“*also da gab es eine IAB-Studie, wo sozusagen nach jahrelangem Bezug kommt mit einem Mal eine Vermittlung*“, kJC1_GF).

Auswahl der Geförderten

Zu Beginn stand bei allen Jobcentern – spätestens mit Inkrafttreten des Teilhabechancengesetzes im Januar 2019 – die Sichtung des vorhandenen Bestands an förderfähigen Leistungsberechtigten auf der Agenda. Dies wurde mit Hilfe von sogenannten opDs-Abfragen (siehe Fußnote 5) gestartet. Bei manchen Jobcentern wurden auch direkt aus der „Kundenberatung“ heraus oder von Trägern Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen. Manchmal seien diese auch aus der Direktvermittlung nach erfolgreichem Abschluss einer Maßnahme vorgeschlagen worden. Die über die opDS-Abfragen nach formalen Kriterien abgefragten Kundinnen und Kunden wurden bei den meisten Jobcentern in einem zweiten Schritt zu Gruppeninformationsveranstaltungen und Einzelgesprächen eingeladen. Nachdem das Instrument angelaufen war, griffen einige Jobcenter auch auf die „Kunden-werben-Kunden“-Strategien zurück und luden zu den Gruppeninformationsveranstaltungen bereits nach §16i SGB II geförderter Personen ein, die aus ihrem Leben und von ihren Erfahrungen in der Förderung erzählt hätten und damit neue Langzeitzeitarbeitslose überzeugen sollten. Aus den Kandidatinnen und Kandidaten, die die formalen Kriterien erfüllten, wurden zuerst diejenigen herausgefiltert, die Interesse an einer neuen Förderung hatten. Diesen Prozess beschreiben viele Jobcenter als große Herausforderung. Vor allem die Heterogenität der Gruppe sowie die langen Maßnahmenkarrieren werden als Problem genannt. So blieb von den formal in Frage kommenden Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern auch nur ein Bruchteil faktisch geeigneter Personen übrig: „*Wir haben ja alle, die nach der gesetzlichen Anforderungszeit für e oder i geeignet waren, sozusagen gecastet in den Teams, und im Grunde […] sind von zehn neun ausgesiebt worden und einer kam dann infrage.“* (gJC2_GF)

Grundsätzlich liegt bei der Selektion der Teilnehmerinnen und Teilnehmer jenseits der formalen Kriterien der Schwerpunkt auf der Frage, ob die Leute motiviert sind und arbeiten *können*, d.h. ob die gesundheitlichen Einschränkungen es zulassen, für eine gewisse Stundenzahl am Stück in einem Arbeitsverhältnis zu arbeiten. Die gesundheitlichen Einschränkungen, physisch wie psychisch, werden von vielen Interviewpartnerinnen und -partnern als Haupthinderungsgrund für eine Aufnahme in das neue Regelinstrument betrachtet. Zu stark seien entweder die physischen Einschränkungen oder die psychischen Barrieren in einem normalen – selbst in einem geförder-

ten – Beschäftigungsverhältnis regelmäßig zu arbeiten. Berichtet werden uns vor allem verhaltensbezogene Normen, die Barrieren darstellen können: Hygiene, Pünktlichkeit, eigene Interpretationen von Freiwilligkeit *(„ich mache das freiwillig, also kann ich kommen wann ich will“*, (gJC3_TL), soziale Kompetenzen im Umgang mit Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzten sowie die oft unzulängliche Frustrationssteuerung.

Den meisten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber käme es, da es sich primär um Helfertätigkeiten handeln würde, ohnehin auf die Motivation und Zuverlässigkeit an, nicht auf die Qualifikation. Daher ist sich der überwiegende Teil der Jobcenterleitungen einig, dass das Instrument auf freiwilliger Basis laufen muss und zu kostbar sei, um hier „Druck“ auszuüben. Es wird zwar, wie gesetzlich vorgeschrieben, eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen, es gibt aber nur vereinzelte Jobcenter, die Sanktionen – und das heißt entweder den Abbruch des Arbeitsverhältnisses oder die Kürzung von Leistungen – umsetzen. Wer sich hingegen für das Arbeitsverhältnis entschieden hätte, müsse auch das im ersten Jahr verpflichtend vorgesehene Coaching in Anspruch nehmen. Aber auch hier zeigt sich laut Aussagen der Jobcenter- und Teamleitungen eine eher „sanfte Führung“. Zumeist werden bei Schwierigkeiten mit dem Coaching Lösungen gefunden, die die Frequenz oder die Präsenz betreffen, d.h. dass – während der Pandemie ohnehin üblich – zwischendurch nur einmal telefoniert wurde. Das Arbeitsverhältnis wird jedoch in den seltensten Fällen abgebrochen. Eingliederungsvereinbarung bzw. Sanktionen werden häufiger mit einem *„stumpfen Schwert“* (kJC3_TL) verglichen.

Was die Auswahl von bestimmten Zielgruppen jenseits der bereits genannten angeht, lässt sich beobachten, dass in einigen Jobcentern zwar Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, Alleinerziehende oder Schwerbehinderte auf der Agenda stehen und es für diese Gruppen teilweise spezielle Projekte gibt. Der Fokus auf spezielle Zielgruppen stellt aber im bisher untersuchten Sample die Minderheit dar. Überhaupt genug hinreichend gesunde und motivierte Leute zu finden, wird als die größere Herausforderung geschildert.

Auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie beschreiben einige Jobcenter als relevant für ihre Selektionspraktiken. Wenn Mehrfachbetreuungspflichten bestünden, würden Frauen auch manchmal nicht in die engere Vorauswahl genommen. Hier spielen nicht nur Geschlechterrollenbilder, sondern auch faktische Sorgearbeitsarrangements in den Familien eine Rolle. Von einigen Jobcentern wird uns aber auch berichtet, dass aufgrund der Vereinbarkeitsproblematiken Frauen häufiger in Teilzeitverhältnisse zugewiesen würden und es selbstverständlich Vorstellungen gäbe, für welche Berufe Frauen geeigneter wären. Die *„Gemüseschnipplerinnen“* (gJC4-GF) in Kitas zum Beispiel sind eindeutig weiblich codiert, während handwerkliche Arbeiten eher Männern zugeschrieben werden.

Akquise von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern

Resultierend aus den unterschiedlichen Vorstellungen zur „Gesundheit“ und den „Entwicklungsmöglichkeiten“ der Geförderten, ergeben sich divergierende Einschätzungen adäquater Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und davon abhängig auch verschiedene Akquisestrategien. Bei allen wird jedoch zunächst von einem vorhandenen Pool an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (je nach Präferenz private und kommunale Arbeitgeber, aber auch Beschäftigungsträger) geschöpft, vor allem auch solchen, die an Vorgängerprogrammen teilgenommen haben und damit ein realistisches

Bild der Geförderten hätten. Denn es lägen arbeitgeberseits – so berichten alle Jobcentern – oftmals zu hohe Erwartungen an die Fähigkeiten der langzeitarbeitslosen Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor. Daher bedürfe es gezielter Übersetzungsarbeit der Jobcenter, um ein realistisches Bild der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu vermitteln.

Jenseits des vorhandenen Pools von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber lässt sich ein Spektrum von geringer Suchaktivität bis engagierter Akquise bei der Suche nach geeigneten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bei den Jobcentern beobachten, und zwar persönlich durch die zuständigen Fachkräfte, durch stadtteilbezogenes oder regionales Marketing oder durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst. Alle Jobcenter berichteten darüber, dass sowohl Teilnehmerinnen und Teilnehmer als auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf sie zukommen, die bereits den einen oder die andere im Auge hätten. Das ist vor allem in regional kleinräumigeren Kontexten der Fall.

Gerade in der Anfangszeit setzten einige Jobcenter, die hinsichtlich des Arbeitgebertypus erstmal nicht festgelegt waren, bevorzugt auf Beschäftigungsträger, um möglichst schnell mit dem Regelinstrument starten zu können. Andere wiederum schlossen die Zusammenarbeit mit Beschäftigungsträgern von Beginn an aus oder begrenzten diese mit einer Quote.

An die privaten Arbeitgeber traten sie mit der Erwartung heran: „*Du hast die Möglichkeit ihn über Jahre aufzubauen. Und wir erwarten dann, dass du ihn behältst*." (kJC2_GF)) Diese Möglichkeit, Arbeitskräfte vor allem im Bereich der Hilfstätigkeiten für das eigene Unternehmen aufzubauen und möglicherweise Fachkräfte dadurch zu entlasten und die Geförderten zu stabilisieren, wurde in den Interviews neben dem Appell an die soziale Verantwortung der Unternehmen immer wieder kommuniziert. *„Ehrlich"* und *„mit Beispielverläufen"* (kJC2_GF) von Menschen, die bereits in Betrieben gearbeitet hätten, wird von vielen als „Erfolgsrezept" geschildert.

Einige Jobcenter haben auch kreative Marketingkampagnen mit Flyern und eigenen Stadtteillogos entwickelt, die spezifische Unternehmen direkt angesprochen haben, denn die Arbeitgeber hätten *„erstmal von der ganzen zentralen Kampagne BMAS und RD nichts mitbekommen"* (gJC2_GF). Neben der Entlastung von Fachkräften durch Helferinnen und Helfer über das Teilhabechancengesetz, sei es vor allem notwendig gewesen zu vermitteln, dass es in Zeiten des Fachkräftemangels um Entlastung der Fachkräfte ginge: *„die Vorteilsübersetzung, du brauchst Fachkräfte, du kriegst keine, deswegen, […] geh doch erstmal zu deinen Fachkräften und nimm denen erst mal Lasten ab […]"* (gJC2_GF)

In den Jobcentern, in denen das THCG auf *„nachhaltige und (…) ungeförderte Integration"* ausgerichtet ist, herrscht oftmals eine ausgeprägte Skepsis gegenüber Beschäftigungsträgern vor; *„Träger waren nicht das Ziel, auch nicht das Ziel des Gesetzes, aber vor allem nicht das Ziel des Jobcenters [XY]."* (JC kJC2_GF). Begründet wird diese Skepsis einerseits mit fehlenden Anschlussperspektiven auf Seiten der Geförderten, manchmal aber auch mit dem Bedenken, dass es diesen lediglich ums Geld ginge und das Instrument nicht zur Finanzierung von Beschäftigungsträgern gedacht wäre.

Die Geschäftsführungen und Teamleitungen in Jobcentern, die mit der Förderung nach §16i SGB II auf den „Sozialen Arbeitsmarkt" mit seiner Priorisierung sozialer Teilhabe setzen, sehen Beschäftigungsträger dagegen durchaus als geeignete Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber an, da bei sozialen Arbeitgebern eine größere Problemsensibilität für die Zielgruppe gegeben sei und diese einen Schonraum zur Verfügung stellten, der für eine Stabilisierungsphase als angemessen betrachtet

wird. So erläutert ein Jobcenterleiter, dass er entgegen seiner ursprünglichen Skepsis Beschäftigungsträger als Organisation kennengelernt habe, die sich sehr um die Weiterentwicklung der Geförderten kümmern würden. Dies bezöge sich nicht nur auf die allgemeine Persönlichkeitsentwicklung, sondern auch auf das *„Thema Personalentwicklung“* (kJC1_GF): Sie würden sich auch um Anschlussperspektiven für die Geförderten auf dem ersten Arbeitsmarkt bemühen.

Allerdings setzen auch die an einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ orientierten Jobcenter nicht nur auf Träger, sondern auf einen an den regionalen Gegebenheiten orientierten Mix zwischen privaten und kommunalen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Beschäftigungsträger. Der Klebeeffekt wird meist bei privaten Betrieben erwartet, Beschäftigungsträgern wird in der Stabilisierung der Geförderten mehr zugetraut.

Die Akquise von kommunalen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (Bauhöfe, Verkehrsbetriebe, etc.) gestaltet sich in vielen Jobcenterregionen schwierig: *„[…] wir müssen bei der Kommune gucken – das war jetzt mal der schwierigere Part*“ (gJC9_GF). Meist werden hier finanzielle Gründe angeführt. Die kommunalen Eigenbetriebe würden oft nur einstellen, wenn es vorhandene Planstellen gäbe.

Matching

Um herauszufinden, welche Geförderten zu welchen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber passen, sind unterschiedlich intensive Auswahlprozesse und sog. Vorschaltmaßnahmen im Einsatz, die von Gruppeninformationen und persönlichen Einladungen durch Fachkräfte über betriebliche Erprobungen bei Trägern und Praktika in Betrieben reichen. Bei diesen Vorschaltmaßnahmen hätte man auch neue Informationen über die potentiell förderbaren Personen erhalten und diese, so sie sich als nicht geeignet herausstellten, anderen Instrumenten zuführen können. Das wurde als *„positiver Kollateraleffekt“* (gJC3_GF) bezeichnet. Nach solchen Selektionsmaßnahmen blieben dann die am besten geeigneten übrig: *„Die Beschäftigten, die sie dann den Arbeitgebern anreichen, na die kommen zumindest, und bei allen Unsicherheiten, die haben auch ein gewisses Durchhaltevermögen“* (gJC3_GF), denn *„wenn wir da bei den Arbeitgebern jetzt ein großes Expertimentierfeld draus machen, wir schicken Euch mal irgendeinen, das machen sie ein paarmal und dann brauchen sie mit dem Instrument bei niemandem mehr antreten“* (gJC3_GF). An solchen Aussagen wird recht deutlich, dass diese Jobcenter sich an den Erwartungen der Arbeitgeber ausrichten und auswählen, wer denn für die präferierten und vorhandenen Arbeitgeber auch zumutbar ist. In diesen Jobcentern wird den Arbeitgebern die Wahl gelassen *„mit wem kannst denn Du am besten arbeiten*“ (gJC1_GF).

Bei den bislang untersuchten auf den ersten Arbeitsmarkt zielenden Jobcentern war es gängige Praxis, nach der Auswahl der Kundinnen und Kunden sich nach den betrieblichen Bedarfen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu richten, teilweise sogar erst im Anschluss über die entsprechende Förderung zu entscheiden. Die Ausrichtung an den Arbeitgebererwartungen spiegelt sich auch in den Arbeitszeiten, die bei den privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oft auch Vollzeit besetzt werden, wider.

Von anderen Jobcentern hingegen wird eine solche Umsetzungspraxis als kontraproduktiv betrachtet, da viele Geförderte über kürzere Arbeitszeiten erst einmal an die neue Arbeitssituation herangeführt und stabilisiert werden müssten. Hier wird der Auswahlprozess von den Teilnehmenden hergedacht: Dies funktioniert meist so, dass für diejenigen passende Arbeitsstellen gesucht

werden bei denen über Gruppeninformationen und Fallmanagerinnen und Fallmanager herausgefunden wurde, *„dass sie wollen und was sie wollen“* (gJC4_GF). Wenn Arbeitsstellen hereinkommen, wird geschaut, wer diese Stelle machen möchte. Gegebenenfalls wird dann wieder mit dem Arbeitgeber verhandelt, ob der Arbeitsplatz eventuell etwas anders gestaltet werden oder die Tätigkeit auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer angepasst werden könnte.

Coaching

Dem Coaching wird von vielen Jobcentern eine bedeutsame Funktion zugeschrieben. Aus Sicht der Jobcenter ist es der Garant für das Funktionieren des neuen Instrumentes. Dabei finden sich folgende Organisationsformen: externe Vergabe, Selbstvornahme und Mischmodelle.

Mit der Vergabe sind viele Jobcenter unzufrieden. Die Vergabemodalitäten führen tendenziell dazu, dass die Dienstleister nach fachfremden Kriterien bestimmt werden: *„Ich bin der Meinung als Geschäftsführer, wenn ich Geld hab, das ich verantworten kann, […], den Auftrag zu vergeben, wie ich das für richtig halte und nicht, wenn ich daran gebunden wäre an irgendwelche […] Bieter- und Bewerbungsskalen vom REZ, die nach irgendwelchen formalen […] Kriterien funktionieren, aber halt nicht nach Qualität nach Auswahl eines Geschäftspartners.“* (gJC2_GF) Ein weiteres Problem, dass bei der Umsetzung des Coachings beobachtet wurde, waren Wechsel der Coaches, die durch die anfänglich notwendige Organisation des Coachings über Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine und spätere Übergänge in reguläre Vergabeverfahren, bedingt waren und aus Sicht der Jobcenter nicht für jede/n Geförderte/n gleichermaßen einfach waren.

Die Jobcenter aus unserem Sample würden aus den genannten Gründen überwiegend die Selbstvornahmemöglichkeit wählen und nennen als Gründe für die externe Vergabe meist Ressourcenknappheit. Begründet wird dies damit, dass die Jobcenter *„Herr des Verfahrens“* (gJC4-GF) blieben und kurze Wege für die Coaches von Vorteil wären, da sie oft auch zwischen den Geförderten und der Leistungsabteilung vermitteln müssten.

Aber auch bei der internen Vergabe wird von strukturellen Problemen bei der Rekrutierung berichtet. So müssten die Fallmanagerinnen und Fallmanager Gehaltseinbußen in Kauf nehmen, wenn sie sich für die Funktion als Coach bewerben. Dies sei problematisch, da es ohnehin herausfordernd sei für diese schwierige Zielgruppe motiviertes Personal zu bekommen. Bei der Bewerbung externer Coaches würden aus Sicht der Jobcenter vereinzelt auch differente Vorstellungen (z.b. Kontakthäufigkeit, Betreuungsschlüssel) vorherrschen. Coaches auf dem freien Markt würden zum Teil von umfassenden Coachingkonzepten ausgehen, die häufigere und intensivere Treffen vorsehen würden, die im Rahmen des Teilhabechancengesetzes nicht leistbar seien. Viele Jobcenter berichteten daher über langwierige Besetzungsverfahren.

In unserem Jobcenter wurden – jedoch zumeist erst auf Nachfrage – Optimierungsmöglichkeiten bei der Qualifizierung der Mitarbeiter des Coachings beschrieben. Geplant waren hier vereinzelt Fortbildungsveranstaltungen, die durch die Covid-19 Pandemie unterbrochen wurden. Die Besetzung eigener Coaches erfolgte vorwiegend nicht aufgrund vorhandener Zertifikate oder Qualifizierungen im Bereich des Coachings, sondern durch langjährige Erfahrungen im Vermittlungsgeschäft oder Fallmanagement, die teils auch schon vor Eintritt ins Jobcenter bei Trägern gesammelt wurden, oder bei den arbeitgeberorientierten Jobcentern in der Erfahrung innerhalb des AGS mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Unterschiede zwischen den Jobcentern sind vor allem hinsichtlich der Intensität der Begleitung des Coachings zu vermerken. Während manche Jobcenter nach der Vermittlung der Geförderten ins geförderte Arbeitsverhältnis ihren Job als erledigt betrachten und die Problembearbeitung den Coaches überlassen, pflegen andere Jobcenter auch während der Förderphase regelmäßig Kontakt zu den Geförderten mit dem Anspruch, die Qualität und den Ablauf des Coachings besser zu kontrollieren.

3.4 Umsetzung im Kontext: Kontrastierende Jobcenter

Die nachfolgende Beschreibung der Umsetzung der THCG-Instrumente in drei Jobcentern spiegelt den Stand der Auswertung im November 2020 wieder. Für eine tiefergehende Analyse und Typisierung der Jobcenter reicht das empirische Material noch nicht aus. Insofern verfolgt die Darstellung zwei Ziele: Da die Jobcenter nach kontrastiven Kriterien ausgewählt wurden, können sie als Beleg dafür gelten, wie beeindruckend unterschiedlich die Jobcenter das Gesetz interpretieren und dementsprechend die Instrumente umsetzen. Gleichzeitig beruht die Auswahl auf zwei Dimensionen der Analyse, die für die Typenbildung von Bedeutung sein dürfte. Dies ist zum einen die Dimension „Teilhabeverständnis“ bei der zwei Jobcenter diametrale Positionen einnehmen, während eines eher eine mittlere Stellung innehat. Die zweite Dimension umfasst die „geschäftspolitische Bedeutung“ des THCG, also die Frage, ob die Instrumente des Gesetzes für die Geschäftspolitik der Jobcenter eine zentrale oder stärker randständige Bedeutung haben. Hier wiederum sehen wir zwei Jobcenter, für die die Instrumente des THCG geschäftspolitisch zentral sind sowie eines, dessen Geschäftspolitik augenscheinlich einen anderen Schwerpunkt hat.

Jobcenter „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“

„Wir gehen nicht auf einen zweiten, dritten oder vierten Arbeitsmarkt, sondern suchen da, wo es hingehört“

Das Jobcenter „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ betreut einen ländlichen Arbeitsmarkt, in dem Landwirtschaft, Kleingewerbe und Handel dominieren. Es gibt keine nennenswerte Trägerlandschaft, die politischen Druck generieren könnte. Der Einfluss der Kommunen oder des Landkreises ist ebenfalls gering. Die Geschäftspolitik ist insofern stark von den Präferenzen des Geschäftsführers geprägt. Dieser betrachtet das proaktive *„Bespielen der politischen Partner“,* also das Einbringen der für das Jobcenter relevanten Themen in den kommunalpolitischen Diskurs, als eine seiner Hauptaufgaben.

Unter den bisher analysierten Jobcentern hat dieses eine Alleinstellung, was die konsequente Ausrichtung der Umsetzung des THCG auf den ersten Arbeitsmarkt angeht. Die Zusammenarbeit mit Trägern ist weniger gewünscht, denn *„dann haben wir einen relativ hohen Nennerfolg [Zugangszahlen, Anm. d. A.], aber wir erreichen relativ wenig für die Menschen“*. Der GF sieht in den neuen Instrumenten eine *„Chance für Menschen, die sonst nicht über die Hürde der Eignungsdiagnostik springen, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen.“* Dabei ist ein wichtiges Bewertungskriterium, *„dass das Instrument von Arbeitgebern so gut angenommen wird“*. Dementsprechend ist sein Teilhabeverständnis komplett auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet. „*Teilhabe am Arbeitsprozess, am kollegialen Umfeld, eigenes Geld verdienen, selbstbestimmtes Leben, das ist der Begriff der Teilhabe“*. Gegen die Vorstellung, dass bereits die Teilnahme an der Förderung Teilhabe bedeuten könnte, *„würde ich ein Veto setzen“*. Diese Politik spiegelt sich

in den Zugängen zur Förderung nach §16i SGB II wider: Zwei Drittel der Geförderten arbeiten bei privaten Arbeitgebern, etwas über 10 Prozent im kommunalen Bereich, der Rest bei sozialen Einrichtungen, die aber nicht als Träger auftreten.

Folgerichtig wird die Umsetzung des THCG dem AG-S übertragen. Mit der Vermittlung der THCG-Geförderten bei beiden Instrumenten wurde ein bewerberorientiertes AG-S Team betraut, das gute Kontakte zu Arbeitgebern hatte. *„Da haben wir das Coaching noch mit angedockt und haben eine perfekte Struktur für dieses Förderinstrument gehabt."*

Die Auswahl der Förderfälle erfolgt in einem „*trichterförmigen*" Verfahren. Von mehreren Hundert Personen, bei denen die Förderkriterien zutreffen, werden 180 einer Vorschaltmaßnahme zugewiesen, davon werden wiederum 90 konkret angesprochen. Kriterien waren dabei eine Grundproduktivität, Motivation und Durchhaltevermögen. Das Matching verlief dann so, dass Kunden ausgewählt wurden, dann wurde geschaut, welche Arbeitgeber aktuell Bedarf haben und wie die Personen mit ihren Profilen auf die Stellen passen. Dabei spielt das konkrete Förderinstrument zunächst eine geringe Rolle: *„Wir haben erst geschaut, welcher Arbeitsplatz passt zu einem Kunden und erst dann, welche Förderung kommt in Frage. Wir haben versucht, einen stärkenorientierten Ansatz zu fahren"*. In diesem Fall bedeutet das, dass man die stärksten Kundinnen bzw. Kunden ausgesucht hat. Die Anforderungen der Arbeitgeber spielen insgesamt eine größere Rolle als die Probleme oder Bedürfnisse der Arbeitsuchenden: *„Ein Landwirt mit sechs Angestellten kann sich keinen erlauben, der nicht eine Grundproduktivität mitbringt"*.

Auch das Coaching wird in die Arbeitgeberorientierung des JC eingebaut, was sich bereits in der organisatorischen Einbindung an das AG-S-Team ausdrückt: *„Und an dieser Organisationsstruktur setzen wir das Coaching an, weil wir dann in einem Team eine durchgehende Betreuung des Arbeitgebers haben"*. Entsprechend ist das Coaching auch an arbeitsbezogenen Verhaltensweisen ausgerichtet *(„Das macht den Kern aus")* und weniger an persönlichen Problemlagen; es werden nicht *„die Lebensverhältnisse durcheinandergewirbelt"*. Bei Gesprächen zwischen Coaches und geförderten Personen ist entweder der Arbeitgeber anwesend oder er erhält ein Protokoll des Gesprächs. Auch beim Coaching zeigt sich der klare Bezug zu den Bedürfnissen der Arbeitgeber: *„Dadurch, dass wir das für den Arbeitgeber machen, kriegen wie eine gute Resonanz hin"*. Eine Verbesserung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt" wird in einer noch stärkeren Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt gesehen, etwa durch ein schnelleres Abschmelzen der Förderung oder eine frühere Förderung entsprechender Personen: *„Warum soll man da sechs Jahre warten, das ist ja irgendwie absurd"*.

Jobcenter „Soziale Teilhabe"

„Jeder sollte eine Chance bekommen, wichtig war, dass er will"

Das Jobcenter „Soziale Teilhabe" ist zuständig für den Arbeitsmarkt einer Großstadt, die in den vergangenen Jahrzehnten einen durchaus erfolgreich gestalteten Strukturwandel durchgemacht hat. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit immer noch vergleichsweise hoch, mit einem großen Anteil von Langzeitarbeitslosen. In diesem Jobcenter wird die Einführung des THCG geradezu euphorisch begrüßt. Aus Sicht der Geschäftsführung ist *„16i oder das THCG das beste was uns passieren hat können, also nicht nur uns, sondern auch den Kunden"*. Dementsprechend misst man seiner Umsetzung eine besondere Relevanz bei.

Mit Blick auf die Geschäftspolitik wird das THCG als Instrument beschrieben, das explizit den Langzeitleistungsbezieherinnen und -beziehern zu Gute kommen soll, wobei es um *„Leute“* ginge – so wird diese Gruppe weiter spezifiziert – *„die sonst nie eine Chance gehabt hätten am Arbeitsmarkt, oder eine Chance hatten, aber wieder rausgeflogen sind (…) Leute, von denen sie nie denken, dass die eine Arbeit kriegen.“* Im *„Vordergrund“* des Instrumenteneinsatzes stünde *„eindeutig die Teilhabe“*. Teilhabe wiederum bedeutet für die Geschäftsführung dieses Jobcenters, dass die Geförderten *„aus der Isolation der Arbeitslosigkeit rauskommen“*, was bereits durch die Förderung selbst gelingen kann.

Das Jobcenter gehört auch zu jenen, in dem die Umsetzung der Instrumente des THCG nicht als Projekt, sondern eher als Daueraufgabe begriffen wird: Über die Generierung von Förderfällen hinaus wird eine fachlich fundierte Begleitung der Geförderten angestrebt, um diese und deren Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren, Weiterbildungsmöglichkeiten zu eruieren und ggf. Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dies ist *einer* der Gründe, weshalb man das Coaching selbst macht, man verspricht sich davon eine bessere Umsetzung der selbst gesteckten Qualitätsansprüche. In der Arbeitgeberselektion werden alle Möglichkeiten genutzt, wenngleich eine städtische Beschäftigungsgesellschaft, mit der man eine langjährige, gut eingespielte Kooperation v. a. im Bereich der Arbeitsgelegenheit (AGH) pflegt, nahezu die Hälfte der 16i-Fälle ausmacht. Sich *„ausschließlich“* auf private Arbeitgeber zu konzentrieren, hält man überdies für falsch, weil die Geförderten bei Beschäftigungsträgern auf eine größere Sensibilität für ihre Problemlagen träfen.

Die organisatorische Zuständigkeit für die Förderung nach §16i SGB II liegt beim Fallmanagement. Dort wurde eigens ein kleines Projektteam für die Umsetzung gebildet, dem auch die Coaches angehören. Die Förderung nach §16e SGB II wird in einem arbeitgeberorientierten Team umgesetzt, in das auch die Coaches integriert sind. In der Selektion der Geförderten gibt es keine spezifische Zielgruppenpräferenz. Die Auswahl der Geförderten erfolgt über verschiedene Wege. Neben einer opDs-Abfrage und Gruppenveranstaltungen wird dazu auch auf Einzelgespräche mit den Leistungsberechtigten gesetzt. Im Matching geht man von den Bedürfnissen der Geförderten aus, wofür man u. a. eine standardisierte Abfrage zu den Einsatzwünschen startete. In der Stellenakquise wird auf die Möglichkeit von Teilzeitbeschäftigung geachtet. Außerdem verhandelt das Jobcenter mit potenziellen Arbeitgebern über Arbeitszeitmodelle, die den Problemlagen des Einzelfalls gerecht werden. Bei der Auswahl des eigenen Coachingpersonals legt man Wert auf das Vorhandensein eines sozialpädagogischen Ausbildungshintergrundes. Außerdem sind weitere Fortbildungen vorgesehen. Die Finanzierung der Instrumente des THCG stellt bislang kein Problem dar – man nutzt den PAT aufgrund von politischen Erwartungen, die an das Jobcenter gerichtet werden, und nicht, weil die aktuelle finanzielle Situation das Jobcenter dazu zwingen würde.

Jobcenter: „Mittlere Relevanz“

„Sind das eigentlich die richtigen… Wär es nicht auch anders auf den Arbeitsmarkt gegangen?“

Beim Jobcenter „Mittlere Relevanz“ handelt es sich um ein Großstadt-Jobcenter mit einem (vor der Pandemie) sehr dynamischen Arbeitsmarkt, der auch eine gute Aufnahmefähigkeit für Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende bot. Im Gastro- wie im Logistikbereich gab es Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen ohne Ausbildung. Förderschwerpunkt des Job-

centers waren in den vergangenen Jahren Bedarfsgemeinschaften mit Kindern und Alleinerziehenden, also Leistungsberechtigte mit Erziehungsverantwortung. Insbesondere die Unterstützung von Müttern wird priorisiert, um Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit durch die Betreuung von kleinen Kindern möglichst zu vermeiden: *„Das ist so der Fokus, das treibt uns um“*.

Die Geschäftsführung sieht einen Bedarf für das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“: *„Es war ein Instrument, auf das wir auch ein Stück gewartet haben, auch, dass es so verstetigt ist, weil es wirklich für die Arbeit hilfreich ist“*. Die Botschaft des THCG lautet: *„Die Mühseligen und Beladenen können auf dem Arbeitsmarkt landen“*. Die Zielgruppe der Instrumente wird wie folgt beschrieben: *„Bei 16e, LZA mit 2 Jahren, da haben ich keine besondere Ambition, das müsste so gut laufen. Die Kunden kriegen wir auch auf den Markt. … Wirklich Langzeitbezieher, wenn jemand x Jahre im System ist, ist das das Klientel, um das wir uns wirklich kümmern müssen“.*

Soziale Teilhabe sieht die Geschäftsführung darin *„dass auch soziale Lebensthemen bearbeitet werden“,* was durch das Coaching stattfinden könnte oder aber, wenn ein Arbeitgeber an Lebensthemen Interesse hätte. Dies scheint jedoch in der Realität nicht unbedingt der Fall zu sein. Die Beantwortung der Frage nach der Bedeutung von Teilhabe gegenüber der Integration bei der Förderung deutet auf eine gewisse Distanz zwischen der Führungsebene des Jobcenters und der Umsetzung im zuständigen Team hin: *„Ich ahne fast, dass der Integrationsfokus der Größere ist“*.

Organisatorisch setzt das Jobcenter auf Spezialistentum, also Teams mit speziellen Kompetenzen. *„Da, wo wir mit Personal gezielt mit besserem Betreuungsschlüssel auch mit einer – mehr Freiheit für die Mitarbeiter in der Gestaltung der Beratung reingegangen sind, sind die Ergebnisse einfach gut“.* Dies gilt auch für das THCG und seine Instrumente. Im AG-S gibt es ein bewerberorientiertes Team, das die intensive Beratung mit der Klientel des THCG durchführt. Dies sind *„dieselben Menschen“* die vorher an der Umsetzung eines Vorläuferprogramms gearbeitet und sich dabei eine Expertise erworben haben, die sich für die Instrumente des THCG nutzen lässt.

Die Arbeitgeberakquise erfolgt auf der Basis einer intensiven Kundenanalyse. Als schwierig wird die Gewinnung kommunaler Betriebe beschrieben. Die Auswahl der Geförderten funktioniert wie in den meisten Jobcentern über opDs-Anfragen, dann werden die Vermittlerinnen und Vermittler eingeschaltet, diese machen dann dem spezialisierten Team Vorschläge, worauf dieses sich die geeigneten Kundinnen oder Kunden „*fischt*“.

Mehrfach äußert die Geschäftsführung Skepsis, was das Erreichen der skizzierten Zielgruppe angeht, z.B.: *„Ich bin mir nicht ganz sicher, ich hatte den Eindruck, das sind z.T. auch Menschen, die wir auch ohne Förderung auf dem Arbeitsmarkt untergekriegt hätten“.* Im Ergebnis arbeiten 16i-Geförderte z.B. als medizinische Fachangestellte, Personalreferenten oder bei einem Bildungsträger: *„Der Mensch sitzt jetzt im Sekretariat und macht ganz wichtige Aufgaben“*.

Das Coaching verläuft äußerst unbefriedigend und *„ist noch kein fest etablierter Baustein“*. Bei dem Träger, der die Ausschreibung gewonnen hat, mussten erst die *„Basics geklärt“* werden, z.B. was die notwendige Intensität der Betreuung angeht. Dennoch macht das Jobcenter das Coaching nicht selbst, da dies die Organisation überfordern würde. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass es unterhalb der Geschäftsführungsebene eine starke Eigendynamik gibt, ohne dass klare Vorgaben gemacht werden.

Im Jobcenter „Mittlere Relevanz“ wird die Bedeutung des THCG angesichts der Arbeitsmarktferne vieler Langzeitleistungsbeziehender durchaus gewürdigt. Gleichzeitig werden seinen Instrumenten keine herausgehobene Bedeutung gegenüber den etablierten Schwerpunkten der Geschäftspolitik beigemessen. Die Umsetzung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ erfolgt in einem speziellen Team, in dessen Arbeit anscheinend nicht eingegriffen wird, auch wenn die Geschäftsführung Zweifel an den Ergebnissen der Umsetzung hat.

Fallvergleich

Die drei Falldarstellungen machen deutlich, dass es in der gegenwärtigen Umsetzung des THCG durch die Jobcenter ‚vor Ort‘ deutliche Unterschiede gibt.

Den ersten beiden Jobcentern ist allerdings zunächst einmal gemein, dass sie der Umsetzung der THCG-Instrumente innerhalb ihrer jeweiligen Geschäftspolitiken eine relativ hohe Bedeutung beimessen. Zugleich unterscheiden sie sich jedoch darin, mit welcher Ziel- bzw. Zwecksetzung sie das Gesetz verbinden. Das erste der angeführten Jobcenter begreift das THCG – und hier auch den §16i – klar als Instrument zur Integration von Langzeitarbeitslosen bzw. Langzeitleistungsbeziehern in den ersten Arbeitsmarkt. Das Förderziel „Teilhabechance gewähren“ wird dann als eingelöst betrachtet, wenn es gelingt, die Geförderten durch die Vermittlung in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis von staatlichen Leistungen unabhängig zu machen. Das zweite Jobcenter verfolgt eine diametral entgegengesetzte Strategie. Auch wenn das THCG dazu beitragen mag, Langzeitleistungsbezieher wieder auf den ersten, ungeförderten Arbeitsmarkt zu platzieren, wird sein Einsatz eben nicht primär dieser Zielsetzung unterstellt. Das Förderziel „Teilhabe gewähren“ gilt in diesem Fall schon dann als eingelöst, wenn das geförderte Beschäftigungsverhältnis selbst dazu beiträgt, die Geförderten aus einer arbeitslosigkeitsbedingten sozialen Isolation zu befreien, sie längerfristig zu stabilisieren und ggf. ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Den Umsetzungsstrategien liegen damit unterschiedliche Vorstellungen von der Zielgruppe des Gesetzes sowie von den Einsatzbetrieben und den entsprechenden Einsatzbedingungen zu Grunde– im ersten Fall wird stark auf die Privatwirtschaft gesetzt, während diese im zweiten Fall eine Option neben anderen darstellt und dahingehend nicht einmal die bevorzugte.

Diese doch recht auffälligen Unterschiede in der strategischen Einbindung des THCG schlagen sich offenkundig in seiner jeweiligen organisatorisch-praktischen Umsetzung nieder. Im Jobcenter „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ ist die Umsetzung des THCG beim AGS angesiedelt, im Jobcenter „Soziale Teilhabe“ demgegenüber im Fallmanagement. Richten sich die Auswahl der Geförderten und das Matching im ersten Fall insbesondere an den Erwartungen der (privaten) Arbeitgeber aus, versucht man im zweiten Fall in beiderlei Hinsichten eher den Problemlagen den Geförderten Rechnung zu tragen; Vorgehensweisen, die noch in die Verständnisse vom Coaching sowie in die konkreten Ausgestaltungsweisen von dessen organisatorischer Umsetzung hineinragen.

Der dritte Fall, das Jobcenter „Mittlere Relevanz“ zeichnet sich gegenüber den ersten beiden wiederum dadurch aus, dass das THCG innerhalb der Jobcentergeschäftspolitik eine eher nachgeordnete Rolle spielt. Der Fall zeigt dies in zweierlei Hinsichten an: 1) Zwar gesteht man dem THCG seitens der Geschäftsführung eine wichtige Bedeutung in der Bearbeitung des Problems „Langzeitarbeitslosigkeit“ zu, definiert die mit ihm verfolgte geschäftspolitische Strategie jedoch nicht annähernd so klar, wie in den ersten beiden Fällen. 2) Strategisch scheint das THCG sogar ein Stück weit ‚in der Luft‘ zu hängen, was sich letztlich auch darin bemerkbar macht, dass die Ausrichtung seiner

Umsetzung stark durch die Arbeitsebene unterhalb der Geschäftsführung bestimmt wird. Im Kontext des sich dort entfaltenden Umsetzungsgeschehens, nimmt das THCG tendenziell den Charakter eines arbeitsmarktpolitischen Integrationsinstruments an mit entsprechenden Konsequenzen in der Gefördertenselektion und Arbeitsplatzauswahl. Seitens der Jobcentergeschäftsführung wird diese Entwicklung zwar als mögliche Abweichung von der Intention des Gesetzgebers notiert, aber nicht als Anlass zum Gegensteuern genommen.

In der Gesamtschau lassen sich die vorgestellten Jobcenter in ihrer Unterschiedlichkeit als (nach derzeitigen Auswertungsstand wahrscheinliche) Extremfälle auf zwei dimensionalen Achsen abtragen: Die ersten beiden Jobcenter beschreiben ein Kontinuum divergierender Teilhabeverständnissen mit einem sozial- und einem arbeitsmarktpolitischen Pol, wohingegen beide zum dritten der dargestellten Jobcenter ein Kontinuum in der dem THCG beigemessenen geschäftspolitischen Bedeutung bezeichnen.

Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass die im Verlauf der weiteren Forschung auffindbaren Umsetzungsvarianten des THCG nicht lediglich Variationen und Mischverhältnisse innerhalb dieser beiden Dimensionen repräsentieren. So zeichnet sich schon auf dem aktuellen Erhebungs- und Auswertungsstand ab, dass das dimensionale Raster, auf dem eine spätere Typenbildung aufbauen kann, zusätzliche Dimensionen berücksichtigen muss und somit wesentlich komplexer ausfällt. Dabei wird es in der noch ausstehenden Typenbildung zudem darum gehen, die einen Fall bzw. Umsetzungstypus bestimmenden und insofern (jedenfalls im Ansatz) erklärenden Einflussfaktoren zu identifizieren. Bei Betrachtung der vorgestellten Jobcenter liegt es beispielsweise nahe, solche Einflussfaktoren, die den Umsetzungstypus prägen, im lokalen Jobcenterumfeld zu suchen. Womöglich ist es kein Zufall, dass in einem eher ländlich geprägten Arbeitsmarkt, ohne nennenswerte Trägerlandschaft und nur geringer Einflussnahme der Kommune, eine Umsetzungsstrategie verfolgt werden kann bzw. sogar muss, die auf den ersten, ungeförderten Arbeitsmarkt und die bevorzugte Bedienung privater Arbeitgeber abzielt. Faktisch bestehende Armut und ihre Sichtbarkeit sowie die starke Trägerlandschaft im Umfeld eines Großstadtjobcenters mögen dagegen eher zu einer sozialpolitischen Interpretation des THCG veranlassen. Weitere, an diesen Fällen weniger markant hervortretende Einflussfaktoren sind denkbar, wie z. B. der jobcenterexterne Governancekontext (Landes- und Kommunalpolitik, übergeordnete Behörden, Trägerversammlungen, Beiräte etc.), besondere Arbeitsmarktbedingungen, geschäftspolitische Pfadabhängigkeiten, Netzwerke, berufsbiografische Hintergründe und individuelle Präferenzen von Jobcenterleitungen etc..

3.5 Folgen der Covid-19 Pandemie

Die Covid-19-Pandemie und das damit verbundene Schließen des Publikumsverkehrs ab dem 17. März 2020, war für alle Jobcenter eine große Herausforderung, vor allem was die Gewährleistung der Beratung und die Sicherstellung der technischen Arbeitsfähigkeit über Home-Office-Zugänge angeht: *„Es wird nichts mehr so sein wie vor Corona, da dürfen wir uns nichts vormachen, sowohl bei den Mitarbeitern, mit Homeoffice etc., als auch bei den Kunden.“* (gJC4_GF)

Netzüberlastung, die fehlende Ausstattung mit Kameras sowie Datenschutzbegrenzungen wurden als Hindernisse für barrierefreies digitales Arbeiten beschrieben. Die Arbeit von zu Hause hätte oftmals andere Probleme nach sich gezogen, z. b. die Sicherstellung der Zustellung der Bescheide, so dass *„ganz viele Arbeitsprozesse grundlegend um[ge]stell[t] werden [mussten].“ (kJC3_GF))*

In einigen Jobcentern wurde uns auch von Pandemie-Ängsten und Ausfällen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berichtet. Ebenso stellte die Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuungspflichten vor allem während der Schließung der Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen eine Belastung für die Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit dar.

In Bezug auf *das Teilhabechancengesetz* lässt sich unterscheiden zwischen kurz- und mittelfristigen sowie prognostischen langfristigen Folgen. Kurzfristig wurde der Großteil des Personals für die Unterstützung der Leistungsabteilung in den Jobcentern eingeteilt und war damit vor allem zu Beginn des Lockdowns sehr stark beschäftigt. Gleichzeitig mussten Anfragen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beantwortet werden, vor allem Auskünfte hinsichtlich der rechtlichen Lage zur Förderung. Erklärtes Ziel der Jobcenter war es, dass die Beschäftigung von Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber weitergeführt wird. Daher bemühten sie sich darum, in einzelfallbezogenen Beratungen mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber individuelle Lösungen zu finden. Die durch die Bundesagentur für Arbeit sichergestellte Finanzierung der Förderung garantierte, dass die Bestandsfälle weiterlaufen konnten. Bei den meisten Jobcentern kam es jedoch zum Einbruch bei der Rekrutierung neuer Fälle, denn die Arbeitgeber *„waren vor Ort erstmal mit sich selbst beschäftigt, insbesondere die Firmen, die ja unsere Zielgruppe ist, Klein- und Mittelbetriebe“* (cJC4:GF). Einige Jobcenter hatten bis zum Lockdown die geplanten Mittel für das Instrument 16i aber auch schon ausgeschöpft und die Besetzung des Instruments (vorerst) abgeschlossen: *„Ich kann jetzt nichts mehr machen. Wir haben 60 Leute in der Pipeline stehen. Nicht aufgrund von Corona wurde auf Stop gestellt.“* (kJC2_GF)

Der Umgang mit der neuen Situation in Bezug auf das Teilhabechancengesetz zeichnete sich kurzfristig vor allem durch pragmatische Lösungen aus: Von Seiten vieler Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern wurden vertragliche Arbeitszeiten reduziert und Arbeitszeitkonten eingeführt. Dies wird oft mit Überlegungen zum Betriebsklima zwischen unterschiedlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern begründet, d.h. zwischen geförderten Beschäftigten und solchen die anwesend seien und Kurzarbeit leisten müssen. In manchen Fällen wurden Verträge auch „ruhend“ gestellt und nach einigen Monaten wieder aktiviert. Das Coaching der Geförderten erfolgte weitgehend telefonisch, was jedoch in den meisten Fällen als unzureichend beschrieben wurde. In wenigen Fällen in unserem Sample wurde das Coaching ausgesetzt. Befürchtungen, dass der Kontakt abreißen und das Beschäftigungsverhältnis gefährdet werden würde, führten in einigen Jobcentern zu Deklarierung bestimmter Fälle zu „Notfällen“, um für notwendig erachtete Face-to-Face-Kontakte zu ermöglichen. Ein häufiger angewandtes Mittel zur Ermöglichung direkter Kontakte war die Nutzung sog. „walk&talk“-Formate (Treffen im Park, etc.).

Bereits während der Pandemie wird über die schwierige telefonische Erreichbarkeit der Arbeitslosen geklagt und Befürchtungen formuliert, dass sich deren Situation verschlechtere: *„Da werden die Leute jetzt von Woche zu Woche, Monat zu Monat nicht besser, weil die kümmern sich anders um ihre Kinder als Sie, erstmal wertungsfrei anders, also wenn Institutionen sich zurückziehen, tauchen mehr soziale Schwierigkeiten auf…“* (kJC1_GF)

Das Thema Digitalisierung und die Zukunft der Beratung in den Jobcentern unter Pandemie-Bedingungen nimmt einen großen Stellenwert in den Überlegungen der Jobcenter-Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer ein. Die in den Jobcentern durch die Pandemie erzwungene technische Aufrüstung in Punkto Digitalisierung wird von allen Jobcenterleitungen für notwendig erach-

tet und begrüßt. Es wird betont, dass viele Änderungen sehr schnell, pragmatisch und flexibel entschieden werden konnten, ohne lange Verfahrenswege, etwa durch den Personalrat, einzuhalten. Skeptisch betrachtet man allerdings den Einsatz von digitaler Technik in der Beratung von vulnerablen Gruppen, die Ko-Präsenz sei im Prinzip nicht zu ersetzen – einerseits im Sinne des Fallverstehens, anderseits aber auch aus Mangel an Technik und Technikkompetenz auf Seiten der Beratenen. Bei Personen, die einen Erstantrag stellen oder gut qualifizierte Alleinerziehende, wäre dies laut Einschätzung der Jobcenter denkbar, bei Menschen, die schon sechs Jahre arbeitslos sind, schwierig. Eine starke Einschränkung der intensiveren Nutzung digitaler Kommunikationsmedien stellt für viele der Jobcenterleitungen allerdings auch der Datenschutz dar.

Ob die pandemiebedingte Veränderung bei der Zusammensetzung der Leistungsberechtigten die direkte Vermittlung von neuen Arbeitslosen stärken und das Engagement in den Jobcentern im Bereich der „Sozialen Teilhabe“ verringern wird, beantworten die Jobcenterleitungen nicht einheitlich. Einerseits wird befürchtet, dass die Risikobereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sinken könnte, die Förderung nach §16e und §16i SGB II zu nutzen. Andererseits wird gesehen, dass Helfertätigkeiten, in denen Geförderte nach §16i SGB II zum Einsatz kommen, zur Entlastung von Fachkräften auch gestärkt werden könnten.

Gemeinsam ist allen, dass sie die Situation als offene, mit vielen Unsicherheiten behaftete beschrieben, die viel Pragmatismus erfordert. Eine Jobcenterleitung fasst die Vielfalt an Unsicherheiten wie folgt zusammen: *„Wir bauen Notkonstruktionen. Wir wissen nicht, welche Rahmenbedingungen kommen, wir wissen nicht, wie geht es mit EGV weiter, wir wissen nicht, wie geht es mit Freiwilligkeit weiter. Wir haben jetzt zum Beispiel entschieden, dass bis 31.12. eine Beurlaubung digital oder telefonisch erfolgen kann, auch Rückmeldung. Und das sind die Herausforderungen, wir brauchen jetzt in den Jobcentern allmählich klare Rahmenbedingungen, wo es hingeht. Und die Entscheidungen können wir nicht alleine treffen, vor Ort ja, aber wir müssen wissen, gibt es jetzt das bedingungslose Grundeinkommen oder gibt es nicht […] und danach muss ich auch unsere Prozesse beschreiben.“* (cJC4_GF)

3.6 Zwischenfazit

Die Implementationsstudie hat bislang die Umsetzung des Gesetzes anhand des externen Governancekontextes, des internen Governancekontextes sowie von Aspekten der Umsetzung in den Jobcentern untersucht.

Die Analyse des jobcenterexternen Governancekontextes zeigt, dass den beiden Instrumenten des Gesetzes eine unterschiedlich große Bedeutung zugeschrieben wird. Der eigentliche Kern des THCG wird ganz überwiegend im Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§16i SGB II) gesehen, während der „Eingliederung für Langzeitarbeitslose“ (§16e SGB II) aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten ein geringeres Gewicht zukommt. Übereinstimmend wird vorgetragen, dass die Förderung nach §16i SGB II ein zentrales Problem des Arbeitsmarktes adressiert, nämlich die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit und den damit verbundenen Leistungsbezug. Als Bruch mit der Logik des SGB II, etwa dadurch, dass für bestimmte Gruppen der Primat der Vermittlungen aufgehoben oder zumindest abgeschwächt wird, wird das Gesetz hingegen nicht verstanden.

Von großer Bedeutung für das Verständnis des Gesetzes ist die Definition des namensgebenden Konzepts der Teilhabe. In den Interviews mit den Expertinnen und Experten ließen sich zwei Definitionen von Teilhabe unterscheiden: Teilhabe als Integration in den Arbeitsmarkt (von uns als Teilhabe I bezeichnet) oder Teilhabe durch die geförderten Beschäftigungsverhältnisse selbst (Teilhabe II). Das Überwiegen der Lesart „Teilhabe I“ in unserem Sample könnte dabei auf einer Deutung basieren, die den Charakter Deutschlands als eine erwerbsarbeitszentrierte Gesellschaft in den Mittelpunkt stellt, das rechtliche Argument stark macht, dass das SGB II ein Gesetz zur Integration von Arbeitsuchenden sei oder die organisationspolitischen Ziele der Arbeitsverwaltung betont. Ein Staatsverständnis, nach dem staatliche Interventionen bei Marktversagen sinnvoll seien, oder aber eine Betonung der Autonomie von Subjekten, ging dagegen tendenziell mit Teilhabeverständnis II einher. Dabei bewegten Vertreterinnen und Vertreter dieses Verständnisses sich eher im politisch-wissenschaftlichen Diskurs eines sozialpolitisch motivierten *sozialen Arbeitsmarktes* während die Verfechterinnen und Verfechter der Idee, dass erst Integration in ungeförderte Beschäftigung wirkliche Teilhabe schafft, die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ als Brückeninstrument der Integration – mit einer großzügigen Förderung und einem langen Zeitraum zur Bearbeitung von Vermittlungshemmnissen – betrachten.

Aus Sicht der Implementationsstudie bedeutet dies zunächst, dass dem Gesetz durchaus ein gewisses Maß an Ambiguität innewohnt und dass es offen ist für unterschiedliche Auslegungen seiner Ziele. Wir gehen davon aus, dass es sich dabei nicht nur um akademische Unterscheidungen handelt, sondern um wirkmächtige Sichtweisen, die die konkrete Umsetzung des Gesetzes beeinflussen. Bezogen auf wesentliche Perspektiven der Umsetzung führt bei den Expertinnen und Experten das Teilhabeverständnis I mit Verweis auf den „Klebeeffekt“ zu einer tendenziellen Bevorzugung privater Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber führen, während Befragte mit einer sozialpolitischen Auslegung Bildungs- und Beschäftigungsträgern eine größere Rolle zubilligen würden, da diese sich stärker um die Probleme der Geförderten kümmern können und einen Schonraum schaffen, in dem sich die Geförderten bewegen können. Analog dazu würden bei einem integrationsorientierten Teilhabeverständnis tendenziell eher Leistungsberechtigte zum Zuge kommen, die – innerhalb der Förderkriterien – eher geeignet erscheinen, den Anforderungen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gerecht zu werden, was sich auch in einer relativ optimistischen Beurteilung der Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der Zielgruppe niederschlägt.

Ein vieldiskutierter Aspekt des Gesetzes, die Freiwilligkeit der Teilnahme, hängt dagegen nicht mit den unterschiedlichen Teilhabeverständnissen zusammen: Fast alle Befragten bevorzugen eine freiwillige Teilnahme. Allerdings unterscheidet sich die Motivation hierfür zwischen den beiden Gruppen: Während diejenigen, die der Deutung „Teilhabe II“ zuneigen, Freiwilligkeit als unbedingt zu erfüllende Norm ansehen – besonders die, die auf die Autonomie der Subjekte rekurrieren, ist denjenigen, die das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eher im Sinn einer Integration in ungeförderte Beschäftigung interpretieren, das Instrument schlicht zu schade und zu teuer, dass man es für widerwillige und unmotivierte Leistungsberechtigte verwenden würde. Die Bedeutung des Coachings unterscheidet sich zwischen den Deutungsperspektiven nicht. Fast alle Befragte sind davon überzeugt, dass Coaching einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg des Gesetzes leisten kann.

Die Darstellung des jobcenterinternen Governance-Kontexts basiert auf ersten Eindrücken der Kurzfallstudien mit den befragten Jobcentern. Sie umfasst die Vorbereitungsphase, strategische

Zielsetzungen, organisatorische Veränderungen und die Hauptprozesse der Umsetzung: die Selektion der Geförderten, die Akquise von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, das Matching und das Coaching. Von allen Jobcentern wird die Situation als herausfordernd beschrieben, sich auf die Umsetzung eines Gesetzes vorzubereiten, von dem man zwar weiß, dass es kommt, aber die genauen Bedingungen nicht kennt. Die Jobcenter ziehen daraus unterschiedliche Konsequenzen: Entweder sie bereiten sich – meist ab Mitte 2018 – auf das Inkrafttreten des Gesetzes so vor, sodass sie Anfang Januar 2019 direkt mit Zuweisungen beginnen konnten, oder sie warteten auf die genauen Regelungen und begannen 2019 mit Auswahl- und Akquiseprozessen. Unabhängig davon wurde in den gemeinsamen Einrichtungen moniert, dass es an für die Umsetzung erforderlichen Materialien fehlt, vor allem an Vorlagen aus der BA-Zentrale. Einige Jobcenter nutzen das Fehlen zentraler Vorgaben durchaus, um eigene Entscheidungen zu treffen.

Die Bewertung des THCG ist ganz überwiegend positiv, wobei sich dies im Wesentlichen auf das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bezieht. Beim Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ variieren die Einschätzungen hingegen stärker, die Bedeutung wird jedoch in jedem Fall geringer eingeschätzt als die der Förderung nach §16i SGB II. Dieses Instrument wurde jedoch auch unterschiedlich in die Geschäftspolitik eingebettet: Eine bloße Mitnutzung des Instruments bildetet den einen Pol, ein geschäftspolitisch sehr zentraler Stellenwert den anderen. Ein weiterer Unterschied bezog sich beim Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ darauf, ob es als Daueraufgabe gesehen wurde oder als Projekt, bei dem nach dem ersten „Befüllen“ mit Geförderten nur noch wenige Zuweisungen stattfinden und es kaum eine Nachbetreuung der Geförderten gibt.

Schwerpunkte auf bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigen wurden überwiegend nicht gesetzt, dagegen gab es deutliche Unterschiede bei der Akquise von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber: Diese reichte von einer starken Präferenz für private Arbeitgeber – meist im Rahmen eines integrationsorientierten Teilhabeverständnisses – bis hin zu einer größeren Bedeutung von Beschäftigungsträgern. Kommunale Betriebe scheinen vielerorts nicht bereit zu sein, Geförderte zu beschäftigen. Als vorläufige Tendenz lässt sich festhalten, dass die Instrumente des THCG in die bereits existierenden geschäftspolitischen Schwerpunkte eingebettet wird und nicht zu Änderungen der Strategie führt. Dies gilt auch für die organisatorische Einbettung der Umsetzung: Die Umsetzung wird im Rahmen der vorhandenen Organisationskonzepte vorgenommen, allenfalls kommt es zu Personalanpassungen. In größeren Jobcentern sehen wir häufiger eine Beauftragung vorhandener Spezialistenteams, in kleineren übernimmt die normale Arbeitsvermittlung auch die Förderfälle der neuen Instrumente. Je nachdem, wie weit ein integrationsorientiertes Teilhabeverständnis das Jobcenter prägt, spielt der Arbeitgeberservice eine zentrale Bedeutung bei der Umsetzung. Bei der Förderung nach §16i SGB II wird auch oft das Fallmanagement einbezogen.

Die Auswahl der Geförderten im Falle von §16i SGB II erfolgt überwiegend nach dem Muster: Auswertung aus dem operativen Datensatz oder – in kleineren Jobcentern – „Durchkämmen“ der Fallbestände der Integrationsfachkräfte, um diejenigen zu identifizieren, die die Förderkriterien erfüllen, Gruppenveranstaltungen, um Interessentinnen bzw. Interessenten zu rekrutieren, Vorschaltmaßnahmen und dann die Suche nach passenden Arbeitsstellen. Die Teilnahme ist aus Sicht der Befragten i. a. R. freiwillig; es geht eher darum, gesundheitliche und psychische Probleme abzuklären. Die wichtigsten Voraussetzungen sind Motivation und eine gewisse Zuverlässigkeit. In den meisten Jobcentern gibt es keine Orientierung auf bestimmte Zielgruppen. Alle, die passen und wollen, sollen eine Chance erhalten.

Die Ausrichtung auf bestimmte Typen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern richtet sich nach Auffassung der Jobcenterleitungen häufig nach dem Teilhabeziel: Wird Integration in ungeförderte Beschäftigung angestrebt, erhalten private Unternehmen tendenziell ein höheres Gewicht und Beschäftigungsträger werden teils sehr kritisch gesehen. Wird das Ziel einer sozialen Teilhabe durch die Förderung selbst betont, steigt i. d. R. die Bedeutung der Beschäftigungsträger. Private Betriebe werden mit unterschiedlicher Intensität gesucht. Z.T. werden Kampagnen mit Infoveranstaltungen und Flyern durchgeführt, häufig kennen die Jobcenter über den AG-S die in Frage kommenden Betriebe. Beschäftigungsträger, die als Arbeitgeber für Geförderte in Frage kommen, arbeiten meist schon mit dem Jobcenter zusammen und stellen z.B. Personen aus Vorläuferprogrammen ein. Aus Sicht der Jobcenter können diese z.T. besser mit besonders arbeitsmarktfernen Personen umgehen als private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Viele Jobcenter bemühen sich um die Akquise von Arbeitsplätzen im kommunalen Bereich. Dies wird häufig als besonders schwer und wenig erfolgreich beschrieben. Beim Matching lässt sich die Tendenz beobachten, dass die integrationsorientierten Jobcenter darauf achten, die Anforderungen der Betriebe zu erfüllen, während teilhabeorientierte Jobcenter das Matching eher von der Seite der Geförderten angehen und darüber verhandeln, die Arbeitsanforderungen, Arbeitszeit etc. an deren Möglichkeiten anzupassen.

Die Bedeutung des Coachings für eine erfolgreiche Umsetzung des Gesetzes wird von allen Befragten aus den Jobcentern betont. Das Vergabeverfahren wird dabei oft kritisch gesehen, da die fachlich gewünschten Bieter häufig nicht zum Zuge kommen und es dann an den „Basics“ mangelt. Selbstvornahme scheitert teilweise an den organisatorischen Voraussetzungen, aber dort, wo die Jobcenter das Coaching selbst durchführen, sind sie sehr zufrieden damit.

Der jobcenterinterne Governance-Kontext wird illustriert durch drei kurze Fallbeispiele von Jobcentern, die die Umsetzung des THCG auf deutlich unterschiedliche Weise angehen. Ein Jobcenter setzt primär auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Die organisatorische Einbettung und alle Umsetzungsprozesse werden diesem klaren Ziel untergeordnet. Ein zweites Jobcenter fokussiert eindeutig auf soziale Teilhabe, mit allen Konsequenzen für Zuständigkeit, Arbeitsgeber- und Arbeitnehmerakquise und Coaching. In beiden hat das THCG eine hohe geschäftspolitische Relevanz. Davon unterscheidet sich wiederum das dritte Jobcenter, das andere geschäftspolitische Prioritäten hat und der Umgang mit dem THCG etwas diffus erscheint. Hier ist es eher so, dass die Strategie der organisatorischen Zuordnung folgt.

Die Beispiele zeigen, dass es innerhalb des Rahmens des Teilhabechancengesetzes ausgesprochen unterschiedliche Strategien seiner Umsetzung gibt, bis hin zu Zweckbestimmungen der Instrumente – oder besser des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – die sich fast diametral gegenüberstehen. Die Jobcenter haben demnach große Entscheidungsspielräume bei der Umsetzung des Gesetzes.

Die Beispiele geben erste Hinweise darauf, dass externe Einflüsse (Landes- und Kommunalpolitik, übergeordnete Steuerungsinstanzen, das Vorhandensein einer Trägerlandschaft, etc.) und interne Governanceaspekte (Organisation, Spezialisierung, Personal, Geschäftspolitik und Präferenzen der jeweiligen Leitung) eine Vielzahl von „Governancetypen“ möglich macht. Insofern sind die bislang betrachteten Dimensionen „Teilhabeverständnis“ und „Bedeutung des THCG im Rahmen der Geschäftspolitik“ ein erster Anfang auf dem Weg zu einer typisierenden Rekonstruktion der Governance und Umsetzung des THCG.

4 Soziale Typik und Erwerbsverläufe der Geförderten

Im Rahmen des vorliegenden Moduls 1b werden die Eintritte in die Förderung nach §16e und §16i SGB II fortlaufend untersucht, um dem administrativen und politischen Bedarf nach einem Monitoring der neuen Instrumente nachzukommen.[8] Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten ist ein solches Design besonders erkenntnisträchtig, wenn neben der Erfassung und Beschreibung der soziodemografischen Zusammensetzung der Geförderten und ihrer Veränderung weitere analytische Gesichtspunkte einbezogen werden. Prozess-soziologische Gesichtspunkte aus der Lebenslaufsoziologie wie aus der Armutsforschung sprechen dafür, dass die zeitlich-biografische Dimension von Armut, Leistungsbezug, aber auch ihrer Überwindung für das vertiefte Verständnis dieses Problems extremer sozialer Ungleichheit, aber auch der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung eine zentrale Rolle spielen. Der Abstieg in Armut ist ein zeitlicher Prozess; Verstetigungs- und Verfestigungsphänomene ‚ereignen' sich nicht, sondern entwickeln sich. Soziale Stabilisierung, Teilhabe an Fördermaßnahmen, die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt und schließlich bzw. hoffentlich die nachhaltige Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigener Kraft sind individuell vollzogene, gesellschaftlich gerahmte, institutionell geförderte, letztlich immer biografisch ausgeformte Prozesse. Deshalb muss ein vertieftes Monitoring – so unsere programmatische Vorstellung – diese biografischen Prozesse auf der individuellen Ebene geeignet in die Betrachtung einer arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahme einschließen.

Die beiden Förderprogramme nach §16e (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, kurz EVL) und §16i (Teilhabe am Arbeitsmarkt, kurz TaAM) SGB II richten sich an langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die nur begrenzte Aussichten auf dem Arbeitsmarkt haben. Dabei unterscheiden sich die Programme etwas hinsichtlich der anzusprechenden Gruppen und der Förderziele. Während das Ziel von §16e SGB II (EVL)[9] darin besteht, die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmern im regulären (ungeförderten) Arbeitsmarkt zu erhöhen, verfolgt die Förderung nach §16i SGB II (TaAM)[10] ein zweifaches Ziel. So soll das Instrument sowohl die Wiederbeschäftigungschancen im regulären Arbeitsmarkt erhöhen als auch – bereits während der Maßnahme – die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe verbessern (vgl. Bauer et al. 2019; siehe auch Kapitel 2). Im Hintergrund stehen letztlich auf Jahoda (1982) zurückgehende Überlegungen von den latenten Funktionen der Erwerbsarbeit, zu denen nicht zuletzt die psychosoziale Stabilisierung, Sozialintegration und Teilhabe der Erwerbstätigen gehören (vgl. Promberger 2008).[11]

---

[8] Das Kapitel wurde von Anton Nivorozhkin (IAB) und Markus Promberger (IAB) verfasst. Die Autoren danken Miriam Raab für ihre Beiträge zur Diskussion früherer Fassungen der Typologie, Martin Dietz, Philipp Ramos Lobato und Cordula Zabel für kritisches Feedback, sowie Melanie Meier für bibliografische Arbeiten und die Unterstützung bei der Rückübertragung einer vorangegangenen englischen Fassung ins Deutsche.

[9] Im Folgenden kurz §16e.

[10] Im Folgenden kurz §16i

[11] Es sei darauf hingewiesen, dass die Effektivität von geförderter Beschäftigung im Hinblick auf diese oft als ‚weiche' oder ‚Nebeneffekte' bezeichneten Outcomes explizit in den ersten ökonometrischen Wirkungsanalysen nicht untersucht wurde (vgl. Hujer/Caliendo 2000). Mittlerweile liegen zumindest vereinzelte Forschungsergebnisse hierzu vor (vgl. Gundert/Hohendanner 2015; Wulfgramm 2011a, 2011b; Tisch/Wolff 2015), beschränken sich jedoch auf Ein-Euro-Jobs und Vorgängerinstrumente wie den Beschäftigungszuschuss.

Im Modul 1b geht es vor diesem Hintergrund um die typischen, sozialstrukturell und durch spezifische erwerbsbiografische Merkmale unterschiedenen Gruppen der in die Maßnahme eintretenden Population. Dabei wird erwartet, dass sich die Struktur der Teilnehmenden im Zeitverlauf, aber auch hinsichtlich sozioökonomischer (z.B. Berufe, Erwerbsgeschichte, Mobilität, Einkommen) und ungleichheitssoziologischer Merkmale (Alter, Geschlecht, Familiensituation) sowie entlang der regionalen Arbeitsmarktsituation voneinander unterscheiden. Die auf BA-Prozessdaten basierende Analyse klärt solche Zusammenhänge mit einem induktiv-beschreibenden Design auf und informiert damit über komplexe Heterogenitäten, Ungleichheiten und deren Entwicklung in der Teilnehmerpopulation. Ziel ist es, die Geförderten mit Blick auf zeitliche, biografische, sozialökonomische, sozialstrukturelle sowie regionale Dimensionen zu typisieren.

Wie jedes soziale Phänomen ist aber auch die Herausbildung einer für solche Analysen geeigneten Datenlage ein sozialer und somit nicht ganz kalkulierbarer Prozess. Im vorliegenden Fall begannen sich zwar mit dem Zeitpunkt des Projektbeginns am 1. Januar 2019 die Daten Geförderten zu sammeln, für die Einbeziehung erwerbsbiografischer Merkmale hingegen würde die vollständige und detaillierte erwerbsbiografische Datenspur aus den Sozialversicherungsmeldungen z.B. der letzten zehn Jahre benötigt, wie sie in den sogenannten „Integrierten Erwerbsbiografien“ (IEB), vorliegen, dem wesentlichen Datensatz für derartige Analysen. Für das Jahr 2019 und die Geförderten, die deutlich nach dem 1. Januar 2019 in die Maßnahme eintraten, lagen diese Daten jedoch erst im Herbst 2020 vor. Vor diesem Hintergrund wurde entschieden, die zunächst konsekutiv geplanten Analyseschritte von erwerbsbiografischer Charakterisierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (ursprünglich als erster Schritt geplant) und die Clusterung von deren Sozialdaten (ursprünglich der zweite Schritt) zusammenzuziehen. Denn die hierfür ausreichende gröbere erwerbsbiografische Charakterisierung, etwa auf Basis von individuellen Durchschnitten, konnte mit hinreichender Genauigkeit auch ohne die noch fehlenden IEB-Daten für 2019 ermittelt werden. Somit wurden die exakten Erwerbsverläufe aus der gesamten Beobachtungsperiode durch ausgewählte erwerbsbiografische Kennwerte (z.B. vergangene Zeit seit letzter Erwerbstätigkeit, Anteil von Erwerbszeiten an der beobachteten Zehnjahresperiode) des tatsächlich in der IEB bis 31. Dezember 2018 beobachteten Zeitabschnitts ersetzt bzw. angenähert. Dieses Verfahren ist robust gegen kleinere, wegen der verzögerten Konsolidierung der IEB entstehenden Veränderungen. Zu einem späteren Abschnitt der Untersuchung wird noch zu spezifizieren sein, ob eine genauere Replikation der Ergebnisse mit der bis dahin vorliegenden vollständigen IEB noch einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn erwarten lässt.

Die folgenden Ausführungen gehen zunächst auf die verwendeten Daten und die Konstruktion des Samples ein (Abschnitt 4.1), anschließend werden die für die Analysen verwendeten Variablen vorgestellt (Abschnitt 4.2). Abschnitt 4.3 erklärt die für die Untersuchung verwendete latenten Klassenanalyse (engl. Latent Class Analysis, LCA) als spezifische Variante der Clusteranalyse, während der Abschnitt 4.4 die Ergebnisse darstellt. Das Kapitel diskutiert die Schlussfolgerungen aus den vorliegenden Untersuchungsergebnissen (Abschnitt 4.5).

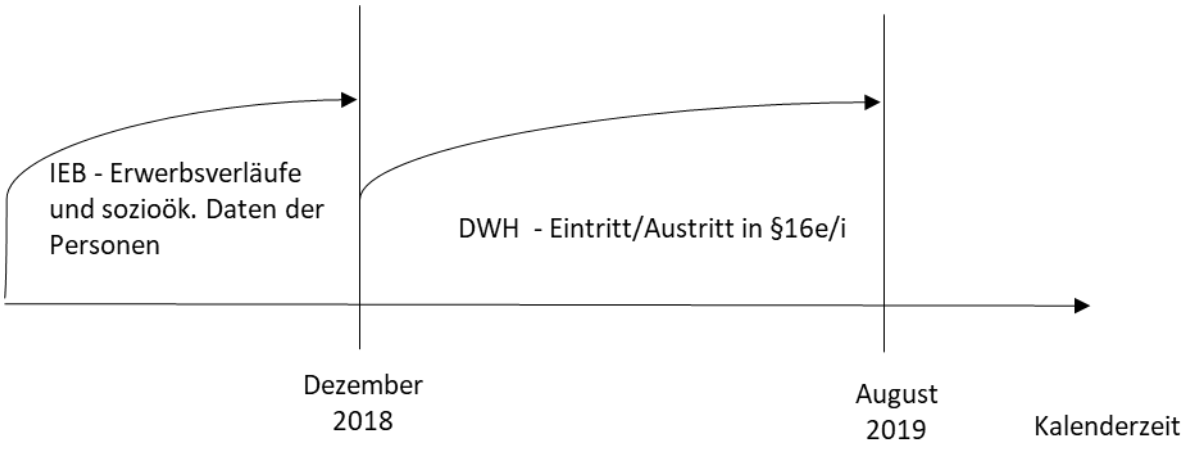
4.1 Datengrundlage

Zur Untersuchung der Eintritte in die Maßnahmen verwenden wir zwei administrative Datensätze. Zum einen nutzen wir die Informationen zu den Maßnahmeteilnahmen, die im Data Warehouse (DWH) der Bundesagentur für Arbeit verfügbar sind; sie entstehen letztlich aus den Einträgen der

Fachkräfte der Bundesagentur in das interne Dokumentationssystem VERBIS. Zum anderen nutzen wir die Informationen zu retrospektiven sozioökonomischen und demographischen Merkmalen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB; hierbei handelt es sich um eine Aufbereitung von individuell kontierten Daten der Sozialversicherungsmeldung und der SGB II-Registerdaten für wissenschaftliche Zwecke. Die für die folgenden Analysen verwendeten Daten des DWH decken die ersten acht Monate der Durchführung der Maßnahmen von Januar bis August 2019 ab. Die verwendeten IEB-Daten reichen bis Ende Dezember 2018 und liefern wichtige rückblickende Informationen zu früheren Beschäftigungsverhältnissen, Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Darüber hinaus werden Informationen zur Zusammensetzung der Haushalte aus den Daten der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) verwendet.

Abbildung 1 stellt den Stichprobenansatz dar. Demzufolge liegen sozioökonomische und demographische Merkmale der Teilnehmer zum 31. Dezember 2018 sowie genaue und merkmalsreichere Daten zur Teilnahme an den Maßnahmen für den Zeitraum zwischen dem 01. Januar 2019 und dem 31. August 2019 vor. Dies führt zu einer ‚Beobachtungslücke' (oder einem Zeitraum mit fehlenden Informationen) zu sozioökonomischen und demographischen Merkmalen zwischen dem Ende des Beobachtungszeitraums in den IEB-Daten und dem Beginn der Teilnahme an den Maßnahmen in den DWH-Daten. Die Beobachtungslücke für Personen, die zu Beginn des Jahres 2019 mit der Teilnahme begonnen haben, ist damit gering. Für Personen, die sich zum 31. August 2019 für die Maßnahmen anmeldeten, erhöht sich die Beobachtungslücke zwischen IEB und DWH auf maximal neun Monate, was wir für vertretbar halten.

Abbildung 1: Längsschnittlicher Stichprobenansatz



Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

In der empirischen Analyse beschränken wir die Stichprobe auf die Beobachtungen mit vollständigen Daten zu wichtigen persönlichen Merkmalen. Dabei schließen wir Personen aus der Betrachtung aus, die am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" teilgenommen haben. Die resultierende Stichprobe für die Förderung nach §16i SGB II (TaAM) umfasst 20.558 Personen, die für §16e SGB II (EVL) 5.806 Personen.

4.2 Variablenauswahl

Folgende Variablen dienen der Definition des demographischen Profils der Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Alter, Geschlecht, Haushaltstyp, Migrationshintergrund und Behinderungsstatus. Frühere Studien haben gezeigt, dass Geschlecht und Alter der Maßnahmenteilnehmerinnen und -teilnehmer für die Beschäftigungsergebnisse von größter Bedeutung sind (vgl. Humpert/Pfeifer 2013; Olivetti/Petrongolo 2016; OECD 2019). Des Weiteren kann die Haushaltszusammensetzung der Geförderten an den Programmen die Größe der verfügbaren sozialen Netzwerke bestimmen und somit den Übergang zur Beschäftigung erleichtern (vgl. Ioannides/Loury 2004). Andererseits kann die Haushaltszusammensetzung negativen Einfluss auf die Aufnahme einer Beschäftigung haben, etwa aufgrund von Kinderbetreuungspflichten oder der Anwesenheit eines Zweitverdieners im Haushalt (vgl. Drobnic et al. 1999). Die vier Haupttypen von Haushalten sind Haushalte von Einzelpersonen, Alleinerziehende und Paare mit und ohne Kinder unter 18 Jahren. Um den Migrationshintergrund zu beobachten, können wir hier nur Informationen zur Staatsangehörigkeit verwenden – was als unvollkommene Annäherung gelten darf, die insbesondere Personen mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit, d.h. deutschstämmige Migrantinnen und Migranten, Kontingentflüchtlinge und die Nachkommen früherer Immigrantinnen und Immigranten nicht erfasst. Gleichwohl ist die Einbeziehung des Migrationshintergrundes relevant, da eine Reihe von Studien (vgl. Chiswick/Miller 2009; OECD/Europäische Union 2015) unterschiedliche Beschäftigungsergebnisse zwischen Einheimischen und Migrantinnen bzw. Migranten aufzeigt. Schließlich wird der Gesundheitszustand der Teilnehmer an den Maßnahmen durch eine Indikatorvariable kontrolliert, die den Schwerbehindertenstatus berücksichtigt. Auch dieser ist hochgradig unvollkommen und kaum geeignet, den Einfluss der Gesundheit auf Eintrittswahrscheinlichkeit und Maßnahmeerfolg abzuschätzen, gleichwohl ist die Gruppe der Personen mit schweren Behinderungen eine Fokusgruppe für die Formulierung der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Jones 2016).

Das sozioökonomische Profil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Maßnahmen wird durch den Bildungsstatus, Region und Arbeitsmarkterfahrung beschrieben. Die Rolle des Bildungsabschlusses als Treiber der Beschäftigungsergebnisse ist in der Literatur ausführlich dokumentiert und wird als Annäherung für individuelle Kompetenzen angesehen. Personen mit geringen Bildungsabschluss sind tendenziell einem höheren Risiko von Arbeitslosigkeit und der Abhängigkeit von Sozialleistungen ausgesetzt (vgl. Becker 2009; Barrett 2000). Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass fast 50 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer keinen Berufsabschluss haben, nimmt die Variable für das Bildungsniveau den Wert 1 an, wenn die Geförderten einen Berufsabschluss erhalten haben und den Wert 0, wenn dies nicht der Fall ist. Darüber hinaus gibt es starke regionale Unterschiede in den Arbeitsmarktbedingungen (vgl. Schneider/Rinne 2019). Wesentlich ist hierbei der Unterschied zwischen dem ostdeutschen und dem westdeutschen Arbeitsmarkt. Die deutsche Wiedervereinigung im Jahr 1990 und die Einführung der Marktwirtschaft in Ostdeutschland führten zu weit verbreiteten Betriebsschließungen, Arbeitsplatzverlusten, Brüchen in der Werkstattkultur sowie zur Abwertung und Unterbrechung von Arbeitsbiografien bedingt durch alters- und geschlechtsspezifische Migration von Ost nach West (vgl. Krueger/Pischke 1995; Parikh/Van Leuvensteijn 2003; Buettner/Rincke 2007). Gleichzeitig war in Westdeutschland das Wachstum des Dienstleistungssektors, der Rückgang der Arbeitsplätze in der Fertigung mit gerin-

gen Qualifikationen sowie die Globalisierung, Computerisierung und eine zunehmende Flexibilisierung von Management, Unternehmen und Arbeitsbedingungen zu beobachten (vgl. Fourastie 1969; Lutz 1989; Boltanski/Chiapello 2001). Durch diesen Prozess drängten hauptsächlich ältere oder gering qualifizierte Fertigungsarbeiter in marginale Arbeitsmarktpositionen wie prekäre Arbeitsverhältnisse oder Arbeitslosigkeit. Um diese entscheidenden Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu erfassen, nehmen wir eine Indikatorvariable in das Modell auf, die angibt, in welcher Region die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Maßnahmen leben.

Um die Arbeitserfahrung der Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer abzubilden werden die letzten 20 und die letzten 10 Jahre vor dem 31. Dezember 2018 beobachtet. Arbeitserfahrung beeinflusst die Rückkehrchancen in den Arbeitsmarkt über mindestens zwei Kanäle. Erstens kann eine lange Arbeitserfahrung dazu beitragen, die individuellen Fähigkeiten zu erhalten und zu verbessern (vgl. Becker 2009). Zweitens können Menschen mit längerer Arbeitserfahrung ein großes soziales Netzwerk aufbauen, das ihre Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung erhöht (vgl. Cingano/Rosolia 2012). Die Messung der Arbeitserfahrung im Rahmen der Clusteranalyse stellt aus mindestens zwei Gründen eine Herausforderung dar. Erstens ist die Arbeitserfahrung zunächst abhängig vom Alter, wie ein hypothetisches Beispiel von zwei Maßnahmeteilnehmern unterschiedlichen Alters (z. B. 55 und 27 Jahre) mit derselben Dauer der Arbeitserfahrung veranschaulicht. Für eine 55-jährige Person kann eine 5-jährige Berufserfahrung als relativ „geringe Berufserfahrung“ betrachtet werden, obwohl sie für die 27-jährige Person eher als „hoch“ aufgefasst würde. Um die Arbeitserfahrung zu standardisieren, wird die durchschnittliche Arbeitserfahrung innerhalb der letzten 20 Jahre für Gruppen, die nach Geschlecht, Alter, Berufsausbildung und Region definiert sind, berechnet. Anschließend wird die individuelle Arbeitserfahrung als gering definiert, wenn sie unter 60 Prozent des Durchschnittswerts in der jeweiligen Gruppe (Alter/Geschlecht/Bildung/Region) liegt. Außerdem kann Arbeitserfahrung begrenzt auch im Rahmen atypischer Beschäftigung erworben werden – etwa bei geringfügiger, häufig unterbrochener oder geförderter Beschäftigung. Obschon solche Arbeitserfahrung nicht unwichtig sein kann, hat sie womöglich z.B. für die biografische Aufschichtung von berufsbezogenen Fähigkeiten eine geringere Relevanz. Darüber hinaus es ist möglich, dass bestimmte Langzeitarbeitslosengruppen (z. B. Menschen mit Behinderungen, alleinerziehende Mütter) von atypischen Beschäftigungsverhältnissen mehr betroffen sind als andere Gruppen. Deswegen wird die Arbeitserfahrung nicht für atypische Beschäftigungsverhältnisse, sondern nur für reguläre (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung gemessen.

Zusätzlich zu den diskutierten Indikatoren werden andere (externe) Merkmale der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Maßnahmen untersucht. Diese Merkmale sind nicht in die Clusterbildung der latenten Klassenanalyse eingeschlossen, sondern werden verwendet, um die Assoziation zwischen den einzelnen zugewiesenen Klassen (Cluster) und den externen Merkmalen *ex post*, d.h. nach der Clusterbildung zu untersuchen. Die resultierenden Cluster werden im Hinblick auf die bisherigen erwerbsbiografischen Verläufe, wie die kumulierte Zeit seit der letzten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Zeit in Maßnahmen in den vergangenen zehn Jahren, beschrieben. Wir betrachten auch die Zeit als Aufstocker - ergo wie viel Zeit eine Person in den letzten zehn Jahren beschäftigt war, während sie Arbeitslosengeld II erhielt.

4.3 Anwendung der latenten Klassenanalyse

Anhand der vorgewählten Indikatoren wird die latente Klassenanalyse (Latent Class Analysis, LCA) verwendet, um die möglichen Cluster von Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer zu identifizieren (vgl. Goodman 1979; Collins/Lanza 2010). Diese Cluster werden auch als „latente Klassen" bezeichnet. In unserem Kontext ist eine Klasse eine soziale Gruppe, die bestimmte beobachtbare Merkmale aufweist und keine Auswirkungen auf die funktionale Integration, sozialen Konflikte, soziale Interaktion oder Gruppenreproduktion hat. Daher sollte die LCA als Klassifizierung der Beobachtungseinheiten hinsichtlich Ähnlichkeit und Unterschiedlichkeit innerhalb mehrerer ausgewählter Indikatoren verstanden werden. In unserer Analyse sind die Indikatoren Merkmale der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Maßnahmen nach §16e und §16i. Die statistische Methode identifiziert somit Bevölkerungscluster durch die Kombination von sozioökonomischen und demographischen Merkmalen, die innerhalb von Clustern so ähnlich wie möglich und zwischen Clustern so unterschiedlich wie möglich sind.

Die LCA unterscheidet sich von der traditionellen Darstellung der Arbeitsmarktstatistik, da sie gemeinsame Muster bei der Verteilung verschiedener sozioökonomischer und demographischer Merkmale berücksichtigen kann. Einfache Kreuztabellen (sowie eine lineare Regression) können die Prävalenz jeder Variable oder jedes einzelnen Merkmals (z. B. Geschlecht oder Alter) isoliert zeigen, während alle anderen Variablen konstant gehalten werden. Im Gegensatz dazu kann die LCA Zusammenhänge zwischen verschiedenen Merkmalen aufdecken und potenziell Gruppen identifizieren, die auf dem Arbeitsmarkt mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind. Der Fokus auf die gemeinsamen Muster von Merkmalen ist relevant, da die Gestaltung und der Erfolg der Aktivierungsstrategien in der Regel von der Fähigkeit abhängt, die realen Kombinationen verschiedener sozioökonomischer Barrieren zu berücksichtigen.[12]

Eine wichtige auf der LCA basierende Annahme ist der Local Independence Assumtion (LIA). Die Annahme der LIA impliziert, dass die bei der Modellierung verwendeten Variablen innerhalb jeder latenten Klasse unabhängig sind und die latente Klassenstruktur die gesamte Abhängigkeit zwischen den beobachteten Variablen erklärt. Dies bedeutet, dass die latente Variable allein erklären kann, warum die beobachteten Elemente innerhalb der Klasse miteinander in Beziehung stehen. Die zugrundeliegende Datenstruktur ist zu komplex, da die Interdependenzen zwischen Indikatoren häufig das Ergebnis von tatsächlichen sozioökonomischen Prozessen sind (vgl. Hennig/Liao 2013). Die LCA wird als Erkundungsmethode verwendet, um Cluster zu finden, die ähnliche Beobachtungen zusammenbringen. In diesem Sinne kann die LCA eine effiziente Reduzierung der Informationen in den Daten ermöglichen und Gruppen bestimmen, die sich nach bestimmten Merkmalen maximal „unterscheiden", ohne dass dabei versucht wird, kausale Aussagen über die resultierenden Gruppen zu tätigen (vgl. Anderlucci/Hennig 2014).

Wir wenden die LCA in drei Schritten an: Zuerst konstruieren wir das Modell für die zuvor beschriebenen Indikatorvariablen. Im Anschluss werden die Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer aufgrund ihrer modalen Wahrscheinlichkeiten den latenten Klassen zugeordnet. Schließlich wird die Assoziation zwischen der zugewiesenen Klassenmitgliedschaft und den Variablen mit Kreuztabellen untersucht.

[12] Ein ähnlicher Ansatz zur Arbeitsmarktsegmentierung wurde entwickelt in einer Reihe von OECD-Berichten – "Faces of Joblessness" (vgl. Fernandez et al. 2016).

4.4 Ergebnis der latenten Klassenanalyse

Der Abschnitt präsentiert die Ergebnisse der Anwendung der LCA. Die LCA wird getrennt auf die Teilnehmergruppen der Förderung nach §16e (EVL) und §16i (TaAM) angewandt. Die Auswahl der Anzahl der latenten Klassen ist eine zentrale Herausforderung bei der Anwendung der LCA. Für die Auswahl der Klassenanzahl in die LCA gibt es mehrere statistische Kriterien, z. B. das Akaike-Informationskriterium (AIC) und das Bayes-Informationskriterium (BIC) (vgl. Collins/Lanza 2010). In der Praxis werden die Modelle mit unterschiedlicher Anzahl an Clustern zuerst ausgerechnet und dann das Modell ausgewählt, das ein oder mehrere statistische Kriterien minimiert. Ein alternativer Ansatz besteht darin, die Anzahl der Klassen basierend auf der Idee des Domänennutzens (Inhalt) auszuwählen. Dieser Ansatz scheint attraktiv, da Verstöße gegen die oben diskutierte Annahme der lokalen Unabhängigkeit häufig zu einer schlechten Modellanpassung und einer Überschätzung der Anzahl der Klassen führt (vgl. Oberski 2016). In der empirischen Anwendung bestimmen wir zuerst die Anzahl der Klassen basierend auf dem BIC und untersuchen dann die Interpretierbarkeit jeder Klasse. Die BIC-Kriterien verweisen auf eine Sechs-Klassen-Lösung für das §16e (EVL) und auf eine Neun-Klassen-Lösung für das §16i (TaAM). Diese Clusterlösungen bieten jedoch auch mehrere Klassen, die relativ klein und nicht gut interpretierbar sind. Zum Zweck der Modellinterpretierbarkeit und der Analyseziele beschränken wir uns auf eine Lösung mit fünf Klassen für die Förderung nach §16e (EVL) und eine Lösung mit sieben Klassen für die Förderung nach §16i (TaAM).

Tabelle 3 präsentiert die Zusammenfassung der Ergebnisse der LCA. Es wurden insgesamt sechs verschieden breite Typen von Programmteilnehmern identifiziert. Diese Typen unterscheiden sich hauptsächlich in ihren demografischen, soziohistorischen und/oder regionalen Merkmalen und schließen oft mehrere rechnerische Cluster ein.

Tabelle 3: Zusammenfassung der Ergebnisse der LCA

Typ	Cluster		Benennung
	§16e (EVL)	§16i (TaAM)	
1	I	I	Ostdeutsche „Verlierer“ der Wiedervereinigung
2	II	II	Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels
3	na	III	Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren
4	III	VII	Überwiegend alleinstehende jüngere Männer, Bildungsnachteile und Arbeitsmarktferne
5	IV	IV	Migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken
6	V	V, VI	Frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Zu diesen Typen gehören ältere Geförderte aus Ost- und Westdeutschland mit und ohne akkumulierte Hindernisse für den Eintritt in den Arbeitsmarkt (Typ 1, Typ 2, Typ 3); relativ junge alleinstehende Männer mit geringer Bildung und Arbeitserfahrung (Typ 4); Migranten (Typ 5) und Frauen die nach einer langen Familienpause in den Arbeitsmarkt eintreten wollen (Typ 6). Aus den Ergebnissen resultieren zwei wichtige Schlussfolgerungen. Erstens, und wie erwartet, sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an §16i (TaAM) denkbar heterogen zusammengesetzt. Zweitens wird für

viele Typen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein Kontinuum von Arbeitsmarkthindernissen beobachtet. Im Folgenden wird jeder Programmteilnehmertyp separat beschrieben.

Zwei wichtige historische Prozesse spielen eine zentrale Rolle bei der Bestimmung von Clustern von relativ älteren Teilnehmerinnen und Teilnehmern an beiden Maßnahmen. Während der Prozess der deutschen Wiedervereinigung die erste Gruppe älterer Teilnehmer aus Ostdeutschland definiert – Typ 1 „Ostdeutsche ‚Verlierer' der deutschen Wiedervereinigung" (Betriebsschließungen, Umstrukturierungen) (Tabelle 4), definiert der wirtschaftliche und technologische Wandel (Rationalisierung, Tertiarisierung) die zweite Gruppe älterer Teilnehmer aus Westdeutschland – Typ 2 „Westdeutsche ‚Verlierer' des Strukturwandels" (Tabelle 5). In beiden Typen überwiegen Männer deutlich.

Tabelle 4: Typ 1, Ostdeutsche „Verlierer" der Wiedervereinigung

	Cluster I §16e (EVL) Ostdeutsche „Verlierer" der Wiedervereinigung	Cluster I §16i (TaAM) Ostdeutsche „Verlierer" der Wiedervereinigung
Ost	100%	100%
Frauen	39%	29%
Alter	54J.	54J.
Migrant/in	3%	0%
Ausbildung	91%	84%
Alleinstehend	73%	81%
Paar ohne Kind	23%	15%
Geringe Arbeitserfahrung	60%	61%
Keine Beschäftigung, 10J.	45%	66%
Beschäftigung, 10J.+	1,73J.	0,85J.
Aufstocker/in, 10J.++	46%	82%
Clustergröße in %	15%	22%

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang (Tabelle 31 und Tabelle 32). + Beschäftigung ist definiert als reguläre Beschäftigung (Voll- und nicht marginale Teilzeit). Durchschnittlicher Wert der Personen, die zuvor beschäftigt waren. ++ Zeitanteil an der Beobachtungsperiode, der auf reguläre Beschäftigung und gleichzeitigen Erhalt von ALG II-Transfers entfällt.

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Ostdeutsche „Verlierer" der deutschen Wiedervereinigung besitzen in beiden Maßnahmen eine ähnliche demografische Struktur (Tabelle 4). Das Durchschnittsalter in beiden Clustern liegt knapp bei 54 Jahren, wobei Männer die Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen. Die Anteile von Menschen mit beruflicher Qualifikation, Migrantinnen und Migranten, Menschen mit Behinderung sowie Alleinstehende, sind auch in den zwei verglichenen Clustern ähnlich.

Gleichzeitig unterscheiden sich die Cluster in Bezug auf sozioökonomische Indikatoren ein wenig. Während der Anteil der Personen ohne Berufserfahrung in den letzten 20 Jahren zwischen den Clustern ähnlich ist, ist der Anteil der Personen, die in den letzten zehn Jahren nicht gearbeitet haben, höher und die Beschäftigungsdauer für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an §16i (TaAM) geringer. Außerdem ist der Anteil der Zeit, in der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gearbeitet und gleichzeitig ALG-II-Leistungen erhalten haben (Aufstockerinnen und Aufstocker), unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an §16i (TaAM) höher.

Durch die langjährigen wirtschaftlichen Umbrüche nach der Wiedervereinigung sind ostdeutsche „Verlierer“ der deutschen Wiedervereinigung aus dem Erwerbsleben ausgeschieden und fanden trotz eines hohen Anteils an formalen Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen nicht mehr nachhaltig zurück. Dies ist mit individuellen Merkmalen verknüpft: Der größte Teil lebt alleine; die wirtschaftliche Stabilität ihres Haushalts leidet unter dem Fehlen eines Partnereinkommens. Bei einem größeren Teil sind neben gesundheitlichen Problemen ebenso motivationale Schwierigkeiten zu vermuten, denn die Betroffenen gehen nach langer Erwerbslosigkeit bereits in die Endphase der Erwerbsbiografie über.

Tabelle 5 beschreibt die Cluster von westdeutschen „Verlierern“ des Strukturwandels. Ganz ähnlich wie bei dem Cluster älterer Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Ostdeutschland (Tabelle 2) weisen die Geförderten des Clusters westdeutscher „Verlierer“ des Strukturwandels in beiden Maßnahmen eine ähnliche demografische Struktur auf. Allerdings sind die §16i (TaAM)-Geförderten etwas häufiger jünger, männlich und nicht-migrantisch als §16e (EVL)- Teilnehmerinnen und Teilnehmer. In Bezug auf sozioökonomische Indikatoren zeigen die §16i (TaAM)- Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor allem eine geringere Anbindung an den Arbeitsmarkt.

Tabelle 5: Typ 2, Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels

	Cluster II §16e (EVL) Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels	Cluster II §16i (TaAM) Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels
Ost	2%	0%
Frauen	30%	24%
Alter	54J.	51J.
Migrant/in	7%	0%
Ausbildung	62%	58%
Alleinstehend	82%	92%
Paar ohne Kind	15%	7%
Geringe Arbeitserfahrung	39%	47%
Keine Beschäftigung, 10J.	21%	52%
Beschäftigung, 10J.+	2,6J.	0,97J.
Aufstocker, 10J.++	37%	64%
Clustergröße in %	24%	34%

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang (Tabelle 8 und Tabelle 9). + Beschäftigung ist definiert als reguläre Beschäftigung (Voll- und nicht marginale Teilzeit). Durchschnittlicher Wert der Personen, die zuvor beschäftigt waren. ++ Zeitanteil an der Beobachtungsperiode, der auf reguläre Beschäftigung und gleichzeitigen Erhalt von ALG II-Transfers entfällt.

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Ähnlich wie bei dem Cluster älterer Geförderter aus Ostdeutschland erreichen Geförderte dieses Typs nach strukturwandelbedingten Entlassungen (Rationalisierung, Tertiarisierung, Computerisierung) keine stabile Beschäftigung mehr, auch wenn ein relativ hoher Anteil von ihnen über eine Ausbildung verfügt. Auch hier ist neben wirtschaftsgeschichtlichen Makroentwicklungen eine Assoziation mit individuellen Merkmalen zu vermuten, z. B. Alleinstehende. Zudem können Gesundheitsprobleme und Motivationsschwierigkeiten unterstellt werden. Unterschiedliche historische Kontexte zwischen Typ 1 und Typ 2 zeigen sich allerdings in den niedrigeren Frauenanteilen und den niedrigeren Anteilen Ausgebildeter des Typs II.

Typ 3 (Tabelle 6) nimmt eine gewisse Sonderstellung ein. Während dieser Cluster bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an §16i (TaAM) beobachtet wird, wurde er für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an §16e (EVL) nicht identifiziert. Die Durchschnittsalter sind ähnlich wie bei Typ 1 und Typ 2 (Tabelle 4 und Tabelle 5), aber die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Typs III weisen deutlich höhere Frauen- und Migrantenanteile sowie eine wesentlich geringere Häufigkeit beruflicher Abschlüsse auf. In Typ III mischen sich die Merkmale der älteren „Verlierer“ des Strukturwandels in Ost und West mit migrationsspezifischen, frauenspezifischen und bildungsbezogenen Hemmnissen der Erwerbsintegration.

Tabelle 6: Typ 3, Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren

	Cluster III §16i (TaAM) Strukturwandel O/W und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren
Ost	34%
Frauen	57%
Alter	56J.
Migrant/in	40%
Ausbildung	13%
Alleinstehend	45%
Paar ohne Kind	55%
Geringe Arbeitserfahrung	78%
Keine Beschäftigung, 10J.	70%
Beschäftigung, 10J.+	0,75J.
Aufstocker, 10J.++	83%
Clustergröße in %	10%

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang (Tabelle 8 und Tabelle 9). + Beschäftigung ist definiert als reguläre Beschäftigung (Voll- und nicht marginale Teilzeit). Durchschnittlicher Wert der Personen, die zuvor beschäftigt waren. ++ Zeitanteil an der Beobachtungsperiode, der auf reguläre Beschäftigung und gleichzeitigen Erhalt von ALG II-Transfers entfällt.

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Typ 4 (Tabelle 7) beschreibt jüngere, überwiegend bildungsbenachteiligte, arbeitsmarktferne, alleinstehende Männer in beiden Maßnahmen. Hier zeigen die §16i (TaAM)-Teilnehmerinnen und Teilnehmer stärker ausgeprägte bzw. verfestigtere Probleme als die §16e (EVL)-Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Bei gleichen Problemkonstellationen haben relativ viele Bildungs- und Ausbildungsdefizite und weisen eine größere Arbeitsmarktferne auf. Biografisch sind Schwierigkeiten beim Berufsübergang, aber auch beim Übergang in Partnerschaft und Familie zu vermuten. Der Anteilswert dieses Typs ist bei der Förderung nach §16e (EVL) deutlich höher als bei §16i (TaAM).

Tabelle 7: Typ 4, Überwiegend alleinstehende jüngere Männer, Bildungsnachteile und Arbeitsmarktfern

	Cluster III §16e (EVL) Jüngere Männer	Cluster VII §16i (TaAM) Ausbildungsdefizite/gestörter Arbeitsmarkteintritt
Ost	43%	35%
Frauen	17%	18%
Alter	36J.	35J.
Migrant/in	0%	0%
Ausbildung	50%	20%
Alleinstehend	75%	89%
Paar ohne Kind	22%	10%
Geringe Arbeitserfahrung	54%	80%
Keine Beschäftigung, 10J.	29%	56%
Beschäftigung, 10J.+	1,7J.	0,52J.
Aufstocker, 10J.++	45%	76%
Clustergröße in %	34%	11%

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang (Tabelle 8 und Tabelle 9). + Beschäftigung ist definiert als reguläre Beschäftigung (Voll- und nicht marginale Teilzeit). Durchschnittlicher Wert der Personen, die zuvor beschäftigt waren. ++ Zeit-anteil an der Beobachtungsperiode, der auf reguläre Beschäftigung und gleichzeitigen Erhalt von ALG II-Transfers entfällt.

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken (z. B. mangelnde Sprachkompetenz) kommen bei Typ 5 (Tabelle 8) hinzu. Interessanterweise sind die §16i (TaAM)-Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Vergleich zu den §16e (EVL)-Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Schnitt zwar etwas älter, häufiger männlich und seltener Migrantinnen bzw. Migranten, haben jedoch häufiger einen Ausbildungsabschluss und Erwerbserfahrung, waren jedoch im letzten Zehnjahreszeitraum etwas seltener sozialpflichtig beschäftigt. Die familiale Integration ist vergleichsweise hoch, doch scheint sie weniger zur ökonomischen Stabilität des Haushalts beizutragen.[13]

[13] Die Interpretation von Teilnehmern in Typ 5 steht erst am Anfang: Zu klären ist etwa der Anteil an Teilzeitbeschäftigten und Teilnehmern an vorgängigen Maßnahmen geförderter Beschäftigung, auch wenn Übergänger aus dem Pilotprogramm bereits ausgeschlossen sind. Typspezifische multiple Regressionsanalysen, aber auch biografische Analysen könnten dies in Zukunft aufklären.

Tabelle 8: Typ 5, Migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken

	Cluster IV §16e (EVL) Migranten mit Bildungsdefiziten	Cluster IV §16i (TaAM) Männer mittleren Alters mit zusätzlichen Arbeitsmarkbarrieren
Ost	9%	9%
Frauen	22%	0%
Alter	41J.	45J.
Migrant/in	100%	37%
Ausbildung	19%	29%
Alleinstehend	34%	16%
Paar ohne Kind	54%	72%
Geringe Arbeitserfahrung	81%	46%
Keine Beschäftigung, 10J.	57%	44%
Beschäftigung, 10J.+	1,3J.	1J.
Aufstocker, 10J.++	58%	77%
Clustergröße in %	14%	8%

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang (Tabelle 8 und Tabelle 9). + Beschäftigung ist definiert als reguläre Beschäftigung (Voll- und nicht marginale Teilzeit). Durchschnittlicher Wert der Personen, die zuvor beschäftigt waren. ++ Zeitanteil an der Beobachtungsperiode, der auf reguläre Beschäftigung und gleichzeitigen Erhalt von ALG II-Transfers entfällt.

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken zeigen sich bei Typ 6 (Tabelle 9). Während die LCA für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an §16e (EVL) nur eine separate Klasse von Frauen ergibt, legt das Modell für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in §16i (TaAM) zwei Klassen nahe: Die beiden Gruppen von Frauen in der Förderung nach §16i (TaAM) unterscheiden sich in vielen sozioökonomischen und demographischen Merkmalen. Die erste Klasse in §16i (TaAM) kann als relativ nah am Arbeitsmarkt angesehen werden, wohingegen die zweite Klasse weiter davon entfernt ist und Teilnehmerinnen mit multiplen Vermittlungshemmnissen einschließt. Teilnehmerinnen der Klasse V §16i (TaAM) sind sogar besser ausgebildet und nur unwesentlich älter als Teilnehmerinnen der Klasse IV §16e (EVL) sind. Bei Cluster VI §16i (TaAM) kommen eine höhere Erwerbsferne, Bildungs- und Ausbildungsdefizite und migrationsspezifische Arbeitsmarktbarrieren hinzu.

Tabelle 9: Typ 6, Frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken

	Cluster V §16e (EVL) Vorw. Alleinerziehende Frauen	Cluster V §16i (TaAM) Vorw. Alleinerziehende Frauen	Cluster VI §16i (TaAM) Erschwerte Arbeitsmarkt-rückkehr von Frauen nach Familienphase
Ost	43%	43%	26%
Frauen	93%	88%	100%
Alter	39J.	41J.	40J.
Migrant/in	16%	0%	36%
Ausbildung	57%	78%	10%
Alleinstehend	85%	88%	55%
Paar ohne Kind	11%	11%	38%
Geringe Arbeitserfahrung	67%	46%	88%
Keine Beschäftigung, 10J.	46%	53%	77%
Beschäftigung, 10J.+	1,4J.	1J.	0,65J.
Aufstocker, 10J.++	49%	73%	84%
Clustergröße in %	13%	7%	9%

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang (Tabelle 8 und Tabelle 9). + Beschäftigung ist definiert als reguläre Beschäftigung (Voll- und nicht marginale Teilzeit). Durchschnittlicher Wert der Personen, die zuvor beschäftigt waren. ++ Zeitanteil an der Beobachtungsperiode, der auf reguläre Beschäftigung und gleichzeitigen Erhalt von ALG II-Transfers entfällt.

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

4.5 Zwischenfazit

Unsere Befunde zeigen, dass sich die *Teilnehmerinnen und Teilnehmer* der beiden Fördermaßnahmen nach §16i SGB II (TaAM) und §16e SGB II (EVL) ähnlich entlang der beobachtbaren Merkmale sind. Beide Teilnehmergruppen entsprechen der allgemeinen Idee der Paragraphen 16e und 16i SGB II, Förderbeschäftigungen für Gruppen von Leistungsberechtigten mit wenig Arbeitserfahrung und langen Erwerbslosigkeitsdauern zu schaffen. Dabei können nur geringe, gleichwohl relevante Unterschiede in Alter und Arbeitsmarktferne beobachtet werden. Differenzen in Alter und anderen altersbezogenen Parametern können vor allem durch die Unterschiede in den Zugangskriterien der Programme erklärt werden; gleichwohl erklären diese Kriterien nur einen kleinen Teil der Arbeitsmarktferne. Wenn man die Arbeitsmarktferne in den verschiedenen Alters-, Bildungs- und Gender-Zellen vergleicht, zeigen sich nur noch geringe Unterschiede zwischen den Teilnehmergruppen der Förderung nach §16e und §16i SGB II.

Dieser Zusammenhang erschließt sich erst auf den zweiten Blick: Vergleichen wir einen fiktiven 28-Jährigen männlichen Grundsicherungsempfänger mit einem ebenfalls fiktiven 58-Jährigen. Der 28-Jährige hat seit seinem Ausbildungsende mit 18 nie gearbeitet. Der 58-Jährige hat ebenfalls mit 18 seine Ausbildung beendet, dann 25 Jahre gearbeitet und war 15 Jahre erwerbslos. Der Indikator ‚Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit' ist bei beiden gleich; wenn dies als Indikator für Arbeitsmarktferne betrachtet wird, sind beide gleich arbeitsmarktfern. Jeder Arbeitsvermittler wird aber wissen, dass der 58-Jährige, ungeachtet weiterer Probleme die zur Langzeitarbeitslosigkeit beige-

tragen haben mögen, über beträchtliche Arbeitserfahrung verfügt. Aussagefähig wird der Vergleich also erst innerhalb einer Altersgruppe. Gleiches gilt für andere altersabhängige Parameter, aber auch verschiedene Bildungsgruppen und die verschiedenen Geschlechter.

Gleichzeitig unterscheidet sich die die Ausgestaltung der beiden *Programme* deutlich voneinander, nicht nur hinsichtlich der Zugangskriterien Alter und Erwerbsferne, sondern auch im Hinblick auf die finanzielle Förderung: Die Förderanteile für die Geförderten nach §16i (TaAM) sind deutlich höher als bei §16e (EVL), und die mögliche Förderdauer ist mehr als doppelt so lange.

Ein vertiefter Blick auf die in den vorangegangenen Analysen identifizierten Teilnehmercluster verweist auf einige weitere Auffälligkeiten. Erstens: Es zeigen sich Cluster mit älteren Teilnehmerinnen und Teilnehmern, so etwa die Cluster I und II jeweils in 16e und 16i. Bei diesen Gruppen zeigt sich, dass die der Maßnahme vorangegangene *Langzeitarbeitslosigkeit weniger mit Bildungs- und Ausbildungsdefiziten, jedoch stärker mit wirtschaftsgeschichtlichen Prozessen assoziiert ist*.[14] Diese sind etwa die westdeutsche sozioökonomische Transformation mit dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft (Tertiarisierung), der Digitalisierung, Strukturwandel und Internationalisierung, Rationalisierung). Gleiches gilt für die sozioökonomische Transformation Ostdeutschlands im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung. Beide Prozesse führten zu Arbeitslosigkeit und erschwerten den Betroffenen gleichzeitig die Rückkehr in den Arbeitsmarkt durch ein ungünstiges Zusammentreffen von erhöhten individuellen Risiken (Gesundheits- und Familienprobleme, wie sie üblicherweise mit länger dauernder Arbeitslosigkeit einhergehen, letztere zeigen sich mittelbar am überdurchschnittlichen Anteil von Einpersonenhaushalten in den entsprechenden Clustern), mit den erwähnten historischen Bedingungen (Änderungen der Wirtschaftsstruktur, abnehmende Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte im sekundären Sektor, Mismatch von ehemaligen Industriebeschäftigten und Dienstleistungsarbeitsplätzen). Selbst wenn dies nur als interpretierende Hypothese anzusehen ist, weil die Daten keine Makro-Mikro-Schlüsse von Geschichte auf Biografie erlauben, und einige Variablen in den hier verwendeten Daten nicht, unzureichend oder nur indirekt beobachtet werden können (Gesundheit, Familienprobleme, Motivation), halten wir diese Hypothese für hoch plausibel und im Einklang mit einer breiten wirtschafts- und sozialhistorischen Literaturlage.[15] Die Maßnahmeteilnehmerinnen und Teilnehmer in diesen Clustern sind aus den genannten Gründen nicht nur weit entfernt vom Arbeitsmarkt, sondern – angesichts ihres Alters – auch vergleichsweise nahe am biographischen Übergang in die Rente. Der Cluster III in §16i (TaAM) zeigt in dieselbe Richtung, weist jedoch oft noch Sprachprobleme, Qualifikations- und Bildungsdefizite auf. Letzteres ist allerdings weniger ein Problem, wenn die Rückkehr auf den ersten

[14] Zu verstehen als Nicht-Beteiligung an ungeförderter Arbeit seit mindestens 12 Monaten.

[15] Ein vorläufiger Literaturüberblick muss hier Adamy/Steffen (1998) erwähnen, der zeigte, dass sich die Reihen der Armen seit den späten 1970ern mit Langzeitarbeitslosen gefüllt hatten, Fourastié (1969) mit der Tertiarisierung, in deren Verlauf mehr und mehr Beschäftigte aus dem schrumpfenden sekundären Sektor erwerbslos wurden, Lutz (1989), übrigens der Übersetzer von Fourastié (1969) ins Deutsche, der die strukturelle Arbeitslosigkeit mit der verzögerten Tertiarisierung Deutschlands erklärte, Jahoda et al. (1933) und die nachfolgende Literatur als Hinweis auf die mit Arbeitslosigkeit assoziierten Familien- und Gesundheitsbelastungen, Raithel/Schlemmer (2011) über das historische Szenario der Rückkehr der Arbeitslosigkeit nach Deutschland in den 1970ern. Feser/Lärm (1982) berichteten bereits früh über den Zusammenhang der ersten mikroelektronischen Revolution mit der strukturellen Arbeitslosigkeit, für deren allmähliche Auflösung durch Lohn- und 'Workfare'-Politik seit den frühen 2000er Jahren Berthold und Coban (2013 argumentieren. Ergänzend zu letzteren Autoren identifiziert Promberger (2012) für die gleiche Periode eine Transformation der strukturellen Arbeitslosigkeit in flexible, atypische Beschäftigung. Bei diesen Prozessen bleibt – wie es scheint – eine Klientel zurück, die sich heute in Langzeitarbeitslosigkeit und geförderter Beschäftigung findet. Gleichwohl, abgesehen von etwas Jugendforschung, muss bis 2019 ein Fehlen biografischer Studien konstatiert werden, die die Verbindung der Wirtschaftsgeschichte von 1970 bis etwa 2010 mit den individuellen und familialen Schicksalen der heutigen Langzeitarbeitslosen untersuchen. Das Fehlen von Befunden ist jedoch nicht der Befund des Fehlens: Sogar dieser erste Literaturüberblick zeigt, dass da draußen etwas ist, jedoch noch bestätigt werden muss.

Arbeitsmarkt ohnehin nicht zur Debatte steht. Der mit einem Migrationshintergrund assoziierte Mangel an deutschen Sprachkenntnissen hingegen schon, da ein solcher Mangel eine Barriere für soziale Integration in verschiedener Hinsicht darstellt.

Zweitens: *Defizite in Bildung und Berufsausbildung sind hoch relevante Arbeitsmarktbarrieren für die jüngeren und mittelalten Teilnehmerinnen und Teilnehmer* in den Clustern IIe, VIIi, zusammen mit migrationsassoziierten Sprachbarrieren in IVi und Ve, die sich in früheren Studien als hochgradig hinderlich für die Arbeitsmarktintegration erwiesen haben (vgl. Deeke 2011). Da das Cluster IIIe weder stark mit dem Migrationshintergrund noch mit (im Vergleich zu anderen Clustern, nicht im Vergleich zur Gesamtgesellschaft) unterdurchschnittlicher Bildung/Ausbildung assoziiert und zudem im Schnitt etwas älter ist (Durchschnitt 36), dürfen dort *Gesundheits- und Motivationsprobleme* unterstellt werden. Für letzteres könnte die hohe Zahl von Singlehaushalten ein indirekter Beleg sein. Insgesamt umfassen die genannten Cluster, neben individuellen Merkmalen, die Verlierer des Bildungssystems, deren Verluste und Scheitern mit inhärenten Problemen des Bildungssystems und seiner sozialen Barrieren (vgl. Allmendinger/Leibfried 2005) zusammenhängen, wie auch mit der Reproduktion klassenspezifischer Kulturmuster (vgl. Willis 1977), mit Schwierigkeiten, ja dem Scheitern des biografischen Übergangs ins Berufsleben unter widrigen Bedingungen, wie sie etwa hinter Langzeitarbeitslosigkeit und Leistungsbezug der Eltern (vgl. Schels 2012) und der intergenerationalen Übertragung eines benachteiligten sozialen Status stehen (vgl. Jenkins/Siedler 2007).

Drittens: Eine weitere Gruppe, sie besteht aus den Clustern IVe, Vi, VIi, *besteht hauptsächlich aus Frauen jüngeren und mittleren Alters, die geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktproblemen ausgesetzt sind, von diesen Problemen in Langzeitarbeitslosigkeit geführt wurden und darin festgehalten werden.* Diese Probleme sind assoziiert mit geschlechtsungleichen Gesellschaftsstrukturen und deren unterschiedlichen und widersprüchlichen, Frauen zugeschriebenen Anforderungen und Rollen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft. Zusammen mit den entsprechenden Normen werden diese Anforderungen und Rollen seit Mitte der 1970er Jahre allmählich immer inkonsistenter: Was früher in kritischer Absicht als „Alternativrolle“ (Offe/Hinrichs 1977) für Frauen (vgl. Gottschall 1995) bezeichnet wurde – die Rolle der Familien- und Sorgearbeit in einem männlichen Allein- oder mittlerweile Hauptverdienermodell – ist praktisch und insbesondere in dieser Gruppe von Langzeitarbeitslosen immer schwerer zu realisieren, unter den Bedingungen geringer Einkommen, prekärer Arbeit, Familienbrüchen, wirtschaftlichem Druck und den – oft so wahrgenommenen – Zumutungen des aktivierenden Wohlfahrtsstaats. Die Geschlechtszuschreibungen und gegenderten Gesellschaftsstrukturen und Arbeitsmarktanforderungen bedeuten, zusammen mit den Alterszuschnitten der Förderung nach §16e und §16i SGB II, dass sich in diesen Typen von Teilnehmern alleinerziehende Mütter, oft mit Schulkindern, oder Mütter mit erfolglosen Rückkehrversuche auf den Arbeitsmarkt nach einer Familienphase finden, die weitere Barrieren für Eintritt oder Rückkehr in den Arbeitsmarkt aufweisen. Dies sind die in den ausgewerteten Daten beobachteten Hemmnisse, wie geringe Erwerbserfahrung, geringe Bildung und Ausbildung, potenziell in Kombination mit unbeobachteten Barrieren wie schlechter Gesundheit und Motivationsproblemen.

Zuletzt sei noch auf einen weiteren Forschungsbedarf hingewiesen: Eine Situation, in der zwei in sich zwar heterogene, im Bezug auf Erwerbsferne recht ähnliche Teilnehmergruppen zwei ziemlich unterschiedlichen Beschäftigungsprogrammen zugewiesen werden, ist auffällig und harrt weite-

rer Aufklärung. So gibt es Anzeichen dafür, dass die Entscheidung der Fallbearbeiter bei der Zuweisung einer Art zweifachen *Aschenputtel*-Logik folgt: Kunden, die sich im Hinblick auf die meisten soziodemographischen Charakteristika ziemlich ähnlich sind – *Aschenputtels Erbsen,* um im Bild zu bleiben – werden zunächst nach den Programmkriterien eingeteilt (Alter und die Schwellenwerte für die Arbeitslosigkeitsdauer). Doch dann werden in der Praxis – durch die Fallbearbeiter, gewissermaßen die über Spezialwissen verfügenden *Tauben* des Märchens - weitere implizite, nicht in den Verwaltungsakten enthaltene Kriterien herangezogen, die ‚bessere' oder ‚schlechtere' Arbeitsmarktchancen oder höhere/geringere Arbeitsmarktferne erkennen lassen: Arbeitsmotivation, Mitwirkungsbereitschaft und Gesundheit. Die ‚besseren' werden den §16e-Maßnahmen zugewiesen, die ‚schlechteren' den §16i-Maßnahmen, wobei ‚besser' und ‚schlechter' im Hinblick auf beobachtete und dokumentierte Merkmale eben nur geringe Unterschiede aufweisen, im Hinblick auf die nur von ExpertInnen vor Ort wahrnehmbaren Eigenschaften jedoch deutliche Unterschiede. So liegen die durchschnittlichen Beschäftigungsdauern in einer Zehnjahresperiode für die 16e-TeilnehmerInnen bei etwa zwei Jahren, bei den 16i-TeilnehmerInnen bei einem Jahr, die Unterschiede sind gering. Gleichwohl liegen weitere Hinweise vor, dass darüber hinaus undokumentierte Merkmale stärker differenzieren und eine Rolle in der Zuweisung spielen. Nach bislang unpublizierten Fallstudien (Modul 1a) und zum Coaching in diesem Bericht (vgl. Kapitel 3 und Kapitel 6) berichten FallbearbeiterInnen der Jobcenter von *Gesundheitsproblemen, Motivationsschwierigkeiten und Verhaltensauffälligkeiten* einiger Kunden, was sich in der empirischen Literatur bestätigt.[16] Die hier verwendeten administrativen Daten enthalten anders als Befragungsdaten keine Informationen, die eine Analyse erlauben, doch ist zu empfehlen, diese Fragestellung in den geplanten Teilnehmerbefragungen oder mit anderen geeigneten Daten zu untersuchen.

5 Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte auf betrieblicher Ebene

Die Instrumente nach §16e und §16i SGB II dienen der Förderung von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden.[17] Für diese Gruppe von Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen sie Möglichkeiten zur Teilhabe am Erwerbsleben schaffen und eine Steigerung ihre Beschäftigungsfähigkeit bewirken. Ein Kernstück beider Instrumente ist die vergleichsweise großzügig ausgestaltete finanzielle Unterstützung für Betriebe, die eine förderberechtigte Personen beschäftigen. So übernehmen die Jobcenter im Falle der Förderung nach §16e SGB II im ersten Jahr 75 Prozent der anfallenden Lohnkosten, im zweiten Förderjahr immerhin noch die Hälfte. Die gesetzlichen Regelungen zur Förderung nach §16i SGB II sehen in den ersten

[16] Analysen auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) ergaben, dass mehr als 40% der Langzeitarbeitslosen berichten, dass ihre gesundheitliche Situation ihre Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft beeinträchtigt (Eggs et al. 2014), und etwa 10% bekunden, dass ihr Gesundheitszustand eine Erwerbsaufnahme unmöglich macht (Lietzmann et al. 2019). Anzumerken ist, dass es sich dabei nicht um objektive, sondern subjektive (selbst berichtete) Gesundheitsinformationen handelt, doch sind diese für die Betroffenen hochgradig verhaltensrelevant.

[17] Das Berichtskapitel wurde von Alexandra Schmucker (IAB), Bastian Stockinger (Bundesagentur für Arbeit) und Joachim Wolff (IAB) verfasst.

beiden Jahren der Beschäftigung sogar eine vollständige Übernahme der Lohnkosten durch die Jobcenter vor. Anschließend sinkt die Förderung jährlich um 10 Prozentpunkte, beträgt im fünften und letzten Jahr der Förderung also immer noch 70 Prozent. Die Förderung steht dabei privatwirtschaftlichen, öffentlichen und gemeinnützigen Betrieben gleichermaßen offen.

Eine solche Förderung soll Anreize für die Betriebe bieten, auch solche Personen einzustellen, die sie aufgrund ihrer langen Arbeitslosigkeitsdauer und den damit womöglich assoziierten Leistungseinschränkungen sehr wahrscheinlich nicht einstellen würden. Gleichzeitig birgt die öffentliche Subvention der Lohnkosten das Risiko einer nicht-intendierten Inanspruchnahme durch die Betriebe. Diese ungewollte Nebenwirkung der Beschäftigungsförderung tritt im Wesentlichen in Gestalt sogenannter Mitnahme-, Substitutions- oder Verdrängungseffekte auf. Wie in früheren Evaluationsstudien zu vergleichbaren Förderinstrumenten, beispielsweise zum Beschäftigungszuschuss (§16e Abs. 10 SGB II i.d.F. vom 01.01.2009) (vgl. ISG et al. 2011), wird daher auch in diesem Forschungsprojekt untersucht, inwiefern die Förderung der §§16e und 16i SGB II – unter Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen durch die Covid-19-Pandemie – zu derartigen Nebeneffekten führt. Der vorliegende Sachstandsbericht erläutert die theoretische Einbettung der geplanten Analyse (Abschnitt 5.1), ihre methodische Umsetzung (Abschnitt 5.2) und gibt einen detaillierten Einblick in die aufwändige Erstellung der benötigten Datengrundlage (Abschnitt 5.3). Das Kapitel schließt mit einem kurzen Ausblick auf die weiteren Arbeitsschritte (Abschnitt 5.4).

5.1 Theoretische Einbettung

Nehmen Betriebe eine staatlich finanzierte Lohnkostenförderung in Anspruch, besteht *erstens* die Möglichkeit, dass Betriebe die Förderung für förderfähige Beschäftigte in Anspruch nehmen, die sie auch ohne Förderung beschäftigen würden („Mitnahmeeffekte“). Hierbei wird in diesem Forschungsmodul die weite Definition von Mitnahme nach Calmfors (1994) zugrunde gelegt. Danach liegt Mitnahme vor, wenn ein Arbeitgeber *irgendwelche* förderfähigen Personen auch ohne Förderung beschäftigen würde. Demgegenüber steht eine enge Definition, wonach ein Arbeitgeber eine oder mehrere *bestimmte* Personen auch ohne Förderung beschäftigen würde (z. B. Layard, Nickell und Jackman, 1991). Letztere Definition ist für eine empirische Messung (mit administrativen Prozessdaten) nicht praktikabel. Das liegt daran, dass die Analyse von Mitnahmeeffekten notwendigerweise anhand von Beschäftigtengruppen und nicht anhand einzelner Beschäftigter erfolgt (siehe Abschnitt 5.2). Somit wird nur die o. g. weite Definition verwendet. Allerdings kann auch die weite Definition nur näherungsweise angewandt werden, da förderfähige Personen – sowohl nach §16e als auch nach §16i SGB II – in den gegebenen Daten nur näherungsweise identifiziert werden können. Durch Anwendung der weiten Definition werden mögliche Beschäftigtenbewegungen *innerhalb* der Gruppe der förderfähigen Beschäftigten den Mitnahmeeffekten zugerechnet, wenngleich (mit Blick auf bestimmte Personen) hierfür auch der Begriff des Substitutionseffekts in Frage käme.

Durch die Inanspruchnahme von Leistungen der Beschäftigungsförderung kann es innerhalb von Betrieben *zweitens* zum Ersetzen von nicht-förderfähigen Beschäftigten durch geförderte Beschäftigte kommen. Bei diesem sog. „Substitutionseffekt“ handelt es sich – in Abgrenzung zum Mitnahmeeffekt – also um eine Umverteilung von Beschäftigung *zwischen* förderfähigen und nicht-förderfähigen Beschäftigten. Dabei verstehen wir den Begriff Substitution nicht allein so, dass nicht-

geförderte Beschäftigte einer bestimmten Ausbildung oder Kompetenz durch gefördert Beschäftigte mit derselben Ausbildung bzw. Kompetenz substituiert werden. Es könnte z. B. auch eine ungefördert beschäftigte Person mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung durch mehrere gefördert Beschäftigte ohne eine solche Berufsausbildung substituiert werden, wenn es aus Sicht des Betriebs ausreicht, geförderte Beschäftige anzulernen, um die wichtigsten Tätigkeiten der Person mit abgeschlossener Berufsausbildung zu übernehmen. Der Begriff der Substitution sollte aber in unserem Kontext noch weiter gefasst werden, weil eine Konkurrenz zwischen verschiedenen Fördermöglichkeiten der öffentlichen Beschäftigungsförderung besteht. So könnten durch eine Förderung von Beschäftigten nach §16e und §16i SGB II Beschäftigungsverhältnisse ersetzt werden, die – gäbe es diese Förderung nicht – durch andere Lohnkostenzuschüsse gefördert würden. Auch das wäre eine Form von Substitution, die bereits kurz nach Neufassung bzw. Inkrafttreten von §16e und §16i SGB II auftreten könnte – nämlich dann, wenn und sofern Betriebe ohnehin geplant haben, gefördert Beschäftigte einzustellen. Womöglich werden diese Substitutionseffekte innerhalb von Betrieben bei Förderungen nach §16i SGB II vermieden, weil die Regelungen in §16i Abs. 7 SGB II das Ersetzen *bestehender* Arbeitsverhältnisse durch geförderte Arbeitsverhältnisse nach §16i SGB II verhindern soll. Allerdings kann diese Regelung ein solches Ersetzen bei *neu entstehenden* Stellen nicht verhindern. Wir berücksichtigen in unseren Analysen alle genannten Formen von Substitution.

Drittens könnten Betriebe durch die Förderung Wettbewerbsvorteile gegenüber nicht geförderten Konkurrenten erzielen, wodurch möglicherweise Marktanteile und letztlich auch Beschäftigte von nicht-geförderten zu geförderten Betrieben umverteilt werden (Verdrängungseffekte). In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass die §§16e und 16i SGB II nicht die Zusätzlichkeit oder Wettbewerbsneutralität der bezuschussten Beschäftigungsverhältnisse vorschreiben, wie dies beispielsweise bei den Arbeitsgelegenheiten (§16d SGB II) der Fall ist. Allerdings verlangt §16i Abs. 9 SGB II eine jährliche Stellungnahme des Örtlichen Beirats an die Agentur für Arbeit zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen sowie Verdrängungseffekten.

5.2 Methodischer (ökonometrischer) Ansatz

Für die empirische Identifikation von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten kommt insbesondere eine Matching-Analyse in Betracht, bei der geförderte und nicht-geförderte Betriebe mit sonst ähnlichen Merkmalen einander zugeordnet werden, sodass jeder geförderte Betrieb mit einem oder mehreren nicht-geförderten Betrieben (nachfolgend „Vergleichsbetriebe“) verglichen werden kann. Zu diesen Merkmalen zählen neben Größe, Branche und Beschäftigtenstruktur auch die Beschäftigungsentwicklung und Fluktuation (Zu- und Abgänge bezogen auf die Betriebsgröße) unmittelbar vor Inkrafttreten von §16e (Neufassung) und §16i SGB II. Die letzteren Kriterien sind deshalb von Bedeutung, weil Betriebe mit hoher Fluktuation oder hohem Beschäftigungswachstum die Förderinstrumente ab deren Einführung in besonders hohem Maß nutzen können, um neue Beschäftigte einzustellen.

Der erste Schritt einer solchen Matching-Analyse ist der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung von geförderten Betrieben und ähnlichen, aber nicht-geförderten Vergleichsbetrieben. Dabei ist die Beschäftigungsentwicklung definiert als Veränderung des jeweiligen Bestands an Beschäftigten zwischen einem Zeitpunkt vor und einem Zeitpunkt nach der Reform. Dieser Ansatz basiert auf

der Annahme, dass mit den o. g. Betriebsmerkmalen alle Determinanten der Beschäftigungsentwicklung erfasst sind. Diese Annahme dürfte im vorliegenden Fall nicht zutreffen, da auch unbeobachtete Betriebsmerkmale – beispielsweise die Qualität des Managements – einen Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung haben dürften. Um dieser Einschränkung zu begegnen, wird in einem zweiten Analyseschritt ein Differenz-von-Differenzen-Matching durchgeführt. Hierbei wird nicht die oben definierte Beschäftigungsentwicklung (vor und nach der Reform) zwischen geförderten Betrieben und Vergleichsbetrieben verglichen. Stattdessen wird zuerst eine weitere Differenz ermittelt, nämlich die genannte Beschäftigungsentwicklung abzüglich einer Beschäftigungsentwicklung des jeweiligen Betriebs in einem Vergleichszeitraum vor der Reform. Diese Größe wird nun zwischen geförderten Betrieben und nicht-geförderten Vergleichsbetrieben verglichen. So wird der Einfluss zeitkonstanter unbeobachteter Faktoren auf die betriebliche Beschäftigungsentwicklung eliminiert. Der so ermittelte Effekt der Reform auf die betriebliche Beschäftigungsentwicklung ist somit weniger stark durch unbeobachtete Determinanten verzerrt als der im ersten Analyseschritt ermittelte Effekt.

Entwickelt sich die gesamte ungeförderte Beschäftigung der geförderten Betriebe weniger positiv als jene der Vergleichsbetriebe, legt dies Mitnahmeeffekte nahe. Es könnte sich jedoch auch um Substitutionseffekte handeln, dann nämlich, wenn die Beschäftigung geförderter zulasten nicht-förderfähiger (statt wie beim reinen Mitnahmeeffekt förderfähiger) Beschäftigter geht. Die Ermittlung eines reinen Mitnahmeeffektes würde also erfordern, dass förderfähige und nicht-förderfähige Personen exakt unterschieden werden können. Mit den verfügbaren Daten ist jedoch nur eine näherungsweise Unterscheidung möglich, sodass etwaige Mitnahmeeffekte tendenziell überschätzt werden – und auch Substitutionseffekte umfassen – dürften. Die näherungsweise Identifikation förderfähiger Beschäftigter erfolgt anhand detaillierter Erwerbsbiographien. Diese und die Herausforderungen, die sich bei der Entwicklung eines entsprechenden Betriebsdatensatzes ergeben, werden in Abschnitt 5.3 näher beschrieben.

Um Substitutionseffekte zu identifizieren, wird hingegen ausschließlich die Beschäftigungsentwicklung nicht-förderfähiger Beschäftigter betrachtet. Diese lassen sich, wie eben beschrieben, in den verfügbaren Daten nur näherungsweise identifizieren. Somit können Substitutionseffekte nur annähernd ermittelt werden, da sie – wie eben beschrieben – zum Teil fälschlich als Mitnahmeeffekte identifiziert werden dürften. Weisen geförderte Betriebe bei nicht-förderfähigen Beschäftigten eine weniger positive Entwicklung auf als nicht-geförderte Vergleichsbetriebe, legt dies eine Substitution nicht-geförderter durch geförderte Beschäftigte nahe. Analog kann eine mögliche Substitution anderweitig geförderter Beschäftigter durch die nach §16e und §16i SGB II Geförderten identifiziert werden. Hierbei wird die Beschäftigungsentwicklung der mit anderen Instrumenten geförderten Beschäftigen als Vergleichsgröße betrachtet. Entwickelt diese sich in Förderbetrieben nach §16e und §16i SGB II weniger positiv als in Vergleichsbetrieben, spricht dies für entsprechende Substitutionseffekte.

Um Verdrängungseffekte zu schätzen, wird hingegen auf die Beschäftigungsentwicklung in Betrieben, die keine Geförderten nach §16e oder §16i SGB II beschäftigen, (Nicht-Förderbetrieben) fokussiert. Dabei wird das Wettbewerbsumfeld verschiedener Nicht-Förderbetriebe betrachtet, welches sich anhand von Branche und Region abgrenzen lässt. Insbesondere werden Nicht-Förderbetriebe einer jeweiligen Branche in Regionen mit hoher Förderintensität (also einer allgemein ho-

hen Inanspruchnahme der Förderung nach §16e und §16i SGB II) verglichen mit Nicht-Förderbetrieben derselben Branche in Regionen mit geringer Förderintensität. Wenn die Beschäftigungsentwicklung der Betriebe in Regionen mit hoher Förderintensität weniger positiv ausfällt, kann dies auf Verdrängungseffekte hindeuten. Auch hier kann zudem mit dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz der intertemporale Vergleich der jeweiligen Beschäftigungsentwicklung vor und nach Einführung der neuen Instrumente zwischen beiden Gruppen von Betrieben (hohe versus geringe regionale Förderintensität) herangezogen werden.

Eine separate Ermittlung von Verdrängungseffekten bei Arbeitgebern, die keine Förderinstrumente nutzen, und von Mitnahme- und Substitutionseffekten in Förderbetrieben erfordert, dass geförderte und nicht-geförderte Betriebe unterschieden werden können. Möglich ist dies durch die Nutzung einer erweiterten Version des Betriebs-Historik-Panels des IAB (BHP), also von Daten auf Ebene einzelner Betriebe. Gegenüber anderen Evaluationsstudien zu vergleichbaren Förderinstrumenten, die sich auf Regional- oder Individualdaten stützen, bieten diese Informationen große Vorzüge. So können mit Hilfe von Regionaldaten, wie sie etwa zur Evaluation des Modellprojektes „Bürgerarbeit“ (IAW/ISG 2015) und des Bundesprogramms Kommunal-Kombi (IAW/ISG 2013) eingesetzt wurden, Mitnahme- und Substitutionseffekten sowie Verdrängungseffekte nicht separat betrachtet werden. Zudem nutzen die genannten Studien von IAW und ISG zur Identifikation der Effekte aus, dass die betreffende Förderung in einigen Regionen den Jobcentern nicht zur Verfügung stand. Die Förderung nach §16e und §16i SGB II steht hingegen allen Jobcentern in Deutschland offen. Dies ist allerdings insofern von Vorteil, da bei einer regional begrenzten Förderung die jeweiligen Regionen typischerweise nicht zufällig ausgewählt werden. Dies erschwert jedoch die im vorliegenden Teilprojekt beabsichtigte Identifikation kausaler Zusammenhänge. Ein weiterer Vorteil einer Analyse auf Betriebsebene besteht darin, dass für jede geförderte Einheit (geförderter Betrieb) eher eine geeignete Vergleichseinheit (nicht-geförderter Betrieb) gefunden werden kann.

Im Vergleich zu einer Individualdatenanalyse, wie sie zur Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter (ISG/IAW/SOKO 2019) genutzt wurde, nimmt eine Betriebsdatenanalyse sehr viel detaillierter den Betrieb als jenen Akteur in den Blick, von dem etwaige Mitnahme-, Substitutions- oder Verdrängungseffekte potenziell ausgehen. Dies geschieht durch eine sehr umfangreiche und präzise Berücksichtigung der Beschäftigungsstrukturen eines jeden betrachteten Betriebs. Insbesondere wird hierbei die geförderte Beschäftigung der Betriebe betrachtet, und dies bis weit in die Vergangenheit hinein. Somit kann beispielsweise ermittelt werden, ob die nach §16e und §16i geförderten Betriebe auch schon in der Vergangenheit Förderinstrumente genutzt haben und ob solche Betriebe eher zu einer (möglicherweise nicht-intendierten) Inanspruchnahme der Förderung neigen. Vor allem aber ist eine Individualdatenanalyse von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten notwendigerweise auf einen (Vorher-Nachher-)Vergleich von förderfähigen Beschäftigten beschränkt. Gerade die Substitution und Verdrängung von Beschäftigung bezieht sich jedoch nicht allein auf förderfähige Personen, sondern auch auf andere Personen, die wegen der Fördermaßnahmen eine Beschäftigung nicht ausüben. Letztlich kann daher nur durch Betrachtung der Betriebsebene eine etwaige Substitution oder Verdrängung regulärer Beschäftigung hinreichend präzise identifiziert werden, da so auch mögliche Interdependenzen zwischen tatsächlich geförderter Beschäftigung und regulärer Beschäftigung sichtbar werden. Insgesamt lassen sich mit dem skizzierten Forschungsdesign daher

Mitnahme- und Substitutionseffekte sowie Verdrängungseffekte vergleichsweise umfassend und präzise ermitteln.

5.3 Entwicklung des erweiterten Betriebs-Historik-Panels

Vor Beginn der wissenschaftlichen Analysen, die im Jahr 2021 beginnen werden, waren und sind zunächst umfangreiche Datenarbeiten nötig, um differenzierte Aussagen zu Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten generieren zu können.

Anforderung

Die Datengrundlage der Analysen bilden das „erweiterte Betriebs-Historik-Panel für die Evaluation der Förderinstrumente nach §§16e/i SGB II“ (BHP-XT) für den Zeitraum 2000 bis 2019 sowie zwei Aktualisierungen mit Daten bis 2020 und 2021. Dabei handelt es sich um ein administratives Betriebspanel, das vom Geschäftsbereich Daten- und IT-Management (DIM) in Anlehnung an das Betriebs-Historik-Panel (BHP) des IAB (Ganzer et al. 2020) in den Jahren 2019 bis 2021 aufgebaut wird. Das BHP aggregiert Meldungen zur Sozialversicherung auf Betriebsebene und enthält jährlich eine Beobachtung pro Betrieb zum Stichtag 30. Juni. Unter anderem enthält es den Bestand an Beschäftigten, untergliedert nach verschiedenen Merkmalen (Beschäftigtenstruktur), Zu- und Abgänge von Beschäftigten nach ähnlichen Merkmalen untergliedert, die Entgeltstruktur sowie Branchen- und Ortsindikatoren zum aktuellen Gebietsstand, mittels derer sektorale und regionale Arbeitsmarktdaten zugespielt werden können. Die geplanten Analysen erfordern, ähnlich wie bei den entsprechenden Analysen zum Beschäftigungszuschuss (ISG et al. 2011), ein deutlich erweitertes BHP-XT.[18] Das Datendesign sieht folgende Anforderungen sowie Modifikationen und Ergänzungen im Vergleich zum regulären BHP vor:

- Datengrundlage:
  Während das BHP lediglich auf eine Datenquelle – der Beschäftigtenhistorik – beruht, müssen für das BHP-XT weitere Datenquellen einbezogen werden. In erster Linie werden zusätzlich Angaben zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, aber auch zum SGB-II-Leistungsbezug und zu Arbeitslosigkeitszeiten benötigt. Diese Daten werden standardmäßig bereits in den Integrierten Erwerbsbiografien des IAB (IEB) mit der Beschäftigtenhistorik zusammengeführt. Dennoch müssen für das Projekt spezifische, z.T. sehr komplexe Regelwerke geschaffen werden, um beispielsweise geförderte Beschäftigungsverhältnisse zu identifizieren. Die Herausforderung hierbei ist es, Heuristiken zu entwickeln, wie mit Inkonsistenzen in den Daten umzugehen ist. Beispielsweise beginnen bzw. enden die Episoden zur Beschäftigung und die parallel laufenden Episoden zur Maßnahmeteilnahme nicht immer exakt am gleichen Tag oder es gibt mehr als ein Beschäftigungsverhältnis parallel zur Maßnahmeteilnahme.

[18] Dieser Evaluationsdatensatz wurde ebenfalls von DIM erstellt, kann aber für dieses Projekt aus unterschiedlichen Gründen nicht einfach aktualisiert werden. Seit damals erfolgten zum einen eine Vielzahl von Änderungen in den relevanten Datengrundlagen, die zu bewerten und zu integrieren sind (z.B. neue Maßnahmearten, Maßnahmedaten aus XSozial, Redesign des BHP). Zum anderen sollen neue projektspezifische Anforderungen umgesetzt werden. Insbesondere sollen Informationen zu den der BA gemeldeten offenen Stellen erschlossen werden. Neu im Vergleich zur Version von 2010 ist außerdem, dass regelmäßige Aktualisierungen geplant sind. Die Programmierung des neuen Datensatzes muss daher nach den Standards für regelmäßige Aufbereitungen erfolgen. Des Weiteren erfordern die technischen Entwicklungen der letzten Jahre bei DIM eine Umstellung der Datenmodellierung und -programmierung sowie der Datenhaltungsplattform.

- Stichtagsbezogene Bestandsdaten:
  Die Beschäftigtenstruktur wird im BHP anhand der Dimensionen Geschlecht, Alter, Erwerbsstatus (sozialversicherungspflichtig, geringfügig, Auszubildende, etc.), Voll-/Teilzeit, Qualifikation, Beruf, Tätigkeitsniveau, Staatsangehörigkeit, Befristung und Leiharbeit abgebildet. Für das BHP-XT werden zusätzlich Angaben zu geförderter Beschäftigung (Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II sowie weitere elf Kategorien), sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen mit gleichzeitigem Bezug von Arbeitslosengeld II und Betriebszugehörigkeitsdauern generiert. Abweichend zum BHP werden andere Zusammenfassungen der Merkmale Staatsangehörigkeit, Beruf (14 Berufssegmente nach Matthes et al. (2015)) und Beschäftigungsstatus gebildet. Des Weiteren erfordert das Projekt, neben den im BHP vorliegenden Arbeitsortangaben nach der politischen Gebietsstruktur zum aktuellen Gebietsstand, auch Informationen zur Gebietsstruktur der SGB-II-Träger. Dies stellt eine besondere datentechnische Herausforderung dar, da bisher nur Ortsangaben bis zur Gemeindeebene für die Betriebe vorlagen. Anhand dieser Angaben ist eine Zuordnung der Jobcenter jedoch nicht immer eindeutig möglich (z.B. ist Berlin eine Gemeinde mit mehr als einem Jobcenter). Um eindeutige Verknüpfungen von Betrieben und Jobcenterbezirken zu erhalten, muss für das Projekt erstmals die kleinste verfügbare regionale Einheit für die Arbeitsorte in den Beschäftigtendaten erschlossen werden. Darüber hinaus sollen für beide Gebietsstrukturen die historischen Gebietsstände ab 2000 aufgenommen werden. Anders als im BHP werden die Daten nicht nur für einen Stichtag pro Jahr generiert, sondern für vier Stichtage jeweils zum Quartalsende.
- Beschäftigungsdynamik:
  Während für das BHP die Ein- und Austritte der Beschäftigten lediglich über einen Abgleich der Bestandsangaben eines Betriebs an zwei aufeinanderfolgenden Stichtagen berechnet werden, ist im vorliegenden Falle ein komplexeres Datendesign der Beschäftigtenströme erforderlich: So werden alle Ein- und Austritte, die zwischen zwei Stichtagen erfolgen, Wechsel zwischen Erwerbsstatus (z. B. von geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) sowie Wechsel zwischen geförderter und ungeförderter Beschäftigung erfasst. Zudem werden detaillierte Angaben zur Vorgeschichte der Neueinstellungen benötigt. So werden die Dauern von „Nicht-Erwerbstätigkeit“, Arbeitslosigkeit, SGB-II-Leistungsbezug vor Antritt der Beschäftigung berechnet sowie ein Indikator gebildet, der angibt, wie viele neueingestellte Personen die Voraussetzungen für eine Förderung nach §16i SGB II erfüllen. Des Weiteren ist der Verbleib von Beschäftigten, die aus dem Betrieb ausscheiden, von Interesse. Im BHP-XT wird dazu der Erwerbsstatus (arbeitslos, beschäftigt oder sonstiges) am ersten Tag nach Ende der Beschäftigung ausgewiesen. Die Daten zu Ein- und Austritten werden ab April 2000 bis zum aktuell verfügbaren Datenrand[19] für alle Quartale erzeugt.
- Stellenangebot:
  Für das Projekt werden die Daten zu den bei der BA gemeldeten offenen Stellen ab 2000 erschlossen, um Anzahl und Struktur des Stellenangebots den Betrieben im BHP-XT zuordnen

[19] Für das letzte Quartal können keine Abgänge ausgewiesen werden, da ein Großteil der Beschäftigungsmeldungen am 31.12. enden und eine eindeutige Unterscheidung zwischen echten Beendigungen einer Beschäftigung und zensierten Enden nicht möglich ist.

zu können. Hierfür werden die Einzeldaten für die monatlichen Statistiken der BA („Datamarts“) verwendet. Diese Daten haben den Vorteil, dass hierfür von der Statistik der BA bereits umfangreiche Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Konsolidierung vorgenommen wurden. Ein Nachteil der Statistik-Daten ist jedoch, dass sie jeweils den Stand zum Stichtag der BA-Statistik (jeweils zur Monatsmitte) ausweisen, während das BHP-XT Angaben zu den Stichtagen zum Quartalsende beinhaltet. Für die Integration beider Datensätze bedeutet dies, dass eine zeitliche Abweichung der jeweiligen Datenstände von ca. zwei Wochen vorliegt.

- Kurzarbeit:
  Da aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt das Kurzarbeitergeld seit dem Frühjahr 2020 enorm an Relevanz gewonnen hat, werden Daten zu Art und Umfang des Einsatzes von Kurzarbeit in den Betrieben erschlossen. Hierzu werden die Einzeldaten der Statistik der BA verwendet, um ein an die spezifischen Forschungsbedarfe angepasstes IAB-Standarddatenprodukt aufzubereiten. Ziel ist ein zeitraumbezogener Betriebsdatensatz zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld ab 2018. Um die betrieblichen Entwicklungen während der Covid-19-Pandemie bei den Analysen des Projekts berücksichtigen zu können, sollen die Kurzarbeitsdaten mit dem BHP-XT verknüpft werden. Hierfür stehen jedoch noch umfangreiche Arbeiten zur Konzeption und Qualitätsprüfung an.

Umsetzungsplan

Der zentrale Meilenstein für das Teilprojekt ist die Fertigstellung der Version 1.0 des Datensatzes BHP-XT im ersten Quartal 2021 (BHP-XT V1.0 2000-2019). Dies ist der frühestmögliche Zeitpunkt, da die Daten zu den 2019 neu eingeführten Förderinstrumenten des Teilhabechancengesetzes erst in der aktualisierten IEB-Version von Herbst 2020 verfügbar sein werden. Somit können die umfangreichen Aufbereitungen und Qualitätsprüfungen erst im 4. Quartal 2020 beginnen. Im Vorfeld wurden detaillierte Fachkonzepte zur Aufbereitung der Bestandsdaten des BHP-XT, der Beschäftigungsdynamik und des Stellenangebots erarbeitet. Ein weiterer wichtiger Schritt ist dabei der sukzessive Aufbau von sogenannten Prototypen für die einzelnen Teildatensätze. Diese Prototypen enthalten zwar lediglich Daten bis Ende 2018 und somit noch keine Informationen zu den Förderinstrumenten nach §16e und §16i SGB II, dienen aber als „Testdaten“ zur Qualitätsprüfung und zur Entwicklung von Aufbereitungs- und Analyseprogrammen. Parallel wird die Datengenerierung ausführlich dokumentiert, um einerseits maximale Transparenz für die Forschenden zu schaffen und andererseits die anstehenden Updates der Daten vorzubereiten. In den beiden Folgejahren (2022 und 2023) sind die Aktualisierungen der Daten um jeweils ein Jahr vorgesehen, wobei 2021 zwischen der Erstellung der ersten Version und dem ersten Update noch die Möglichkeit zur Modifikation des BHP-XT besteht. Da die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt frühestens mit dem ersten Update „BHP-XT V2.0 2000-2020“, das Anfang 2022 verfügbar sein wird, ersichtlich sein werden, wird der Erschließung der Kurzarbeitergelddaten zunächst keine hohe Priorität eingeräumt. Es ist geplant, im Frühjahr 2021 nach Abschluss der Arbeiten für die Version „BHP-XT V1.0 2000-2019“ einen Prototyp anzufertigen. Spätestens mit der Auslieferung der Version „BHP-XT V2.0 2000-2020“ (voraussichtlich Anfang 2022) sollen auch entsprechende Informationen zur Kurzarbeit in den Betrieben zur Verfügung gestellt werden.

5.4 Zwischenfazit

Den größten Teil der bisherigen Arbeiten bildete die (noch andauernde) Entwicklung des BHP-XT. Hierfür wurden bisher die Fachkonzepte für die Bestandsdaten, die Beschäftigungsdynamik und das Stellenangebot abgeschlossen. Zudem wurden Protoptypen für die Bestandsdaten und die Stellenangebote mit Daten bis 2018 generiert. Im Zuge dessen wurden bereits erste Teile des Qualitätssicherungskonzepts und der Aufbereitungsstandards bzw. (Teil-)Automatisierung für effiziente Updates umgesetzt. Die bereits erfolgten Qualitätsprüfungen ergaben keine Mängel. Aktuell wird der Prototyp für die Beschäftigungsdynamik aufbereitet sowie die Dokumentation, das Qualitätssicherungskonzept und die Automatisierung entsprechend erweitert.

Im Jahr 2021 wird mit den verfügbaren Daten bereits ein erstes Matching von Teilnahme- und Vergleichsbetrieben durchgeführt. Darauf aufbauend werden voraussichtlich ab dem ersten Quartal 2022 die Wirkungsanalysen erfolgen, die für den Zeitraum bis Ende 2020 möglich sind. Da Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte teils erst zeitlich verzögert eintreten, können diese vorerst nur teilweise abgebildet werden. Erst mit Fertigstellung des zweiten Updates, also mit Datenrand 2021 (drei volle Jahre nach Inkrafttreten des Teilhabechancengesetzes), können die Wirkungsanalysen um Ergebnisse zu mittelfristigen Effekten ergänzt werden.

6 Prozesse betrieblicher Integration

Bereits seit längerer Zeit werden im SGB II flankierende, personenbezogene Dienstleistungen zur Stabilisierung sowohl von geförderter Beschäftigung als auch im Kontext von Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt.[20] Diese zielen auf eine vor allem personenbezogene Unterstützung der Teilnehmenden bzw. Geförderten und sollen dem Risiko von vorzeitigen Abbrüchen der Förderung vorbeugen. Beispiele für derartige Dienstleistungen finden sich in den letzten Jahren zum einen im Rahmen von Modellprojekten auf Landesebene zur öffentlich geförderten Beschäftigung in NRW (Bauer et al. 2016, 2016a; Bauer 2018) und Baden-Württemberg (Fertig et al. 2017), zum anderen auf Bundesebene im Kontext des ESF-LZA-Programms (ISG/IAW 2018), aber auch in laufenden Modellprojekten zur modularisierten geförderten Weiterbildung in NRW spielt eine solche Dienstleistung eine zentrale Rolle (Bauer et al. 2020).

Der Grundgedanke dieser Unterstützung ist zunächst, dass alle positiven Effekte der Programme davon abhängen, dass die Teilnahme der Geförderten stabil bleibt und vorzeitige Abbrüche vermieden werden. Darüber hinaus stellt die flankierende Bearbeitung gerade von Problemlagen im persönlichen Bereich einen Beitrag zur persönlichen Stabilität und sozialen Integration dar und verbessert dadurch auch die grundsätzlichen Chancen im Erwerbssystem.

Der Stabilisierungsbedarf ergibt sich der zentralen Wirkungshypothese nach aufgrund von besonderen Merkmalen der Zielgruppe. Ganz allgemein wird hier von einer erhöhten Irritierbarkeit und Vulnerabilität der Teilnehmenden gegenüber betrieblichen und außerbetrieblichen Anforderungen ausgegangen, die als krisenhafte Zumutungen erfahren werden und zu Beschäftigungsabbrüchen führen können. Diese gehen zum Teil aus der vorausgehenden langen Arbeitslosigkeit hervor

[20] Das Kapitel wurde von Frank Bauer (IAB), Jenny Bennett (ISG), Philipp Fuchs (ISG) und Jan Gellermann (IAB) verfasst.

(Entwöhnung von regelmäßiger Arbeit, betrieblichen Sozialstrukturen, hierarchischen Betriebsstrukturen, fehlende Tagesstruktur, Armut, Wohnungsprobleme etc.), sind zum Teil aber auch biografisch und erwerbshistorisch bedingt und betreffen die Person sowie die außerbetriebliche Lebensführung der Geförderten.

Von besonderem praktischen und wissenschaftlichen Interesse ist die Untersuchung der Praxis einer solchen Dienstleistung, da diese im Rahmen des Teilhabechancengesetzes (THCG) erstmals eine Anwendung als Regelinstrument im Rechtskreis des SGB II findet. Das motiviert die systematische Untersuchung der Unterstützungsdienstleistung und findet ihren Ausdruck in der Bestimmung folgender Untersuchungsziele:

1. Ermittlung und theoretisch-empirische Systematisierung typischer Problemlagen, die bei der betrieblichen Integration von Geförderten regelmäßig entstehen.
2. Untersuchung der Betreuungsdienstleistung, die ihre Relation zu den Problemlagen der Geförderten sowie den Problemsituationen in den Betrieben erhellt und so den Beitrag der Betreuung zur Lösung von betrieblichen Integrationsproblemen deutlich macht.
3. Ermittlung und Systematisierung der unterschiedlichen organisatorischen Rahmenbedingungen der Betreuungsdienstleistung sowohl in den zuständigen Institutionen (Jobcenter bzw. externe Dienstleister) als auch in den Betrieben, um ihren Einfluss auf die Arbeit der Betreuerinnen und Betreuer bei der Bearbeitung der Probleme der Geförderten zu bestimmen.
4. Bestimmung der Fachlichkeit der Betreuerinnen und Betreuer bzw. Entwicklung einer theoretisch-empirischen Konzeption „ganzheitlicher beschäftigungsbegleitender Betreuung“.

Die hier angedeutete Komplexität der Untersuchungsziele ergibt sich aus der Sache des Untersuchungsgegenstandes selbst, nämlich daraus, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit von §16e und §16i SGB II die Heterogenität der möglichen Problemlagen bei Geförderten ebenso groß ist wie die Vielfalt der betrieblichen Bedingungen, die die Betreuerinnen und Betreuer in den Betrieben vorfinden. Denn es können privatwirtschaftliche Betriebe oder gemeinnützige Beschäftigungsträger oder auch Kommunen sein, die die Förderung in Anspruch nehmen. Es kann sich um Betriebe mit und ohne Erfahrungen mit öffentlich geförderter Beschäftigung handeln, die aus prinzipiell allen Branchen stammen können. Zudem dürfte es für die konkrete Auswahl des Personals für die Unterstützung und die Arbeitsbedingungen der Betreuerinnen und Betreuer von Bedeutung sein, ob die Jobcenter die Unterstützung mit eigenem Personal realisieren oder diese an externe Dienstleister delegieren.

Diese allgemeine Ausrichtung des Untersuchungsmoduls 2b spiegelt auch der vorliegende erste Ergebnisbericht: Zunächst folgt eine kurze Darstellung des theoretischen Rahmens der Untersuchung, die die Funktion und die bestimmenden Situationslogiken der Betreuung darlegt (Abschnitt 6.1). Daran schließt sich eine kurze Skizze der methodischen Ausrichtung der Untersuchung an (Abschnitt 6.2). Einen Überblick über die Praxis der Felderschließung und -arbeit gibt das Kapitel zur Standort- und Fallauswahl, das mit der kontrastiven Anlage der Selektion zugleich Auskunft über ex-ante entwickelte Auswertungskategorien enthält. Abschnitt 6.3 berichtet über erste zentrale Befunde und systematisiert diese nach verschiedenen Untersuchungsperspektiven. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der bislang vorliegenden Befunde und gibt einen Ausblick auf die weitere Forschungsarbeit (Abschnitt 6.4).

6.1 Theoretischer Hintergrund

Die Betreuung von ALG-II-Beziehenden als Bestandteil von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppenprogrammen ist gleichermaßen in der Praxis der Arbeitsmarktpolitik wie in der Arbeitsmarktforschung relativ neu. Große Teile der hier relevanten Forschungsergebnisse stammen aus Evaluationsprojekten und Implementationsstudien zu regionalen Modellprojekten mit relativ kleinen Teilnehmendenpopulationen: Beginnend mit der „Evaluation des SGB-II-geförderten Jobtrainer NRW“ (Fuchs/Bauer 2010) wurden Betreuungsansätze auch im Projekt „öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“ (Bauer et al. 2016a) und in der Begleitforschung zum Modellprojekt „Passiv-Aktiv-Tausch“ (Fertig et al. 2017) in Baden-Württemberg untersucht, sowie in der laufenden „Implementationsanalyse des Modellprojekts zur Förderung geringqualifizierter Jugendlicher und junger Erwachsener“ in NRW (Bauer et al. 2020). Auf Bundesebene hingegen ist in diesem Zusammenhang bislang in erster Linie die Evaluation des ESF-LZA-Programms (ISG/IAW 2019) zu nennen.

In allen diesen Projekten hatte die begleitende Unterstützung bzw. Betreuung der Teilnehmenden einen zentralen Stellenwert, und die je daraus resultierenden Ergebnisse sind die Basis für die aktuelle Bearbeitung der Aufgabenstellung im Kontext der Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II. Bauer (2021) entwirft im Rekurs auf diese Forschungsergebnisse eine soziologisch orientierte theoretisch-begriffliche Erschließung der Funktionen und der relevanten Situationslogiken, die sich für die Unterstützung von Geförderten in der Implementationspraxis stellen. Daran orientiert sich die folgende Darstellung des theoretischen Hintergrunds samt den systematisierten Befunden zu Dienstleistungen, die mit der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung vergleichbar sind. Diese Befunde leiten den weiteren Untersuchungsprozess an, nicht nur hinsichtlich der Fallauswahl, die für die Variation der hier aufgezeigten, inhaltlich prägenden Merkmale sensibel sein muss, sondern auch hinsichtlich der damit verbundenen Hypothesen, die es zu prüfen, elaborieren und erweitern gilt.

6.1.1 Zum Begriff der Unterstützungsdienstleistung im Rahmen geförderter Beschäftigung

Die Terminologie für die eingangs skizzierte Dienstleistung und die Personen, die diese erbringen, ist bislang keineswegs einheitlich. In einigen Fällen werden diese als Coaching bzw. Coaches bezeichnet, in anderen Fällen als sozialpädagogische Begleitung oder, wie im vorliegenden Fall, als „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ (gbB). Ungeachtet der konkreten Bezeichnung bleibt jedoch relativ unklar, worin die Praxis dieser Aufgaben besteht, welche inhaltlichen und fachlichen Anforderungen damit einhergehen und wie die hier tätigen Fachkräfte selbst ihre Arbeit verstehen. Exemplarisch für die begrifflichen Unschärfen in diesem Praxisfeld sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass etwa der im Rahmen des THCG vermiedene Coaching-Begriff zumindest problematisch ist aufgrund seiner inhaltlichen Unbestimmtheit und auch für die Fachkräfte kaum Orientierung bietet (Bauer et al. 2020). Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden im Einklang mit dem Gesetzestext daher die Bezeichnungen Betreuung oder Unterstützung, ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung bzw. das Kürzel gbB sowie Betreuer/-in oder Betreuungskraft für die beschriebene Tätigkeit und die damit befassten Personen verwendet.

6.1.2 Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung als Gewährleistungsfunktion eines stabilen Beschäftigungsverhältnisses

Die Instrumente nach §16i und §16e SGB II sind in der Ausrichtung der Förderung zwar etwas unterschiedlich akzentuiert, gemeinsam ist beiden Förderungen jedoch die Grundidee der geförderten Integration in Beschäftigung, einerseits mit Blick auf die langfristige (ungeförderte) Beschäftigung, andererseits als unmittelbare Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe durch Erwerbsarbeit. Dieser Grundidee zufolge stellt ein Beschäftigungsverhältnis einen multidimensionalen Wirkmechanismus dar, da Erwerbsarbeit für eine Arbeitsgesellschaft eine Institution konstituiert, deren Funktion sich keinesfalls im Gelderwerb erschöpft (Daheim/Schönbauer 1996). So begründet die Erwerbsintegration zugleich einen Status innerhalb der Erwerbsgesellschaft. Im vorliegenden Fall ist mit der Aufnahme der geförderten Beschäftigung folglich der Übergang vom vormals langzeitarbeitslosen Sozialleistungsempfänger bzw. Sozialleistungsempfängerin zum Erwerbsbürger bzw. zur Erwerbsbürgerin (Lessenich 2009) zugleich eine alltagspraktisch wie symbolisch wirkmächtige Statustransformation verbunden. Dies lässt sich unter anderem daran ablesen, dass trotz anhaltender staatlicher Transferzahlungen für die geförderten Beschäftigungsverhältnisse die Zuschreibung der „faulen Arbeitslosen“ (Hirseland/Ramos Lobato 2014) für die Geförderten nicht mehr zutreffend ist und sie sich auf diese Weise auch dem damit verbundenen stigmatisierenden Diskurs entziehen. Mit Blick auf den beruflichen und außerberuflichen Alltag kommen weiterhin die latenten Funktionen von Erwerbsarbeit zum Tragen: die Einrichtung einer Zeitstruktur, die regelmäßigen Kontakte außerhalb der Kernfamilie und Aktivität durch Beschäftigung sowie die Verbindung des Einzelnen mit Zielen und Zwecken, die über seine eigenen hinausgehen (Jahoda 1982: 182). Im Rekurs auf Kronauer et al. (1993) ist anzuführen, dass Erwerbsarbeit auch Möglichkeiten des Konsums sowie die biografische Lebensplanung tangiert. Ein letztes, vielschichtiges Themenfeld, das ebenfalls eng mit der Integration in Erwerbsarbeit zusammenhängt, ist das der sozialen Teilhabe (Sen 2002). Auch hier haben Untersuchungen wiederholt gezeigt, dass sowohl das subjektive Teilhabeempfinden als auch materielle Voraussetzungen von Teilhabe durch geförderte Erwerbsarbeit gestärkt werden (Bauer et al 2016; ISG/IAW 2019; IAQ et al. 2019; Ramos Lobato 2017).

Voraussetzung dafür, dass die Geförderten an der Vielfalt der genannten Effekte der geförderten Erwerbsarbeit partizipieren, ist die Tatsache, dass sie auch tatsächlich stabil im Beschäftigungsverhältnis verbleiben. Zumindest für den Fall, dass die Geförderten keinen Übergang in einen anderen angestrebten alternativen Status vollziehen, etwa Verrentung oder eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einem anderen Betrieb, würden die Effekte durch die Rückkehr in den Leistungsbezug nach dem SGB II hinfällig. Hier leistet die gbB durch ihren Auftrag der Stabilisierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung der Ermöglichung all dieser mit Erwerbsarbeit assoziierten Aspekte.

Aus dieser Konstellation ergibt sich die Anforderung der Risiko-Absorption an die Betreuerinnen und Betreuer, die gewissermaßen prinzipiell für alle Themen und Probleme zuständig sind, die ein Risiko für den Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses darstellen. Dieser Sachverhalt kommt in dem Begriff „ganzheitliche“ Betreuung prägnant zum Ausdruck. Auch wenn sich damit a priori zunächst kein Thema aus der Betreuung ausgrenzen lässt, haben vergangene Untersuchungen

gleichwohl gezeigt, dass aufgrund der Situationslogik der geförderten Beschäftigung mit bestimmten Risiken systematisch zu rechnen ist, die im Folgenden thematisch gegliedert dargestellt werden.

6.1.3 Zur Systematisierung der Abbruchsrisiken bei geförderter Beschäftigung

Die Anforderungen an die Geförderten im betrieblichen Alltag lassen sich in zwei Sphären gliedern. Zum einen ist hier die inhaltliche Bewältigung der geleisteten Arbeit zu nennen. Auch für die Arbeit der Geförderten gelten übliche Standards im Sinne von „Qualitätsnormen“, die als Referenz dafür dienen, ob die Erwartungen hinsichtlich der fachlich angemessenen Ausführung der ihnen übertragenen Aufgaben erfüllt werden. Dies lässt sich auch als Leistungserwartung bezeichnen. Zum anderen müssen die Geförderten Verhaltenserwartungen gerecht werden, die nicht unmittelbar ihre Arbeitsleistung betreffen. In diesem Kontext ist an den sozialen Umgang im Betrieb hinsichtlich Höflichkeit und Befolgung von Anweisungen genauso zu denken wie an die Einhaltung von Erwartungen mit Blick auf Pünktlichkeit oder rechtzeitige Krankmeldung. Die Bewältigung dieser Anforderungen entspricht der erfolgreichen Ausfüllung der „Arbeitsrolle“ (Dreitzel 1968: 167) mit ihrer doppelten Referenz: Sie ist „von ihrer Genese aus organisationsbezogenen Herrschaftsnormen abgeleitet und von ihrer Art als ‚Qualitätsnorm‘ zu verstehen“ (Bauer 2021: 26).

Dass die Geförderten nicht uneingeschränkt und unmittelbar wie „reguläre“ Beschäftigte diesen Maßstäben entsprechen können, legt bereits die Zahlung einer umfangreichen und langfristigen Lohnsubvention nahe, die die Arbeitgeber gewissermaßen für Abweichungen von jenem Maßstab kompensieren soll. Auch die Tatsache, dass die lange Dauer der Arbeitslosigkeit mit der Entwöhnung von Anforderungen dieser Art einhergeht, macht plausibel, dass es den Geförderten Probleme bereiten kann, diesen Erwartungen gerecht zu werden. So mag es manchen Geförderten zumindest anfangs nicht bewusst sein, dass eine SMS an den direkten Vorgesetzten nicht als formale Krankmeldung ausreicht. Durch derartige Abweichungen der Geförderten von den üblicherweise im betrieblichen Kontext geltenden Erwartungen entstehen systematisch Risiken für die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses.

Mit dem Eintritt in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis nach einer langen Phase der Arbeitslosigkeit wird auch eine Anpassung der außerbetrieblichen Lebensführung notwendig. Dies betrifft beispielsweise die zeitliche Koordinierung der Arbeit mit Aufgaben der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen, aber auch die alltäglichen Routinen der Sozialkontakte oder Einkaufsgewohnheiten. Hinzu kommt, dass so heterogene Problemlagen wie riskanter Alkoholkonsum, Schulden oder Gesundheitsprobleme die Aufnahme und Fortführung einer Beschäftigung erschweren können. Hier haben Untersuchungen bereits mehrfach gezeigt, dass bei Zielgruppen, die mit der des THCG vergleichbar sind, mit solchen Risiken zu rechnen ist (z. B. Bauer et al. 2016a oder ISG/IAW 2019). Da derartige Anpassungsprozesse und Problemlagen sich auch direkt oder indirekt negativ auf die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Geförderten auswirken und somit eine Gefahr für das Beschäftigungsverhältnis darstellen können, muss die gbB auch für solche Themen sensibel sein und angemessen darauf reagieren können.

Gerade die letztgenannten Probleme verweisen auf ein Themenspektrum, bei dem es angeraten sein kann, weitere, spezialisierte Dienstleistungen hinzuziehen, etwa die kommunalen Eingliederungsleistungen nach §16a SGB II. Hierfür müssen die Betreuungskräfte zunächst in der Lage sein, die geschilderten Problemlagen zu erkennen, gegenüber den Geförderten zu thematisieren und

ggf. auch eine Problemeinsicht bei diesen zu erzielen. Organisatorisch bedarf dies in einem zweiten Schritt auch einer grundlegenden Kenntnis und Vernetzung der Betreuerinnen und Betreuer von bzw. zu den einschlägigen Anbietern. Eine solche Form der Unterstützung setzt voraus, dass der Kontakt zu den Geförderten sowohl mit Blick auf die Frequenz als auch die Qualität der Arbeitsbeziehung hinreichend eng ist, dass derartige Entwicklungen auch erkannt, thematisiert und angegangen werden können. Eine wichtige Voraussetzung stellen hierfür der regelmäßige Kontakt zu den Geförderten und der Einblick in die betriebliche Praxis, einschließlich des Kontakts zu Anleiterninnen und Anleiter und Vorgesetzten der Geförderten, dar. Mit anderen Worten bedarf die gbB also der Nähe zur betrieblichen Praxis. Genauso setzt dies aufseiten der Betreuerinnen und Betreuer voraus, dass es ihnen gelingt, ein Vertrauensverhältnis zu den Geförderten aufzubauen und sich nicht von Formen der Lebensführung irritieren zu lassen, die sich nicht mit den eigenen Vorstellungen decken.

Schließlich verweist bereits die Tatsache der gbB an sich auf eine fundamentale Abweichung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen des THCG von „normalen“ Beschäftigungsverhältnissen, da Beschäftigte üblicherweise nicht während ihrer Arbeit durch Personal begleitet werden, das aus Mitteln des SGB II finanziert wird. Allerdings haben frühere Untersuchungen auch in dieser Hinsicht gezeigt, dass es den wahrgenommenen (Erwerbs-)Status der Geförderten stärkt, wenn sie das Beschäftigungsverhältnis als möglichst „normal“ erfahren. Dieser Sachverhalt, der auch als „simulierte Normalität“ (Bauer et al. 2016b) bezeichnet werden kann, wird durch die gbB gestört; ein Konflikt, der sich letztlich nicht grundlegend auflösen lässt, hinsichtlich seiner sozialen Implikationen wohl aber sehr unterschiedlich sensibel gehandhabt werden kann. Dies betrifft etwa Fragen danach, ob die Kollegeninnen und Kollegen der Geförderten um den Sachverhalt der Förderung und die damit einhergehende Betreuung wissen sollten oder wie viel Nähe der gbB zu den betrieblichen Abläufen im Einzelfall notwendig ist, um einerseits sich anbahnende Probleme zu erkennen, andererseits aber nicht in störender Weise als Betreuer/-in im betrieblichen Alltag präsent zu sein.

6.1.4 gbB als eigenständiger Wirkungshebel

Im Zuge der Integration in geförderte Erwerbsarbeit tauchen immer wieder Probleme auf, die sich nicht unmittelbar auf die Situation im Betrieb und die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses beziehen. Eine Dienstleistung wie die gbB ist daher auch mit der Aufgabe konfrontiert, außerbetriebliche Probleme von Geförderten zu bearbeiten, die über das Beschäftigungsverhältnis hinausweisen. In diesen Fällen entfaltet sie gewissermaßen eine eigenständige Wirkung jenseits ihrer Funktion der Beschäftigungsstabilisierung. Gerade die Bearbeitung persönlicher Probleme oder akuter Notlagen können Anlass dazu sein, vermittelt über die Intervention der gbB bei den Geförderten Veränderungs- und Bildungsprozesse in Gang zu setzen oder zu unterstützen. Ein plastisches Beispiel stellt hierfür eine Ver- oder Überschuldung von Geförderten dar. Wenn etwa Lohnpfändungen oder die Zwangsräumung der Wohnung drohen, kann dies ein direktes Eingreifen der gbB erforderlich machen, da die Probleme auch unmittelbar auf die Beschäftigung durchschlagen und zu Abbrüchen führen können. Nach Bewältigung der akuten Krise kann dies jedoch einen Bildungsprozess nach sich ziehen, in dessen Verlauf das Konsumverhalten und der Umgang mit Geld thematisiert und langfristig bearbeitet werden können. Auf diese Weise eignen sich die Geförderten – im Idealfall - einen verantwortungsvollen Umgang mit ihren Finanzen an, so dass auch per-

spektivisch einer weiteren Eskalation vorgebeugt wird. Derartige Bildungsprozesse sind anspruchsvoll und werden von den Geförderten bisweilen auch als fordernd oder belastend wahrgenommen, doch können sie Handlungsspielräume der Geförderten erweitern und ihnen Lösungsstrategien für wiederkehrende Probleme vermitteln. So tragen solche Bildungsprozesse im Falle des Gelingens auch dazu bei, die Nachhaltigkeit der Integration ins Erwerbsleben zu unterstützen (Bauer et al. 2020, 138).

An dem geschilderten Beispiel der Verschuldung werden zudem zwei unterschiedliche Aspekte einer personenbezogenen Dienstleistung wie der gbB ersichtlich. So entspricht die stellvertretende Krisenbewältigung im Fall der drohenden Zwangsräumung durch eine Betreuungskraft in der Terminologie der Sozialen Arbeit der „Arbeit für" die Klienten (Heiner 2012). Der darauf aufbauende Bildungsprozess ist hingegen im Sinne einer „Arbeit mit" den Klienten zu verstehen (ebd.). Hier geht die Betreuung dazu über, aktiv Eigenverantwortung der Geförderten einzufordern und Autonomie (wieder-)herzustellen, statt entlastend und stellvertretend für sie auftretende Probleme zu lösen. Das kann den Geförderten als Zumutung erscheinen. In Anlehnung an Oevermann geht es hier aber um die „Zumutbarkeit von Forderungen an die Eigenverantwortlichkeit im richtigen Verhältnis zum Erfordernis von externen Hilfen und Abstützungen" (Oevermann 2009: 131). Praktisch gewendet heißt das, dass Betreuerinnen und Betreuer es vermeiden müssen, durch rein entlastende Arbeit die Ursachen der Probleme aus dem Blick zu verlieren und damit den Hilfebedarf zu verfestigen. Stattdessen gilt es, ganz im Sinne des oft zitierten Mottos der „Hilfe zur Selbsthilfe", durch die Initiierung und Unterstützung von Bildungsprozessen die Autonomie der Geförderten zu stärken. Dabei kann und sollte es keinesfalls um die Arbeit an gravierenden psychischen Problemen gehen, die in den Zuständigkeitsbereich von Therapeuteninnen und Therapeuten fällt, sondern bereits die konsequente und reflektierte Arbeit an vermeintlich alltäglichen Kleinigkeiten wie chronischer Unpünktlichkeit kann einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung eines Beschäftigungsverhältnisses leisten, der auch ohne therapeutische Qualifikation umsetzbar ist.

6.1.5 Zur Systematisierung der Handlungskontexte der gbB: Die Situationslogik der Unterstützung

Das Handeln der Betreuerinnen und Betreuer im Rahmen der gbB ist stets eingebettet in konkrete Handlungskontexte, die mit spezifischen Anforderungen, Chancen und Restriktionen einhergehen, ohne jedoch das Vorgehen vollständig zu determinieren (Bauer et al. 2016a; Bauer/Kupka 2016). Für deren Systematisierung kann auf zwei Quellen zurückgegriffen werden: In erster Linie bieten die Dimensionen von Handlungstypen Sozialer Arbeit einen sinnvollen Rahmen, der sich auch auf den Kontext der gbB übertragen lässt, auch wenn es sich hierbei nicht im engen Sinne um Soziale Arbeit handelt. Hierzu zählen „(1) die Dauer der Kooperation, (2) der Umfang der gemeinsam verbrachten Zeit, (3) die Lebenswelt- und Alltagsnähe, (4) der Formalisierungsgrad der Interaktion, (5) das Spektrum der bearbeitbaren Probleme und (6) das Ausmaß der fallbezogenen Vernetzung mit anderen Diensten und Einrichtungen (Heiner 2012: 612). Darüber hinaus kann spezifischer für den Kontext der gbB auf Erfahrungen aus Forschungsprojekten zurückgegriffen werden, die die Umsetzung von flankierenden Dienstleistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung untersucht haben (Bauer et al. 2016a; Fuchs/Hamann 2017). Hier ist vor allem der Typ des Arbeitgebers als systematische Einflussgröße, sowohl mit Blick auf die Geförderten (7) als auch die Betreuungskräfte (8), von Interesse.

Hinsichtlich der Dauer (1) handelt es sich mit bis zu fünf Jahren – zumindest im Falle der Förderung nach §16i SGB II – um eine langfristige Interaktion, so dass entsprechend auch langfristige Prozesse initiiert und begleitet werden können. Der Umfang der gemeinsam verbrachten Zeit (2) hingegen ist im Fall der gbB nicht klar fixiert. Orientiert man sich als Referenz an vergleichbaren Vorläuferprojekten, so lässt sich bei einem Betreuungsschlüssel von etwa 1:40 auf eine Vollzeitstelle im Durchschnitt ungefähr eine Stunde pro Woche und Fall veranschlagen. Zusammen mit der Dauer entspricht dies einem relativ langen und dichten Kontakt, ähnlich dem einer langfristigen Psychotherapie. Die Nähe zur Alltags- und Lebenswelt (3) hingegen lässt sich nur schwer in allgemeingültiger Weise bestimmen. Wesentlich dürfte hierfür der Einblick der gbB in den betrieblichen Alltag sein. Die Möglichkeit hierfür variiert erfahrungsgemäß in Abhängigkeit von der Art des Arbeitgebers. So erweisen sich privatwirtschaftliche Arbeitgeber in der Regel als zögerlicher, Betreuungskräften den Zugang zum Betrieb zu gewähren, allein schon, weil ihnen diese Dienstleistung zunächst fremd ist (Fuchs/Hamann 2017). Auch wenn gemeinnützige Arbeitgeber und Beschäftigungsträger mit derartigen flankierenden Angeboten eher Erfahrung haben oder diesen zumindest aufgrund ihrer Grundausrichtung offener gegenüberstehen, zeigen bisherige Untersuchungen, dass hier oftmals die spezifischen Konstellationen von Organisationszugehörigkeit und konkretem Arbeitsort der Geförderten die Betreuung der Geförderten (mit-)prägen (Bauer et al. 2016a). Indirekt kann der betriebliche Zugang auch den Ort für die Kontakte zwischen Geförderten und Betreuerinnen und Betreuern beeinflussen. Für derartige Gespräche ist grundsätzlich ein vertraulicher Rahmen notwendig, den nicht alle Betriebe gleichermaßen gewähren können. Dies kann die Verlagerung der Gespräche in den öffentlichen Raum (Spaziergänge, Café etc.), in die Räumlichkeiten des Jobcenters oder des Arbeitgebers der Betreuungskraft oder sogar in die Privatwohnung der Geförderten erforderlich machen.

Die unterschiedlichen räumlichen Rahmungen stehen dabei zugleich auch für einen unterschiedlichen Grad der Informalisierung (4): Während ein Gespräch in den Räumlichkeiten des Jobcenters im Zweifelsfalle für die Geförderten stärker einem Vermittlungsgespräch ähnelt – eine Assoziation, die nicht unbedingt positiv konnotiert sein muss –, kann ein Gespräch in der Privatwohnung der Geförderten Ausdruck für einen Grad an Vertrautheit sein, den man nicht jeder Person gewährt. Inwiefern es gelingt, ein Verhältnis zwischen Betreuungskraft und Geförderten zu etablieren, das weniger von einem distanzierten und rollenförmigen Handeln geprägt ist, hängt aber auch von weiteren Faktoren ab, etwa der grundsätzlichen Erreichbarkeit der Betreuungskräfte (z. B. über ein Diensthandy), die eine Verfügbarkeit der Hilfe signalisiert, die für eine stark formal geprägte Beziehung eher untypisch ist.

Das denkbar breite Spektrum der potenziell zu bearbeitenden Probleme (5) wurde bereits durch die potenzielle Allzuständigkeit der gbB aufgezeigt: Alles, was ein Risiko für die geförderte Beschäftigung darstellt, kann und sollte im Rahmen der Betreuungsbeziehung zum Thema gemacht werden. Im Umkehrschluss kann das allerdings auch heißen, dass abweichende Verhaltensformen der Geförderten, die auf die Betreuerinnen und Betreuer befremdlich wirken mögen, aber keine destabilisierenden Auswirkungen auf die Beschäftigung haben, auch nicht zwingend problematisiert werden müssen. Auch die Notwendigkeit der Vernetzung mit anderen Diensten (6) wurde bereits angesprochen. Entsprechend der Allzuständigkeit und der zu erwartenden Heterogenität der Problemlagen der Geförderten ist dies unabdingbar und das Spektrum der relevanten Angebote denkbar breit und letztlich fallspezifisch zu bestimmen.

Wendet man sich schließlich den Arbeitgebern von Betreuungskräften (7) zu, so ist festzuhalten, dass dieses Merkmal die Praxis der Betreuung durchaus (mit-)prägt (ISG/IAW 2019). Während man bei Fachkräften des Jobcenters davon ausgehen kann, dass sie aufgrund ihrer Organisationszugehörigkeit eher Unterstützung bei Fragen der Leistungsgewährung und allgemein Fragen des SGB II bieten können, kann dies zumindest potenziell mit einer gewissen Skepsis der Geförderten einhergehen, gerade im Fall von negativen Erfahrungen mit dem Jobcenter. Gewissermaßen spiegelbildlich hierzu verhält sich die Situation von Betreuungskräften, die nicht beim Jobcenter angestellt sind. Ihre organisationsbedingte Distanz zum SGB II kann zwar den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses begünstigen, allerdings sind sie bei Fragen, die das SGB II betreffen, zunächst einmal Externe, die sich schwerer Gehör verschaffen können als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters.

Hinsichtlich der Arbeitgeber der Geförderten (8) ist die ebenfalls bereits angedeutete Unterscheidung zwischen privatwirtschaftlichen Betrieben auf der einen Seite und gemeinnützigen oder kommunalen Betrieben auf der anderen Seite zentral. Dies betrifft zunächst die zu erwartende Akzeptanz der Betreuung der Geförderten, die unter der erstgenannten Gruppe von Arbeitgebern tendenziell geringer ist (Fuchs/Hamann 2017; ISG/IAW 2019). Darüber hinaus hat sich in früheren Formen öffentlich geförderter Beschäftigung gezeigt, dass betriebliche Klebeeffekte in der Privatwirtschaft leichter erzielt werden können, als dies im gemeinnützigen Bereich der Fall ist (Fuchs/Hamann 2017). Der letztgenannte Befund kann entsprechend unterschiedliche Strategien mit Blick auf die Ermöglichung einer langfristigen und idealerweise ungeförderten Beschäftigung jenseits des THCG begründen.

6.2 Methodische Ausrichtung

Methodisch betrachtet stellt Modul 2b eine rekonstruktiv angelegte Implementationsstudie dar, die über vier Jahre die Prozesse der betrieblichen Integration der geförderten Beschäftigten untersucht, deren Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss nach §16e und §16i SGB II erhalten. Es handelt sich also um eine „qualitative“ Längsschnittstudie. Dabei werden die unterschiedlichen Formen der gbB und deren Folgen für den betrieblichen Integrationsprozess untersucht. Die methodologische Grundeinstellung verdeutlicht folgende Skizze.

Zur Analyse der Praxis der gbB und den leitenden fallspezifischen Deutungsmustern hinter diesen Aufgaben und Inhalten sowie der berufsbiografischen Vorerfahrungen der Betreuerinnen und Betreuer werden narrative Interviews geführt. Mithilfe eines möglichst offenen Erzählstimulus werden die Betreuerinnen und Betreuer aufgefordert, über ihre Aufgaben, die Arbeitspraxis sowie ihren beruflichen Hintergrund zu berichten. Auch die Interviews mit Vertreterninnen und Vertretern der Betriebe sind zunächst rein narrativ angelegt. So sollen Betriebsvertreterinnen und -vertreter ihrerseits möglichst offen über ihre Erfahrungen mit den Geförderten und der gbB berichten. Bei den Interviews mit Vertreterinnen und -vertretern der Betriebe wird sichergestellt, dass die auskunftsgebende Person über unmittelbare Erfahrung mit den Geförderten in direkter Arbeitspraxis verfügt. Diese offene, explorative Ausrichtung der anfänglichen Fragestellung wird um stärker strukturierte Leitfragen im Laufe des Interviews ergänzt. So werden Fragen zu konkreten Umsetzungspraxen, den Rahmenbedingungen des Coachings und typischen Problemkonstellationen thematisiert.

Schließlich werden mit den Geförderten umfangreiche narrativ-biografische Interviews geführt. Hieraus lassen sich Informationen generieren zum Herkunftsmilieu, zur Bildungs- und Berufsbiografie, zum Zustandekommen der Langzeitarbeitslosigkeit, zum Stellenwert von Erwerbsarbeit und Arbeitseinkommen, zu sozialen und persönlichen Problemen, der Bedeutung des geförderten Arbeitsverhältnisses und der gbB sowie zu Veränderungsprozessen auf der Subjektebene, die sich im Zuge der Förderung ereignen. Darüber hinaus stehen die Erfahrungen im Rahmen der geförderten Beschäftigung in und außerhalb des Beschäftigungsbetriebs sowie mit der gbB im Fokus.

6.2.1 Fallrekonstruktive Auswertung des Materials

Materialgrundlage der Untersuchung bilden die wortgetreuen Transkripte der verschiedenen Interviews mit den Geförderten, den Vertreterninnen und Vertretern der Betriebe und den Betreuerinnen und Betreuern. Bei der Auswertung des Interviewmaterials orientieren wir uns am Methodenmodell der Objektiven Hermeneutik (Oevermann 1996, 2000; Wernet 2009). Dabei handelt es sich um ein Verfahren zur Textanalyse, das das Ziel verfolgt, den Prozess der Erkenntnisgewinnung intersubjektiv nachvollziehbar zu machen. Verwiesen sei hier auf die für die Methode charakteristischen fünf Prinzipien bei der Auswertung von Texten: Kontextfreiheit, Wörtlichkeit, Sequenzialität, Extensivität und Sparsamkeit.

Die methodische und methodologische Grundausrichtung des Projekts ist rekonstruktiv. Das ist vor allem darin begründet, dass die konkrete Implementation der gbB in Betrieben von geförderten Beschäftigten vergleichsweise neu ist und ihre wissenschaftliche Analyse daher in relevanten Dimensionen nur explorativ sein kann. Wie die oben dargelegten Befunde bereits verdeutlichen, sind derartige Dienstleistungen und hierfür relevante Konstellationen jedoch nicht völlig unerforscht, so dass diese Erkenntnisse als Hintergrundwissen und Arbeitshypothesen den Forschungsprozess anleiten. In dieser Hinsicht geht es um eine Prüfung, Modifizierung und Präzisierung von Erkenntnissen, die darauf angewiesen ist, eine frühzeitige Subsumtion der Ergebnisse unter bereits bekannten Kategorien zu vermeiden. Andererseits ist davon auszugehen, dass der spezifische Kontext der gbB auch gänzlich neue Praktiken hervorbringt. Diese sind analytisch jedoch nur dann als wirklich „neu“ zu erschließen, wenn die Untersuchung sich dieser Praxis mit einer maximalen Offenheit und einer rekonstruktiven methodischen Grundausrichtung nähert.

Rekonstruktiv muss die Forschung zudem deshalb sein, weil die Problemlagen der Geförderten sowie die Reaktionsweisen der gbB darauf nur einzelfallspezifisch ermittelt werden können. Denn eine ganzheitliche Betreuung kann nur auf die Problemlagen eines konkreten Klienten bzw. einer konkreten Klientin bezogen sein und wird vom ihm bzw. ihr geprägt. Daraus folgt für die Analyse der Unterstützungsprozesse, dass sie sich an deren Offenheit mimetisch „anschmiegen“ muss.

Die rekonstruktive Anlage der Untersuchung erfordert schließlich eine maximal kontrastive Auswahl von Untersuchungseinheiten, die zunächst theoretisch angeleitet „äußere Kontrastmerkmale“ berücksichtigt, wobei möglichst auf Forschungserfahrungen basierte Dimensionen herangezogen werden, um dann im Prozess der Forschung Kontraste in Dimensionen einzubeziehen, die sich aus dem Forschungsprozess selbst ergeben. Die Prozesse der Standort- und Fallauswahl folgen also einer gemischten Ex-ante- und Iterativ-Logik, die im folgenden Abschnitt skizziert wird.

6.2.2 Kontrastive Standort- und Fallauswahl

Untersuchungseinheiten sind im Rahmen von Modul 2b „Betriebe mit Geförderten und deren Betreuerinnen und Betreuern in Regionen“. Die Standort- und Fallauswahl erfolgt nach Dimensionen auf vier unterschiedlichen Ebenen. Die Dimensionen I und II betreffen die Auswahl regionaler Einheiten, die Dimensionen III und IV sind bei der Auswahl der Fälle in den ausgewählten Regionen leitend. Jede Ebene systematisiert Kategorien, die sich in der einschlägigen Forschung als relevante Stellgrößen von Variationen der gbB-Praxis erwiesen haben. Aufgrund dieser theoretischen Anlage der Kontrastdimensionen enthält die Auswahl zugleich Arbeitshypothesen, die bei der Auswertung der Ergebnisse leitend sein werden. Folgende Dimensionen liegen der Auswahl zugrunde:

I. Siedlungsdichte, Wirtschaftsstruktur, Governance auf Jobcenterebene
II. Institutioneller und organisationaler Kontext der gbB
III. Merkmale der geförderten Betriebe
IV. Interaktion Geförderte - Betreuungskräfte

Ad I: Siedlungsdichte, Wirtschaftsstruktur, Governance auf Jobcenterebene

Auf Ebene der Untersuchungsregionen ist es zunächst notwendig, dass sowohl hinreichend viele Standorte in West- wie Ostdeutschland im Sample vertreten sind. Weiterhin ist der Kontrast zwischen dichtbesiedelten, städtischen und dünnbesiedelten, ländlichen Regionen zu berücksichtigen. Schließlich ist zwischen Regionen, die stark von chronischer Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, und Regionen, die weniger stark ausgeprägte Anteile besonders langer Langzeitleistungsbezieherinnen und -bezieher aufweisen, zu unterscheiden. Auch Regionen, die sich aktuell in Phasen zugespitzten sozioökonomischen Strukturwandels befinden, müssen einbezogen werden. Das lässt sich u. a. im Rekurs auf die SGB-II-Typologie des SGB II (Dauth et al. 2013) bewerkstelligen. Schließlich ist es für die Verzahnung der verschiedenen Module im Gesamtdesign der Evaluationsstudie von Bedeutung, einen Zusammenhang mit den Ergebnissen von Modul 1a[21] herzustellen, die sich auf die Governancestrukturen der Implementation des Gesetzes auf Jobcenterebene beziehen. Zu diesem Zweck ist Bestandteil der Auswahlprozedur für die Untersuchungsregionen, dass ein Teil der dort untersuchten Standorte auch im Sample der Untersuchungsstandorte von Modul 2b repräsentiert ist. Das ermöglicht material fundierte Kooperationen zwischen den Forschergruppen und die Behandlung der Frage, wie tief Governance- und Implementationsdifferenzen auf der Jobcenterebene in die konkrete Ausgestaltung der gbB in den Beschäftigungsbetrieben einwirken.

Ad II: Institutioneller und organisationaler Kontext

Relevant auf der Ebene des institutionellen und organisationalen Kontextes ist zunächst die Differenzierung der SGB-II-Trägerschaft. Aufgrund des zu unterstellenden prägenden Einflusses der zentralen Weisung der BA vom 6. November 2019 (BA 2019) müssen gleichermaßen gemeinsame Einrichtungen (gE) wie zugelassene kommunale Träger (zkT), die keine vergleichbare Organisationsstruktur aufweisen, im Sample vertreten sein. Die Weisung beinhaltet u. a. Informationen zu

[21] Die beiden Module betreiben einen regelmäßigen Austausch über die Auswahl von Untersuchungsstandorten, eine hinreichende Überlappung von Standorten ist sichergestellt. Gemeinsame Auswertungen und die Entwicklung eines Designs, das es erlaubt, Befunde beider Untersuchungen zu verzahnen, stehen in der nächsten Untersuchungsphase ab Frühjahr 2021 an.

Prozeduren der Kontaktaufnahme von Geförderten, Betreuerinnen und Betreuern und Jobcentern, die einen unmittelbaren Einfluss auf die Budgetierung der Unterstützung haben. Auch der förderrechtliche Status der Geförderten wird hier bestimmt. Des Weiteren muss etwa mit Blick auf lokale Gestaltungsspielräume oder überregionale Strukturen der Unterstützung (kommunale Unterstützungsdienstleistungen) sowie auf Kommunen als mögliche Arbeitgeber von gefördert Beschäftigten zwischen gE und zkT differenziert werden.

Auf der Governance-Ebene der Implementation der gbB markiert die Differenz von Selbstvornahme der Unterstützungsdienstleistung durch die Jobcenter sowie von Fremdvergabe an freie Träger einen relevanten Kontrast. Nachdem aus anderen Untersuchungen bereits bekannt ist, dass die organisatorische Ansiedlung der Unterstützung von gefördert Beschäftigten dessen Praxis maßgeblich prägt (vgl. Bauer et al. 2016a; Bauer/Fuchs 2019), werden beide Umsetzungsvarianten auch in der vorliegenden Untersuchung berücksichtigt.

Ad III: Merkmale der geförderten Betriebe

Für die Auswahl von Untersuchungsbetrieben ist es von Bedeutung, privatwirtschaftliche und gemeinnützige Betriebe gleichermaßen in das Sample einzubeziehen. Dies gilt vor allem, weil in privatwirtschaftlichen Betrieben die Möglichkeiten, eine ungeförderte Anschlussanstellung zu erlangen, also einen arbeitsmarktpolitischen „Klebeeffekt“ zu realisieren, tendenziell größer sind (Fuchs/Hamann 2017). Ein weiteres Kriterium für die Auswahl von Beschäftigungsbetrieben ist, ob sie Vorerfahrungen mit sozialversicherungspflichtiger geförderter Beschäftigung oder ähnlichen Förderungen haben oder in dieser Hinsicht Neubetriebe ohne einschlägige Erfahrung sind. Insbesondere für die Betreuerinnen und Betreuer stellen Neubetriebe eine besondere Herausforderung dar, weil in diesen Fällen der Sinn und Zweck einer solchen Unterstützungsleistung ggf. zunächst vermittelt werden müssen. Nicht weniger wichtig für die Auswahl sind die Betriebsgrößenklasse und der Wirtschaftszweig der Betriebe. Entscheidend ist weiterhin, wie viele Personen in der konkreten Betriebsstätte beschäftigt sind, in der die Geförderten eingesetzt werden, da dies den konkreten Rahmen für die Erfahrung der Geförderten darstellt. Gerade in großen Betrieben kann dieses Merkmal von der Betriebsgrößenklasse abweichen. Erst vor dem Hintergrund der realisierten Betriebsauswahl lassen sich dann die Dimensionen der tatsächlichen Aufgaben- und Arbeitsstruktur, der Arbeitssituation der Geförderten differenzieren. Das gilt auch für unterschiedliche Formen der betrieblichen Vergemeinschaftung und der Einbettung der Geförderten in die betriebliche Sozialordnung (Kotthoff/Reindel 1990).

Ad IV: Interaktion Geförderte – Betreuungskräfte

Hinsichtlich der Merkmale der Interaktion geht es um die Auswahl von Personen, die in ausgewählten Betrieben für das Untersuchungssample interviewt werden. Dabei handelt es sich vor allem um Geförderte und ihre Betreuerinnen und Betreuer, aber auch um Vertreterinnen und Vertreter der Beschäftigungsbetriebe. Mit Blick auf die Auswahl der Geförderten interessieren uns verschiedene Konflikte, Probleme, Anforderungen und deren Bewältigung, die sich ihnen in der betrieblichen Situation stellen. Das gilt gleichermaßen für qualifikatorische, leistungsbezogene aber auch für soziale Konfliktsituationen. Über die betriebliche Situation hinaus werden auch solche Problemlagen berücksichtigt, die sich in der außerbetrieblichen, privaten Lebensführung der Geförderten ergeben und möglicherweise die Arbeitsleistungen tangieren, jedenfalls aber Unterstützungsbedarf anzeigen, bei dem die Betreuerinnen und Betreuer hilfreich sein können.

Hinsichtlich der Betreuerinnen und Betreuer interessiert in einem ersten Schritt ihr qualifikatorischer Hintergrund. Aufgrund der offenen Formulierung im Gesetz kann man hier ebenso auf zertifizierte Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter wie auf Integrationsfachkräfte mit einer Ausbildung durch die Fachhochschule der Bundesagentur für Arbeit (FHdBA) treffen oder auch Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger aus anderen akademischen und nicht-akademischen Berufszweigen. Die formale Qualifikation ist für die kontrastive Fallauswahl ebenso von Bedeutung wie die Frage der Berufserfahrung. Hier sind Betreuungskräfte mit langer, einschlägiger Erfahrung in vergleichbaren personenbezogenen Hilfedienstleistungen ebenso einzubeziehen wie Berufsanfängerinnen und -anfänger. Mit den genannten Dimensionen soll sichergestellt werden, dass unterschiedliche berufliche Selbstverständnisse im Sample vertreten sind. Schließlich gehören zur Ebene der konkreten Interaktion in der Relation zwischen Betreuerinnen und Betreuern und Geförderten immer auch Fragen der Organisation der Unterstützungsdienstleistung, nämlich die Einbettung der Betreuung in den Betrieb, die Kontinuität, die Frequenz und die Dauer der Kontakte mit den Geförderten, die Erreichbarkeit der Betreuerinnen und Betreuer bei Krisen, die Freiwilligkeit der Unterstützung bzw. die möglichen Widerstände der Geförderten dabei. Dies umfasst auch die Rolle der Betreuerinnen und Betreuer bei der Initiierung und Flankierung von Qualifizierungen.

6.2.3 Praktisches Vorgehen in der Standortauswahl

Da die Dimension Selbstvornahme und Fremdvergabe als Größe nicht für alle Jobcenter Deutschlands als Information systematisch verfügbar ist, bedurfte es allein zu deren Erhebung der Gewinnung zusätzlicher Informationen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Steuerungsebene der Landesarbeitsmarktpolitik weitere Erkenntnisse und Informationen zur Umsetzung des Coachings in einzelnen Regionen vorliegen, die sich den bisher genannten Kategorisierungen entziehen, aber dennoch für die Untersuchung relevant sind.

Aus diesem Grund wurde zu Beginn des Auswahlprozesses Kontakt mit den Regionaldirektionen (RD) der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie mit mehreren Landesministerien aufgenommen, um auf überregionaler Ebene Informationen zu Variationen in der Umsetzung der gbB durch kurze telefonische Interviews zu erheben. Die gesammelten Informationen wurden protokolliert und innerhalb des Forschungsteams diskutiert, um in der Folge einzelne Jobcenter gezielt zu kontaktieren. Das Vorgehen in diesem Prozess war dabei strikt iterativ. Das bedeutet, dass zunächst ein Jobcenter kontaktiert wurde, um dort in Telefonaten mit Verantwortlichen der Leitungsebene nicht nur die grundsätzliche Bereitschaft zur Beteiligung an der Untersuchung zu erfragen, sondern darüber hinaus weitere Informationen zur konkreten Umsetzungspraxis zu erheben sowie die Informationen aus den Vorgesprächen mit RDen und Landesministerien zu validieren. Auch diese Informationen wurden im Nachgang schriftlich fixiert und bei der Auswahl weiterer Untersuchungseinheiten zu Rate gezogen. Das prägnanteste Beispiel in diesem Zusammenhang stellt die Dauer der gbB dar. So stellte sich im Zuge der Gespräche mit der Leitungsebene der ersten Jobcenter heraus, dass in manchen Regionen die gbB nur für die obligatorischen ersten zwölf Monate der geförderten Beschäftigung vorgesehen war, während in anderen Regionen eine kontinuierliche Begleitung über den gesamten Förderzeitraum von bis zu fünf Jahren als Normalfall angenommen wurde. Diese grundlegende Differenz war ex ante in dieser Schärfe nicht vorherzusehen, konnte aber im Zuge des iterativen Vorgehens in der Gewinnung der Untersuchungsstandorte systematisch berücksichtigt werden. Auch weitere Zusatzinformationen, wie die Beauftragung von Trägern mit

spezifischen Schwerpunkten oder der Wechsel des beauftragten Trägers im Verlauf, konnten auf diese Weise als weitere Kontrastdimensionen aufgenommen werden.

6.2.4 Realisiertes Sample von Untersuchungsstandorten

Die Auswahl und Sicherstellung der Teilnahmebereitschaft der zehn Untersuchungsstandorte konnte im Laufe des Oktobers 2020 abgeschlossen werden. Aufgrund des iterativen Vorgehens variiert der Stand der empirischen Erhebungen zum Zeitpunkt der Berichtslegung zwischen den einzelnen Einheiten. Während an sechs Standorten alle vorgesehenen Interviews der ersten Welle erhoben und die Bereitschaft zur Durchführung von Folgeinterviews eingeholt werden konnte, stehen an anderen Standorten noch Interviews aus. In den letztgenannten Fällen ist aber die grundsätzliche Teilnahmebereitschaft sichergestellt. Vor allem wegen des erneuten Ansteigens der Corona-Infektionen und der damit verbundenen Reiserestriktionen konnten in vier Regionen face-to-face Interviews mit Geförderten nicht wie geplant durchgeführt werden. Die ausstehenden Interviews mit den Betreuungskräften werden als telefonische Interviews oder per Videotelefonie durchgeführt. Die Zusammensetzung des Samples lässt sich Tabelle 10 entnehmen.

Tabelle 10: Dimensionen der Standortauswahl

Standort	Stadt/Land	Trägerschaft SGB II	SGB-II-Typ	West/Ost	Umsetzung Coaching	Dauer Coaching
A	Stadt	zkT	IId	W	Mischform	gesamte Förderdauer
B	Stadt	gE	IIIc	W	Mischform	ein Jahr obligatorisch
C	Land	zkT	Ia	W	Selbstvornahme	gesamte Förderdauer
D	Stadt	gE	IIIb	W/O	Fremdvergabe	gesamte Förderdauer
E	Stadt	gE	IIIb	W	Fremdvergabe	befristet, mit Unterbrechungen
F	Land	zkT	IIId	O	Selbstvornahme	
G	Land	gE	IIIe	O	Fremdvergabe	ein Jahr obligatorisch
H	Land	gE	IIe	W	Selbstvornahme	gesamte Förderdauer
I	Stadt	gE	IIe	O	Erst Fremd-, dann Selbstvornahme	ein Jahr obligatorisch
J	Land	gE	Id	W	Mischform	gesamte Förderdauer

Quelle: eigene Darstellung. © IAB

Demzufolge wurden jeweils fünf städtisch und fünf ländlich geprägte Regionen einbezogen sowie drei kommunale Träger des SGB II und sieben gemeinsame Einrichtungen. Drei Untersuchungsstandorte befinden sich in Ostdeutschland, sechs in Westdeutschland, und insgesamt sind acht Ausprägungen der SGB-II-Vergleichstypen innerhalb des Samples vertreten. Auch hinsichtlich der Umsetzung der gbB findet sich eine Vielzahl unterschiedliche Ausprägungen und Kombinationen. Dies betrifft etwa die Selbstvornahme, die für zkT und gE vertreten ist. Auch werden mehrere Standorte berücksichtigt, die eine Mischform aus beiden Ansätzen praktizieren – also sowohl die gbB in Eigenregie durchführen, aber auch Träger damit beauftragt haben. An einem ausgewählten Standort wurde zudem die Umsetzungsform der gbB im Verlauf bereits von Fremdvergabe auf Selbstvornahme geändert. Schließlich variiert auch die vorgesehene Dauer der gbB zwischen den

Standorten erheblich. Der schärfste Kontrast besteht diesbezüglich zwischen Jobcentern, die grundsätzlich von einer maximalen Dauer der gbB von zwölf Monaten ausgehen, und solchen, die dies für die gesamte Förderdauer vorsehen. Auch Zwischenformen wie eine bedarfsbezogene und begründungspflichtige Verlängerung der gbB über zwölf Monate hinaus finden sich im Sample.

6.2.5 Praktisches Vorgehen in der Betriebs- und Gefördertenauswahl

Nach der Identifikation eines für die Evaluationsstudie infrage kommenden Jobcenters und infolge der Gespräche mit den dortigen THCG-Verantwortlichen wurde mit dem für die operative Umsetzung des THCG zuständigen Personal per E-Mail oder telefonisch Kontakt aufgenommen. Den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartern wurde dann das Erkenntnisinteresse und das forschungspraktische Vorgehen dargelegt. In einem ersten Schritt wurden anschließend gemeinsam mit fallkundigen Jobcentermitarbeitenden möglichst heterogene Konstellationen aus Geförderten, Betrieben, Problemlagen und Betreuungsformaten ermittelt. Neben der Art der Förderung (§16e/§16i SGB II) und der Zuordnung zu den Arbeitgebertypen Kommune, kirchlicher Arbeitgeber, gemeinnütziger Träger und Privatwirtschaft, wurden weitere Dimensionen wie Branche, Betriebsgröße, Art der von den Geförderten zu erbringenden Tätigkeit[22] und der Grad der fallbezogenen Unterstützung durch die gbB, sowie die aktuelle (Rest)Laufzeit der vorgesehenen gbB in Betracht gezogen.

Dabei spielte die Umsetzungsdifferenz von Selbstvornahme und Fremdvergabe der gbB eine strukturierende Rolle. In den Fällen der Selbstvornahme waren die Gesprächspartnerinnen und Gesprächsparter aus den Jobcentern in der Regel jene, die die gbB leisten. Bei ihnen bestand daher regelmäßig Kenntnis über die Geförderten und deren Problemlagen und weitere für die Auswahl relevante Faktoren. Im Falle einer Fremdvergabe war die spezifische Fallkenntnis aufseiten des Jobcenters entsprechend geringer und basierte in der Regel auf Einträgen in der Software der Arbeitsverwaltung und den Zwischenberichten und Eingliederungsplänen des mit der gbB beauftragten Trägers. Die auf dieser Basis getroffene, grobe Auswahl wurde nach Gesprächen mit dem gbB-Personal des Trägers präzisiert und ergänzt.

Die Umsetzungsform der gbB prägte schließlich auch das weitere Vorgehen bei der ersten Kontaktaufnahme mit potenziellen Studienteilnehmenden. Diese erfolgte – und erfolgt bei Erstkontakten nach wie vor – bei Selbstvornahme über das Personal des Jobcenters oder über das mit der gbB betrauten Personal des Trägers im Falle der Fremdvergabe. In beiden Fällen schilderten die jeweils zuständigen Betreuerinnen und Betreuer den Geförderten das Interviewansinnen. Bei einer Zustimmung der bzw. des Geförderten wurde der gewünschte Weg zur Kontaktaufnahme erfragt und berücksichtigt. Den Betreuerinnen und Betreuern, sei es aus dem Jobcenter, sei es vom Träger, kam bei der Aufnahme eines Erstkontaktes damit eine wichtige „Türöffnerfunktion“ zu. Neben dem oben geschilderten Vorgehen bestanden in Einzelfällen jedoch auch davon abweichende Wege der Kontaktaufnahme mit potenziellen Interviewpartnerinnen und -partnern. Beispielsweise berichtete das Jobcenter in einem für die Untersuchung als relevant identifizierten Fall von einem massiven Konflikt zwischen einem Geförderten und dem gbB-Personal des Trägers. Um die Mitwirkungsbereitschaft des Geförderten nicht von Beginn an zu gefährden, wurde entschieden,

[22] Da die Art des Betriebes nicht automatisch auf die zu erbringende Arbeitstätigkeit des Geförderten schließen lässt, müssen immer weitere Informationen beschafft werden. So divergieren beispielsweise die Tätigkeiten in einer Spedition erheblich, je nachdem, ob der Geförderte als Fahrer oder als Bürohelfer eingesetzt wird.

hier den Zugang direkt über das „neutralere“ Jobcenter initiieren zu lassen. In derselben Weise wurde es in Fällen gehandhabt, bei denen die gbB bereits beendet wurde oder in denen aufgrund von laufenden Personalumschichtungen bei einem Träger bzw. aufgrund eines Trägerwechsels zum Zeitpunkt der Erstinterviews keine eindeutige Fallzuständigkeit ermittelt werden konnte.

6.2.6 Kontrastdimensionen bei der Betriebs- und Gefördertenauswahl

Das realisierte Sample umfasst zum Zeitpunkt der Berichtslegung 17 Fälle aus sechs Untersuchungsstandorten. Davon hatten acht Betriebe (unabhängig von §16e oder §16i SGB II) bereits Erfahrungen mit öffentlich geförderter Beschäftigung gemacht. Auf Ebene der Betriebe (vgl. Tabelle 11) wurden bislang vor allem private Unternehmen einbezogen. Weiterhin gehören zum Sample ein kommunaler und ein kirchlicher Arbeitgeber, fünf gemeinnützige Träger sowie zehn Privatunternehmen.

Tabelle 11: Kontrastdimensionen der ausgewählten Betriebe (Fallzahlen)

Unternehmensform	Privates Unternehmen	10
	Gemeinnützige Träger	5
	Kirchliche Arbeitgeber	1
	Kommune	1
Betriebsgröße (ohne Geförderte)	Bis zu 9 Beschäftigte	12
	Bis zu 49 Beschäftigte	1
	Bis zu 249 Beschäftigte	3
	250 Beschäftigte und mehr	1
Wirtschaftszweige	Baugewerbe	1
	Erziehung und Unterricht	3
	Gastgewerbe	2
	Gesundheits- und Sozialwesen	4
	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Fahrzeugen	3
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2
	Verarbeitendes Gewerbe	1
	Verkehr und Lagerei	1

Quelle: eigene Darstellung. © IAB

Bei der Mehrheit der untersuchten Betriebe handelt es sich um kleine Betriebe mit bis zu neun Beschäftigten (ohne Geförderte) (n = 12). Nur jeweils ein Betrieb hatte zehn bis 49 Beschäftigte bzw. über 250 Beschäftigte. In drei Betrieben arbeiteten zwischen 50 und 249 Personen. Die Betriebe verteilen sich auf acht Wirtschaftszweige (Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 2008 gemäß Statistischem Bundesamt). Vier Betriebe sind dabei dem Wirtschaftsabschnitt „Gesundheits- und Sozialwesen“ zuzuordnen, jeweils drei dem Abschnitt „Erziehung und Unterricht“ sowie „Handel, Instandhaltung und Reparatur von Fahrzeugen“. Den Wirtschaftsabschnitten „Gastgewerbe“ sowie „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ gehören zwei Betriebe an. Auf das „Baugewerbe“, das „Verarbeitende Gewerbe“ sowie „Verkehr und Lagerei“ entfällt jeweils ein Betrieb.

Aktuell sind Geförderte nach §16i SGB II im Untersuchungssample überrepräsentiert. Einer der bis dato berücksichtigen Fälle erhält eine Förderung nach §16e SGB II, entsprechend werden 16 Fälle

nach §16i SGB II gefördert. Von allen Beschäftigten des Samples, die nach §16i SGB II gefördert werden, haben fünf einen Vertrag über die volle Förderdauer von fünf Jahren mit ihrem Beschäftigungsbetrieb abgeschlossen. In sieben Fällen beschränkt sich das Vertragsverhältnis (zunächst) auf maximal zwei Jahre, d. h. auf den Zeitraum, für den der Beschäftigungsbetrieb den vollen Lohnkostenzuschuss erhält. 13 Geförderte waren zum Zeitpunkt der Erstinterviews in Vollzeit und vier in Teilzeit beschäftigt. Das im Hinblick auf die Verteilung der Förderinstrumente vorhandene Ungleichgewicht ist u. a. dadurch zu erklären, dass die Auswahl der Untersuchungsfälle zunächst vorrangig über die Kontrastdimensionen der Betriebe erfolgte, während die Merkmale der Förderung nachrangig behandelt wurden. Für zukünftige Auswahlprozesse sind diese Merkmale hingegen stärker zu gewichten. Dies gilt analog auch für die Personenmerkmale der geförderten Beschäftigten, die in Tabelle 12 abgebildet sind.

Tabelle 12: Kontrastdimensionen der geförderten Beschäftigten (Fallzahlen)

Geschlecht	Männlich	9
	Weiblich	8
Alter	Unter 30 Jahre	0
	30 bis 49 Jahre	7
	50 Jahre und älter	10
Migrationshintergrund	Migrationserfahrung	1
	Ausländische Staatsangehörigkeit	0
Familienstatus	Ledig	8
	Verheiratet	1
	Geschieden	8
	Alleinerziehend	5
Bildungsniveau	Kein Schulabschluss	2
	Hauptschulabschluss/Volksschule (DDR)	10
	Mittlere Reife	2
	(Fach-)Abitur	3
	Abgeschl. Berufsausbildung	11

Quelle: eigene Darstellung. © IAB

Im Untersuchungssample sind zum Zeitpunkt der Berichtslegung neun Männer und acht Frauen enthalten. Die Mehrheit (n = 10) ist bereits 50 Jahre oder älter. Sechs Personen sind zwischen 30 und 49 Jahre alt. Jüngere Teilnehmende unter 30 Jahren wurden bislang nicht interviewt. Nur einer der im Sample vertretenen Geförderten verfügt über Migrationserfahrungen, besitzt jedoch die deutsche Staatsbürgerschaft. Jeweils acht Geförderte waren zum Zeitpunkt des Erstinterviews ledig oder geschieden. Nur eine Person war verheiratet. Zehn Geförderte haben Kinder, wobei diese zum Teil nicht (mehr) im gemeinsamen Haushalt leben. Davon waren fünf Geförderte alleinerziehend mit Kindern unter 18 Jahren. Zehn der 17 Geförderten im bisherigen Sample konnten als höchsten Schulabschluss einen Hauptschulabschluss bzw. einen Abschluss der Polytechnischen Oberschule vorweisen. Zwei absolvierten die mittlere Reife, drei hatten eine Hochschulzugangsberechtigung erworben. Lediglich zwei Personen hatten die Schule gänzlich ohne Abschluss verlassen. Knapp zwei Drittel der Geförderten haben eine Ausbildung erfolgreich abgeschlossen.

Die innerhalb des realisierten Samples im Vergleich zur Grundgesamtheit identifizierten Lücken werden entsprechend der iterativen Selektionslogik im weiteren Verlauf geschlossen. Im Rahmen der zukünftigen Fallauswahl liegt der Fokus deshalb vor allem auf kommunalen und kirchlichen Arbeitgebern, Geförderten nach §16e SGB II, Personen unter 30 Jahren sowie Personen mit Migrationshintergrund bzw. ausländischer Staatsangehörigkeit.

6.3 Erste Befunde aus der Feldarbeit

Die Darstellung erster Befunde aus der Feldarbeit hat zu diesem frühen Zeitpunkt notwendigerweise noch eher impressionistischen Charakter. Daher werden in diesem Kapitel auch einige Vignetten dargestellt, in denen verschiedene Konstellationen von Geförderten in Betrieben mit ihren Betreuerinnen und Betreuern zum Ausdruck kommen. Dennoch ist es erforderlich, eine begriffliche und theoretisch angeleitete Darstellung voranzustellen. In Übereinstimmung mit den theoretischen Vorannahmen hat sich in der ersten Feldphase gezeigt, welche entscheidende Rolle die temporale Dimension der Unterstützungsdienstleistung hat. Das gilt gleichermaßen für die Dauer (im Sinne von Langfristigkeit) und Kontinuität der Betreuung, wie für die Frequenz der Treffen und den zeitlichen Umfang. Die multidimensionale temporale Ausgestaltung der gbB beeinflusst viele weitere Facetten der Beziehung wie die Gelegenheit, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und zu stabilisieren, oder den Umfang und die Art der angesprochenen Themen. Hierbei ist auch relevant, inwiefern der Übergang in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis von dem Betreuer bzw. der Betreuerin vorbereitet und begleitet werden kann. Daher wird im Folgenden zunächst ein kurzer Überblick über verschiedene Implementationsformen der gbB hinsichtlich der temporalen Dimensionen gegeben (Abschnitt 6.3.1). Ein zweiter Aspekt bezieht sich auf Unterschiede der betrieblichen Einbettung der Erwerbspraxis der Geförderten. Dabei wird vor allem darauf fokussiert, ob es eine langfristige Förderung oder Anstellung im Beschäftigungsbetrieb geben kann. Leitend ist dabei der Gedanke, dass es für die betriebliche Sozialintegration der Beschäftigten einen erheblichen Unterschied machen kann, ob sie nur für kurze Zeit gefördert sind oder gar Aussicht auf eine ungeförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben. Letzteres ist bisweilen damit verbunden, dass Geförderte bereits während der Förderung einen wichtigen Beitrag zum Betriebsergebnis leisten und ihre Arbeitsleistung von ihnen selbst, von Kollegeninnen und Kollegen sowie Vorgesetzten als anerkennungswürdige Leistung wahrgenommen wird. Die Anerkennung der Arbeitsleistung hängt auch damit zusammen, wie die zugewiesenen Aufgaben bewältigt werden und wie die Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Geförderten über längere Zeit beschaffen ist (Abschnitt 6.3.2). Im Rekurs auf die Unterscheidung zwischen der Qualitätsnorm der Arbeitsrolle und ihrer Verhaltensnorm werden in Abschnitt 6.3.3 verschiedene Dimensionen von Problemen bei der betrieblichen Integration angesprochen. Das geschieht ähnlich kursorisch wie die Auflistung von eher persönlichen Problemen der Geförderten, die nicht unmittelbar aus der betrieblichen Integration hervorgehen, diese aber dennoch nachhaltig gefährden können.

Letztlich handelt es sich bei dieser begrifflich gegliederten Darstellung um eine künstliche, analytische, aber unumgängliche Trennung von Problembestandteilen, die in der Wirklichkeit der geförderten Beschäftigung und im Feld der gbB nur als ein untrennbares Syndrom vorhanden sind. Diesem Holismus der Handlungssituation der gbB versuchen wir in fünf Fallvignetten näher zu kommen, die im Anschluss an die begrifflichen Differenzierungen in den ersten vier Unterkapiteln vorgestellt werden (Abschnitt 6.3.4). Diese Vignetten deuten an, wie sich die genannten Aspekte in

der Empirie konstellieren. Dabei wird versucht, die vorangestellten analytischen Elemente immer so durchscheinen zu lassen, dass klar wird, dass die Impressionen nicht beliebige Erzählungen sind, sondern Darstellungsformen der interessierenden Fallstruktur: der Betreuungsbeziehung gbB in ihrem Kontext.

6.3.1 Verschiedene Dimensionen der temporalen Dimension der Unterstützungsbeziehung gbB

In der Empirie der geförderten Beschäftigung finden wir Unterstützungsbeziehungen, die in der Regel auf eine befristete Dauer von sechs (im Fall von §16e SGB II) bzw. zwölf Monaten (im Fall von §16i SGB II) angelegt sind. In solchen Umsetzungsformen fallen die langfristige geförderte Beschäftigung mit ihrer Förderdauer von bis zu 5 Jahren und die auf diese Beschäftigung bezogene begleitende Betreuung institutionell auseinander. Faktisch handelt es sich also um eine Einstiegsbegleitung. Offenbar wird hier nur die initiale Phase der Beschäftigung als so krisenhaft eingeschätzt, dass Betreuungsbedarf vermutet wird. Das überrascht insofern, als neben der Initialphase zumindest auch die Phasen gesteigerter Leistungserwartung, die mit der Degression der Förderung einhergehen dürften, sowie der Übergang in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis oder in erneute Arbeitslosigkeit nach Ende der Förderung als krisenhafte Passagen gelten können. Ob und in welchem Maße hier Probleme entstehen, die nicht gelöst werden können, weil die gbB nicht mehr aufrechterhalten wird, ist eine Frage für die Längsschnittperspektive der Untersuchung.

Neben dieser strikten Form der Befristung ist eine verbreitete Form der Temporalisierung der Betreuung, dass die Befristung zwar im Grundsatz gilt, aber nach fallspezifischem Bedarf verlängert werden kann. Wenn Betreuende meinen, es gebe weiterhin Unterstützungsbedarf, können sie eine Verlängerung entweder im Fall der Fremdvergabe der gbB beantragen oder im Fall der Selbstvornahme in Kooperation mit Vorgesetzten beschließen. Auch hier finden wir in der Empirie zahlreiche Probleme; auch, aber nicht nur, angesichts der krisenhaften Bedingungen der Arbeitsverwaltungen unter den Bedingungen der Covid19-Pandemie. Vor allem bestehen die Probleme darin, dass Verlängerungsanträge nicht bewilligt oder nicht beantwortet werden. Hier liegt dann ein an spezifischen Fallkonstellationen ausgerichteter und begründeter Verlängerungsbedarf der gbB vor, der bürokratisch unbeantwortet bleibt.

Am anderen Ende des Kontinuums der Fristigkeit der gbB liegt die Implementationsversion, die grundsätzlich die gesamte Förderphase der Beschäftigung begleitet. Hier liegen verschiedene Praktiken vor, die Intensität der Begleitung über die gesamte Zeit an die Bedarfe anzupassen. Nur in dieser Variante ist geförderte Beschäftigung durchgängig begleitete geförderte Beschäftigung.

Weiterhin es ist nötig, konzeptionell zwischen einer zeitlichen Kontinuität und einer persönlichen Kontinuität der Unterstützungsbeziehung zu unterscheiden. Selbst wenn Geförderte für die gesamte Dauer der geförderten Beschäftigung von der gbB flankiert werden, bedeutet das nicht, dass ihnen stets dieselbe Begleitungsperson zur Verfügung steht. Auch jenseits des Sonderfalls von Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen finden wir überwiegend Konstellationen, in denen Geförderte grundsätzlich, also organisational bedingt, mehrere verschiedene Betreuerinnen und Betreuer über die Zeit zugeordnet bekommen. Das kann daran liegen, dass die gbB anfangs per Fremdvergabe über AVGS organisiert wurden und erst danach per Ausschreibung ein freier Träger beauftragt wurde, oder dass aufgrund verschiedener Probleme die Träger ausgewechselt wurden. Auch

die Variante, dass mehrere Wechsel zwischen Fremd- und Selbstvornahme erfolgten, führt dazu, dass Geförderte von verschiedenen Betreuungskräften betreut wurden. Besonders im Fall der Selbstvornahme durch Jobcenterpersonal ist es empirisch häufig, dass die Erwartung, ein/e Jobcenter-Mitarbeiter/-in könne über mehrere Jahre dieselbe Tätigkeit als Betreuungskraft verrichten, nicht zutrifft. Nicht zuletzt spielt darüber hinaus auch die übliche Personalfluktuation in Unternehmen eine wichtige Rolle zur Erklärung personaler Diskontinuitäten.

Ebenso wie die unbefristete Begleitung der geförderten Beschäftigung nicht der Standardfall von gbB zu sein scheint, ist eine persönliche Kontinuität dieser Beziehung offenbar nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme. Das hat für das Verständnis und die begriffliche Bestimmung der Dienstleistung, wie sie in der Empirie auftritt, voraussichtlich erhebliche Konsequenzen. Es muss hier betont werden, dass diese Differenzierung von im Grundsatz verschiedenen Formen der gbB nur der Begriffsbestimmung dient. Der Hinweis auf Befristung und Austausch des Personals ist also zunächst nicht als Kritik, sondern analytisch zu verstehen: Unter diesen Bedingungen kann die spezifische Struktur dieser Dienstleistung nicht als ein personal begründetes Vertrauensverhältnis mit universeller Ansprechbarkeit eines beinahe unbegrenzten Problemkreises gelten.

Zum gegenwärtigen Punkt der Untersuchung ist davon auszugehen, dass hinreichend Anknüpfungspunkte dafür vorhanden sind, diese grundsätzlichen Differenzen über die Zeit empirisch zu verfolgen. Hypothetisch ist davon auszugehen, dass ein eher formales Beratungsverhältnis durchaus unter Bedingungen von Diskontinuität funktionieren und für bestimmte Typen von Geförderten hilfreich sein kann. Geförderte, die tatsächlich eines Arbeitsbündnisses auf der Basis eines persönlichen Vertrauensverhältnisses bedürfen, haben unter diesen Bedingungen wahrscheinlich eher Probleme: Bei jedem Wechsel der Betreuungsperson muss sich der oder die Geförderte neu entschließen, sich der zugewiesenen Betreuungsperson anzuvertrauen und persönliche Probleme zu offenbaren. Darüber hinaus kann aus dem einseitigen Abbruch der Betreuungsbeziehung das Gefühl, im Stich gelassen worden zu sein, entstehen, was wiederum in negativen Effekten wie Enttäuschung oder Wut resultieren kann, die es bei dem erneuten Versuch, eine Vertrauensbasis aufzubauen, zusätzlich zu überwinden gilt. Dies zeigt sich bereits in einzelnen Fällen aus unserem Sample.

Zur temporalen Dimension gehört es auch, wie häufig sich Geförderte mit Betreuungskräften treffen und welche Dauer die Gespräche haben. Das wird nicht zuletzt durch den Betreuungsschlüssel bestimmt. In unserer Empirie reicht hier die Ausprägung von 1:40, über 1:60 bis zu 1:100+, in einem Extremfall wird sogar davon gesprochen, dass vier Betreuerinnen und Betreuer mehr als 600 Geförderte zu betreuen haben. Da kann es nicht verwundern, dass die Spannbreite der Beratungsfrequenzen von wöchentlichen Treffen, die ca. eine Stunde dauern, über monatliche Termine bis hin zu gelegentlichen Telefonaten reicht. Weiterhin deuten erste Auswertungen der Interviews darauf hin, dass insbesondere Betreuerinnen und Betreuer mit nur seltenen Kontakten von schweren Krisen der Geförderten in den Betrieben nichts wissen oder von sicheren Beschäftigungsperspektiven ausgehen, die nach der Auskunft der zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der Beschäftigungsbetriebe nie bestanden haben. Dabei handelt es sich wahrscheinlich um Grenzfälle, die markieren, dass die gbB ein Mindestmaß an Frequenz und Dichte sowie auch an Nähe zum Betrieb aufweisen muss, wenn sie effektiv ihre Wirkung erzielen soll.

6.3.2 Konstellationen „betrieblicher Integration“

Erste Auswertungen der Interviews deuten darauf hin, dass die betriebliche Integration der geförderten Beschäftigung stark davon beeinflusst werden kann, ob sie kurz- oder langfristige Arbeitsverträge haben und ob es für sie eine mehr oder weniger konkrete Aussicht auf Übernahme in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis gibt. Abbildung 2 stellt diese Variationen auf einem Kontinuum von sicherer Kurzfristigkeit des Beschäftigungsverhältnisses bis hin zur relativ sicheren Aussicht auf dauerhafte und ungeförderte Anstellung dar. Die linke Hälfte des Schaubilds repräsentiert dabei Konstellationen, in denen der Übergang in eine ungeförderte Beschäftigung im Beschäftigungsbetrieb ausgeschlossen ist. Übergänge in ungeförderte Beschäftigung müssen in Form von Brückeneffekten realisiert werden. Mit dem Überschreiten der Mittellinie ist ein Klebeeffekt mindestens als Option möglich.

Der empirisch restriktivste Fall der Förderdauer findet sich in Betrieben, die schon die Degression des Fördersatzes betriebswirtschaftlich nicht bewältigen können (1). Insbesondere für Förderfälle nach §16i SGB II hat diese Rahmung zur Folge, dass die Vorläufigkeit der Beschäftigung und der Übergang in eine Folgebeschäftigung als Anforderungen präsent sind, die bewältigt werden müssen. Das beinhaltet nicht nur Stellenakquise, Bewerbung und Qualifizierung, sondern auch erneute Anstrengungen zur Einarbeitung und die Bewältigung einer neuen betrieblichen Situation. Wird die gbB als eine Art „Einstiegsbegleitung“ verstanden, ergeben sich in dieser Konstellation dafür nach ein oder zwei Jahren erneute konkrete Anlässe.

Ähnlich sind Konstellationen gelagert, in denen die Degression der Förderung nur unter der Bedingung bewältigt werden kann, dass zusätzliche öffentliche Mittel akquiriert werden (2). Auch hier handelt es sich in unseren Fallbeispielen um gemeinnützige Betriebe. Dies enthält die – wie immer auch prekäre – Möglichkeit der Anschlussfinanzierung.

In der folgenden Konstellation beträgt die maximale Beschäftigungsdauer fünf Jahren, weil die betreffenden Beschäftigungsbetriebe nicht über Stellen verfügen, die im Anschluss mit den ehemaligen Geförderten besetzt werden können, und dies auch offen kommunizieren (3). Manche Betriebe dieser Kategorie schließen die Arbeitsverträge für fünf Jahre ab, andere bauen zunächst eine Befristung mit Verlängerungsoption ein. In allen drei bisher angeführten Konstellationen ohne Aussicht auf ungeförderte Weiterbeschäftigung muss früher oder später die Frage geklärt werden, wie es nach der Förderung am Arbeitsmarkt weitergehen soll bzw. welche Maßnahmen während der Förderung zu ergreifen sind, um einen Übergang in ungeförderte Beschäftigung zu ermöglichen. Dabei spielt auch das Qualifizierungsbudget eine entscheidende Rolle. Wir finden allerdings auch Fälle, wo die faktische Befristung so mit dem Alter der Geförderten kombiniert wird, dass das Ende der Förderung zugleich den Übergang in die Rente darstellt. Damit erübrigt sich dann der Aufwand, Brückeneffekte in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Die Förderung fokussiert damit primär auf die soziale Funktion von Beschäftigung zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe.

Die Möglichkeit eines betrieblichen Klebeeffekts kann in der Praxis der geförderten Beschäftigung als bloße Option gegeben sein, die zwar im Bereich des Möglichen, aber aktuell noch nicht spruchreif ist (4). Hier ist es von Bedeutung, dass Geförderte und Betreuerinnen und Betreuer rechtzeitig prüfen, ob diese Möglichkeit tatsächlich besteht, anstatt sich Illusionen über nicht vorhandene Anschlusschancen zu machen. Wir finden im Feld Fälle, wo derartige Illusionen notwendige Anstrengungen, Anschlussperspektiven zu schaffen, verhindern.

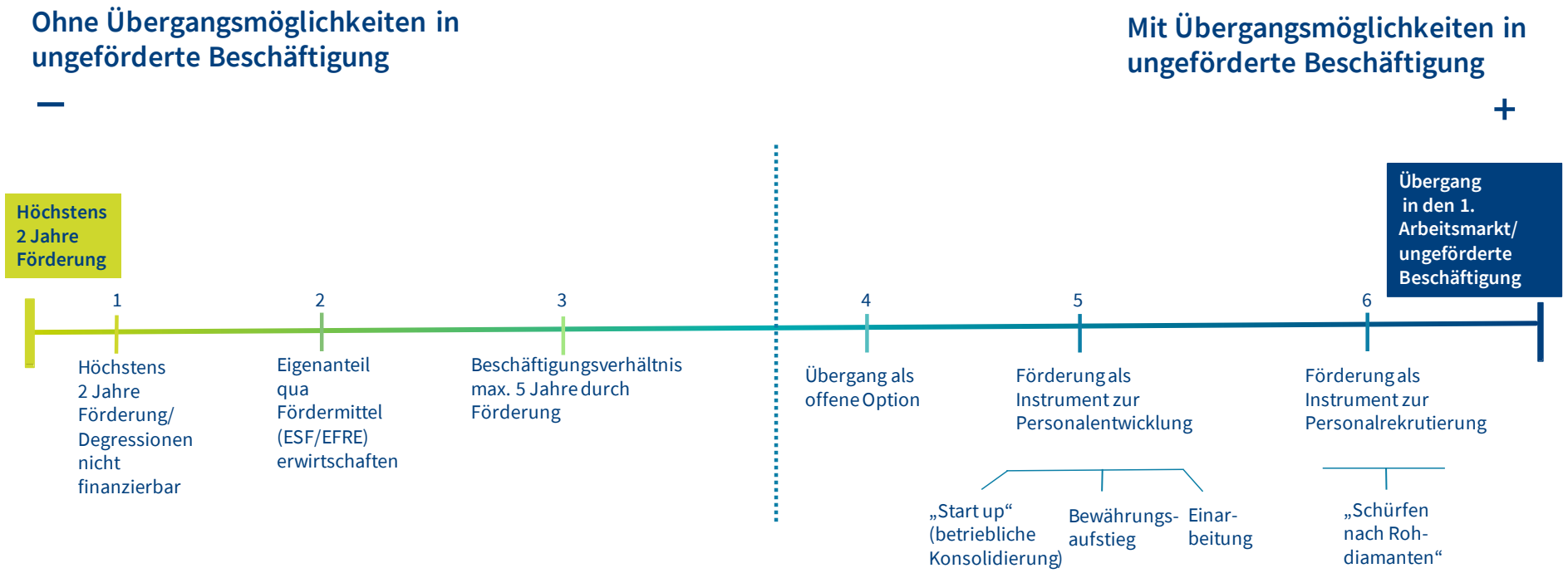
Die beiden folgenden Konstellationen sind dadurch bestimmt, dass die Beschäftigungsbetriebe mit der geförderten Beschäftigung Absichten verbinden, die auf Klebeeffekte hinauslaufen. Wir unterscheiden dabei zwischen der geförderten Beschäftigung als Instrument der „Personalentwicklung“ und zur „Personalrekrutierung“. Im Fall der „Personalentwicklung“ (5) werden während der Förderdauer Entwicklungen von Betrieben und Beschäftigten erwartet, die schließlich einen Klebeeffekt ermöglichen. In der Konstellation „Personalrekrutierung“ (6) wird hingegen von Anfang an die Personalselektion so betrieben, dass man hofft, besonders geeignete Kandidateninnen und Kandidaten für die Stellenbesetzung zu finden, zu testen und zu entwickeln. In der Konstellation „Personalrekrutierung“ ist der Selektionsgedanke entsprechend ausgeprägter.

Die Konstellation „Bewährungsaufstieg“ findet sich in gemeinnützigen Betrieben. Sie führt die dort geläufige Praxis fort, geförderte Beschäftigung als Aufstieg von öffentlich finanzierten Beschäftigten, die sich zuvor in einer Arbeitsgelegenheit bewährt haben, zu nutzen. Für den Betrieb bedeutet das gleichermaßen eine Risikominimierung wie die Förderung eines bzw. einer ehemaligen Langzeitarbeitslosen, für den Beschäftigten bzw. die Beschäftigte eine gute Aussicht auf Arbeitsmarktintegration und einen bemerkenswerten betrieblichen Aufstieg. Allerdings ist damit aufseiten der Geförderten auch der Druck einer Bewährungsanforderung verbunden, die das Beschäftigungsverhältnis von Beginn an prägt.

Das gilt auch für die Konstellation „Einarbeitung“. Auch hier geht es allgemein darum, dass ein/e Geförderte/-r langfristig in eine bestimmte, fordernde Aufgabenstruktur hereinwachsen soll, die er oder sie zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses noch nicht bewältigen kann. Je mehr das gelingt, umso effektiver ist er oder sie für den Betrieb. Es besteht die Aussicht, ein Bestandteil der Kernbelegschaft des Betriebs zu werden, dafür müssen die hohen Anforderungen allerdings bewältigt werden. Auch hier liegt also die Ambivalenz von guter Aussicht und hohem Bewährungsdruck vor.

Schließlich stellt Nutzung der öffentlich geförderten Beschäftigung als Instrument der Personalrekrutierung eine für die betriebliche Integration folgenreiche Strategie dar. Diese Strategie ist für die Geförderten ambivalent, sie nutzt das Gesetz als Selektionsmechanismus für die Personalsuche. Damit sind von Beginn an hohe Anforderungen formuliert, die strikt angewendet werden. Wenn Beschäftigte im Rahmen der Förderung dem nicht gerecht werden, werden sie wieder entlassen.

Abbildung 2: Konstellationen mittel- oder langfristiger Integrationschancen



Quelle: eigene Darstellung. © IAB

6.3.3 Unterstützungs- und Interventionsbedarf

Wie im theoretischen Teil angesprochen, systematisieren wir Unterstützungs- und Interventionsbedarf, der sich bei der betrieblichen Integration ergeben kann, mit Blick auf die soziologische Rollentheorie: An die Beschäftigten werden im Betrieb einerseits Verhaltenserwartungen gerichtet, die sich etwa auf Pünktlichkeit, Einhaltung der Arbeitszeiten, Folgebereitschaft gegenüber Anweisungen von Vorgesetzten, Kooperationsbereitschaft mit Kollegeninnen und Kollegen etc. beziehen. Andererseits unterliegen sie Leistungserwartungen, die auf die sachgerechte Aufgabenerledigung und die fachlich angemessene Bewältigung der Arbeitsaufgaben gerichtet sind. Zusätzlich dazu ergibt sich häufig Unterstützungsbedarf aufgrund von persönlichen Problemen, die ihren Ursprung nicht im Betrieb, sondern im außerbetrieblichen Leben der Geförderten haben. Die kursorische Sammlung beispielhafter Probleme soll hier lediglich andeuten, wie heterogen die Problemlagen bei Geförderten und Betrieben sein können.

Unterstützungsbedarf aufgrund der Qualitätsnorm der Arbeitsrolle

Es kann nicht überraschen, dass Geförderte, die zuvor jahrelang arbeitslos und betrieblichen Anforderungen lange nicht mehr ausgesetzt waren, bei der Qualitätsnorm der Arbeitsrolle Schwierigkeiten haben. Hierzu gehört, dass Anforderungen, die für „reguläre“ Beschäftigte weithin als normal erlebt werden, als Überlastung erfahren werden können, vor allem, wenn sie kontinuierlich gestellt werden. Bestandteil dieser Überforderung ist auch eine reine physische Überlastung, die mit Schmerzen, Verkrampfungen und „Muskelkater“ verbunden ist. Derartige Eingewöhnungsschwierigkeiten sind von tatsächlichen Überlastungen zu unterscheiden, die darin bestehen, dass zu große Lasten getragen, zu hohe geistige oder psychische Anforderungen bewältigt werden müssen, die persönliche Krisen auslösen können. Während im ersten Fall langsames Einarbeiten, zunehmende Geschicklichkeit und Gewöhnung helfen, muss im zweiten Fall eine Anpassung der Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Geförderten erwogen werden. Das gilt auch für das Arbeitstempo und den Arbeitsumfang. Trägt dies keine Früchte, müssen der Betrieb oder die Beschäftigung gewechselt werden. Letzteres kann auch in demselben Betrieb erfolgen. Probleme mit der Qualitätsnorm der Arbeitsrolle können aber auch dann entstehen, wenn sich Geförderte im Gefolge der Euphorie, endlich wieder Leistungsfähigkeit demonstrieren zu können, zu viel zumuten, sowohl mit Blick auf die Menge der Arbeit als auch auf die Qualitätsanforderungen. In beiden Fällen drohen dann ein Scheitern und eine schmerzliche Korrektur durch die Realität.

Unterstützungsbedarf aufgrund der Verhaltensnorm der Arbeitsrolle

Da im Rahmen der geförderten Beschäftigung meist angeleitete Einfacharbeit erbracht wird, die i. d. R. keine Fachkenntnisse voraussetzt, stellen sich Probleme mit der Qualitätsnorm eher in besonderen Konstellationen, etwa den oben angedeuteten „Bewährungsaufstiegen“. Verbreitet sind demgegenüber Probleme mit den Verhaltensanforderungen, was einerseits daran liegt, dass die Situation der abhängigen Beschäftigung, also ein konkreter Herrschaftszusammenhang, den meisten Geförderten schon lange nicht mehr geläufig ist und daher als schroffe Konfrontation mit Autoritäten erscheinen kann, die (mehr) Leistung oder Wohlverhalten verlangen. Andererseits spielen Suchterkrankungen oder spezielle Lebensumstände, die mit der langen Arbeitslosigkeit einhergingen, dabei eine Rolle. In einzelnen Fallbeispielen aus der vorliegenden Untersuchung kommt es immer wieder zu Problemen, weil Geförderte entweder in der Beschäftigungssituation

offen Alkohol konsumieren oder die Folgen übermäßigen Konsums außerhalb der Arbeitszeit unübersehbar sind. Auch regelmäßige Unpünktlichkeit ist ein verbreiteter Konfliktherd. Wenn auch zunächst häufig vermutet wird, dass die ehemaligen Langzeitarbeitslosen „nicht aus dem Bett kommen“, so ist diese aber auch auf Verkehrsprobleme oder die Unkundigkeit in der Nutzung des ÖPNV zurückzuführen.

Zu den regelmäßig auftretenden Problemen gehören auch Disziplinprobleme, Schwierigkeiten, den Anweisungen Vorgesetzter zu folgen, mit Kollegeninnen und Kollegen zu kooperieren oder einen angemessenen Umgang mit Kundeninnen und Kunden zu finden. Nicht immer sind diese Probleme ausschließlich bei den Geförderten zu suchen. Es tauchen auch unangemessene Forderungen nach „Unterordnung“ seitens der Vorgesetzten auf oder eine mangelnde Akzeptanz von Kollegeninnen und Kollegen, die verminderte Leistungsanforderungen an Geförderte nicht tolerieren wollen. Alle hier angedeuteten Probleme erschweren die betriebliche Integration und können als mehr oder weniger große Risiken für die Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse betrachtet werden. Sie sind regelmäßig Einsatzgebiete für die gbB. Nicht zu vergessen ist jedoch, dass auch Arbeitgeber häufig unterstützend agieren und damit nicht nur die Betreuerinnen und Betreuer entlasten, sondern auch die notwendigen Rahmenbedingungen für eine gbB bereitstellen.

Unterstützungsbedarf aufgrund der außerbetrieblichen Lebensführung

Schließlich sind Probleme zu nennen, die dem persönlichen Leben der Geförderten entstammen und die Beschäftigungsstabilität gefährden können. Hierbei handelt es sich um teils außerordentlich dramatische Lebensumstände, die sich den Kategorien der Sozialstatistik jedoch entziehen. Dass besonders lange Arbeitslosigkeit häufig mit schwierigen Lebensumständen verbunden ist, ist evident, weshalb im Kontext des THCG mit den im Folgenden geschilderten Problemlagen gerechnet werden muss. Generalisieren lässt sich dieser Sachverhalt allerdings nicht; nicht alle Geförderten haben derartige Hintergründe.

Zu den dramatischen Lebensumständen, die gefördert Beschäftigte zu bewältigen haben, gehören in unserem qualitativen Untersuchungssample unter anderem psychische Erkrankungen, die mit wiederkehrenden Aufenthalten in Kliniken und Medikationen verbunden sind, die die Arbeitsfähigkeit einschränken. Auch die Erfahrung von zurückliegender, langer Obdachlosigkeit bzw. eine akut drohende Obdachlosigkeit müssen verarbeitet werden. Geförderte sind von Drogen-, Alkohol- oder Tablettensucht, auch in Kombination, betroffen, haben kriminelle Karrieren hinter sich, die z. T. zu langen Gefängnisaufenthalten führten. Es gilt, mit der Inobhutnahme eigener Kinder durch das Jugendamt sowie mit schweren familiären Konflikten zurechtzukommen. Auch extremes Übergewicht oder die Folgen von extremer Gewichtsabnahme behindern sie bei der Arbeit. Für manche Geförderte ist Überschuldung in verschiedenen Dimensionen ein Problem. Andere Geförderte hatten vor der Förderung noch nie ein Arbeitsverhältnis, sondern ausschließlich „Maßnahmeerfahrung“ oder Erfahrung mit der Gefängniswerkstatt. Auch extrem vereinsamte Geförderte, die unter diesem Zustand erheblich leiden, sind im Sample.

Diese Aufzählung vermittelt nicht nur einen Eindruck davon, wie schwierig die betriebliche Integration neben der Bewältigung krisenhafter außerbetrieblicher Situationen sein kann und wie umfangreich die Ansatzstellen für eine Unterstützung sein können, vor allem verweist sie darauf, dass die gbB kaum alleine bei allen diesen schweren Problemen helfen kann. Daher ist noch mal daran

zu erinnern, wie wichtig die Weiterleitung von Geförderten mit schweren Problemen zu professionellen Fachdiensten ist und damit eine gute Vernetzung der gbB mit den unterstützenden Angeboten des Sozialstaats.

6.3.4 Ein „impressionistisches Panorama“: Fünf Vignetten

Die folgenden Vignetten greifen allesamt Aspekte der vorangestellten theoretischen Erörterungen, aber auch der Blitzlichter aus dem Forschungsfeld auf. Die Darstellungsweise ist aber nicht länger theoretisch oder begrifflich sortiert, sondern versucht, Licht auf das Zusammentreffen verschiedener Themen, Problembereiche und Konstellationen zu werfen und dabei einzelne Fallkonstellationen in den Mittelpunkt zu stellen. Dadurch soll ein lebendiger Eindruck von der Realität der geförderten Beschäftigung vermittelt werden, die ja immer in einer vielfach überdeterminierten Situation entsteht. Hier wird auf die verschiedenen Konstellationen eingegangen, die sich im Dreieck betrieblicher Beschäftigung (1), der besonderen Lebenssituation des jeweiligen Beschäftigten (2) und begleitender Unterstützung (3) ergeben. Bei der Auswahl der Vignetten wurde darauf geachtet, dass zunächst unterschiedliche „Konstellationen betrieblicher Integration“, wie sie in Kapitel 5.2 erörtert wurden, vorliegen. Die folgenden Darstellungen sind entlang der aufsteigenden Möglichkeit/Wahrscheinlichkeit von mittelfristiger arbeitsmarktpolitischer Integration sortiert und beginnen mit einem Fall, bei dem das geförderte Beschäftigungsverhältnis maximal 2 Jahre dauern kann, also bis zu dem Zeitpunkt, an den die Lohnkostensubvention reduziert wird. Die beiden letzten Vignetten dagegen illustrieren Fälle, wo mögliche Klebeeffekte im Anschluss an das geförderte Beschäftigungsverhältnis bereits die gegenwärtige Situation der Beschäftigten beeinflussen. Auch hinsichtlich der Interventionsbedarfe seitens der gbB (Kapitel 5.3 und 5.4) variieren die Falldarstellungen. Im ersten dargestellten Fall liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinerlei Unterstützungsbedarfe hinsichtlich der Leistungs-und Verhaltenserwartungen vor, ebenso wenig wie mit Blick auf die außerberufliche Lebensführung. Allerdings zeigt sich, dass für die gbB auch die Problematik des arbeitsmarktpolitischen Übergangsmanagements relevant sein muss, wenn keine Klebeeffekte möglich sind. Im Kontrast dazu illustriert die zweite Vignette, dass auch außerberufliche Probleme nicht unbedingt einen Interventionsbedarf für die gbB darstellen, wenn die gefördert Beschäftigten selbst in der Lage sind, diese zu bewältigen. Hier ist demgegenüber die fachlich außergewöhnlich fordernde betriebliche Situation das Feld auf dem gbB in spezieller Weise eingebunden werden soll. Im Kontrast dazu verdeutlicht Vignette 3, dass gerade bei großen persönlichen und betrieblichen Problemen des Geförderten die Einrichtung einer fall- und bedarfsangemessenen Betreuungsbeziehung nicht immer gelingt. Schließlich reflektieren die Fall-Illustrationen auch Differenzen hinsichtlich der Frequenz und der Kontinuität des Betreuungsverhältnisses, die in ihrer Bedeutung erst in der Längsschnittperspektive deutlich werden können. So liegt in Vignette 5 etwa faktisch ein Abbruch des Betreuungsverhältnisses aufgrund bürokratischer Fehler vor, das aus Sicht von Gefördertem und Betreuer notwendigerweise fortgeführt werden soll, ähnlich ist auch die Konstellation in Vignette 4. Vignette 3 deutet an, wie die Reduktion der Frequenz der Betreuung die Qualität der Betreuungsbeziehung affiziert. In Vignette 2 kommt ein Fall zum Ausdruck, bei dem der Wechsel des Betreuungspersonals relativ unproblematisch ist, weil es sich hier eher um eine Fachberatung als um eine persönliche Beratungsbeziehung handelt.

Vignette 1: „Ehrenamt als ÖGB“

Folgender Fall steht für ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis, in dem die Arbeitstätigkeit eigentlich dem Bereich des ehrenamtlichen Engagements zuzuordnen ist. Von Beginn an ist allen Beteiligten außer dem gbB-Personal des Trägers klar, dass das Beschäftigungsverhältnis mit der ersten Degression des 100-prozentigen Lohnkostenzuschusses enden wird. Für die Geförderte ist dies nicht problematisch. Für sie steht im Vordergrund, sich mit ihren Stärken und Fähigkeiten auf sozial anerkannte Weise einbringen zu können und zugleich dem ALG-II-Bezug zu entgehen. Interessant ist ebenfalls, dass sich die hier vollzogene gbB ausschließlich für Probleme des Betriebes mit der Geförderten zuständig fühlt. Da derlei aber keine bestehen, sieht das gbB-Personal auch keinen Betreuungsbedarf.

Die ehemalige Industriearbeiterin, Mitte 50, wurde Anfang der 1990er Jahre arbeitslos und erhielt daraufhin eine Umschulung zur Werbefachfrau. Diesen Beruf übte sie gerne aus und war darin auch einige Jahre selbstständig tätig. Infolge drastischer Auftragsrückgänge folgten die Insolvenz und der ALG-II-Bezug, verbunden mit einigen persönlichen und familiären Problemen. Im ALG-II-Bezug verblieb sie fast zehn Jahre. Nach einer schwierigen Trennungs- und Scheidungsphase lebt die Geförderte wieder in einer stabilen Partnerschaft. Mit ihrem Lebensgefährten, der ebenfalls im ALG-II-Bezug ist, betreibt sie einen großen Obst- und Gemüsegarten, dem sie fast ihre gesamte Zeit widmet. Zudem kümmert sie sich um ihren erwachsenen Sohn, der nach wie vor bei ihr lebt und sich ebenfalls im ALG-II-Bezug befindet. Insgesamt sieht die Geförderte sich sozial gut eingebettet, einzig die Entwicklung ihres Sohnes bereite ihr aufgrund seines Betäubungsmittelkonsums Sorge.

Über ihre Arbeitsvermittlerin erhielt die Geförderte in einem Beratungsgespräch Kenntnis von der Möglichkeit eines geförderten Beschäftigungsverhältnisses nach §16i SGB II. Daran war sie interessiert und suchte sich im Folgenden selbst eine Arbeitsstelle. Über bereits bestehende Kontakte arrangiert die Geförderte schließlich ein Beschäftigungsverhältnis in einem „Kulturverein“. Nach einem Jahr der Beschäftigung hat sich die Geförderte bestens eingearbeitet und übernimmt im Verein zentrale Funktionen. Dazu zählen die Mitgliederverwaltung, die Katalogisierung des Vereinseigentums, die Organisation von Feiern und Festen. Ebenso übernimmt sie die Öffentlichkeitsarbeit. Laut der Geförderten wären ihre Kompetenzen als gelernte Werbefachfrau und ihre Eigenständigkeit, die sie auf ihre mehrjährige Selbstständigkeit zurückführt, dabei von großer Hilfe. Auch aus Sicht des Vereinsvorstands ist sie ein „Glücksgriff“. Niemand habe damit gerechnet, dass von ihr so viel Positives für den Verein ausgehen würde. Der Vereinsvorstand sieht im Beschäftigungsverhältnis eine starke Verbindung zwischen einer Selbstverwirklichungsmöglichkeit der Geförderten und dem Nutzen des Vereins.

Eine Weiterbeschäftigungsmöglichkeit nach Ende der Vollförderung wird dem Verein aus finanziellen Gründen nicht möglich sein. Das Beschäftigungsverhältnis wird daher nach dem zweiten Förderjahr enden. Bereits jetzt hat der Verein ein neues Beschäftigungsverhältnis nach §16i SGB II begründet. Die neue Kollegin soll von der Geförderten eingearbeitet werden und später Teile ihrer Aufgaben übernehmen. Die Geförderte äußert im Interview, sie mache sich über das nahende Beschäftigungsende, wie auch über einen eventuellen Übergang in eine ungeförderte Beschäftigung, keine besonderen Gedanken. Grundsätzlich würde ihr die Werbebranche liegen, sie mache sich aber keine Hoffnungen, mit Mitte 50 hier wieder Fuß fassen zu können. Einen Umzug aus beruflichen Gründen schließt sie für sich aus. Insgesamt habe sie gelernt, in Erwerbsangelegenheiten nur von Situation zu Situation zu entscheiden. Weitergehende Pläne würde sie nicht schmieden. Als

eine vage Überlegung wirft sie allerdings doch die Möglichkeit auf, den Eigenanteil von zehn Prozent für ihr drittes Beschäftigungsjahr aus ihren eigenen Sparrücklagen zu entnehmen und diese dem Verein zu spenden, um damit ihre Weiterbeschäftigung zu sichern.

Die gbB wurde von Trägern erbracht, zunächst von einem kleinen Träger, finanziert über AVGS, dann von einem größeren Träger, mit dem das Jobcenter eine Leistungsvereinbarung geschlossen hatte. Die Geförderte hatte damit Kontakt zu zwei unterschiedlichen Betreuungskräften von zwei Trägern. Allerdings fand nach Aussage aller Beteiligten in diesem Fall praktisch keine Betreuung statt. Begründet wurde dies damit, dass die Geförderte die Leistungs- und Verhaltenserwartungen des Vereines übererfülle und es auch nie zu einer Beanstandung komme. Private Angelegenheiten, wie die Lebensumstände der Geförderten, insbesondere der zuweilen sehr akute Betäubungsmittelkonsum ihres Sohnes oder die Hintergründe für den langen passiven Leistungsbezug, wurden in der gbB nie thematisiert, obwohl sie als „offenes Geheimnis“ sowohl dem Arbeitgeber als auch dem Trägerpersonal bekannt waren. Schließlich wurden noch die Restriktionen zur Vermeidung der Verbreitung des Coronavirus‘ angeführt, wodurch Präsenztermine auf das Nötigste beschränkt werden mussten. Die Geförderte war aus Sicht des Betreuers ein Fall, in dem eine Betreuung unter den geltenden Vorzeichen nicht notwendig war. Die Geförderte selbst suchte ihrerseits allerdings auch nicht die Nähe zum Trägerpersonal. Im Erstinterview äußerte sie zudem, eine große Skepsis gegenüber dem „sogenannten Coaching“ gehabt zu haben. Weil die gbB allerdings obligatorisch sei, stimmte sie widerwillig zu. Schließlich zeigte sie sich über die bei ihr realisierten Form der gbB nahezu erleichtert. Nahezu sinnbildlich für die in diesem Fall vollzogene Distanz in der Betreuer/-in-Geförderten-Beziehung steht schließlich der Sachverhalt, dass der Betreuer im Interview ein vollkommen verzerrtes Bild von den prospektiven Weiterbeschäftigungschancen der Geförderten bei dem Kulturverein zeichnet. Aus seiner Sicht würde die Geförderte zu „100 Prozent“ weiterbeschäftigt, eben, weil sie doch für den Verein viel Gutes tue. Die betriebliche Realität scheint ihm in diesem Fall gänzlich entgangen zu sein. Die vom Jobcenter an den Träger vergebene gbB endete nach dem ersten Förderjahr. Ob eine Betreuung am Ende der Vertragslaufzeit wiederaufgenommen wird, muss die Längsschnittperspektive zeigen.

Vignette 2: „Bewährungsaufstieg“

Hier handelt es sich um einen 50-jährigen Geförderten, der als Bauhelfer bei einem gemeinnützigen Verein angestellt ist. Zentral an diesem Fall ist zum einen die betriebliche Konstellation eines Vereins, der zusätzlicher Fördermittel bedarf, um überhaupt einen Arbeitsplatz anbieten zu können und kaum die Möglichkeit eines Klebeeffekts bereitstellen kann. Zum anderen wird an diesem Fall exemplarisch deutlich, inwiefern der nicht seltene Fall eines Übergangs von einer AGH-Maßnahme in eine Förderung nach §16i SGB II mit veränderten betrieblichen Anforderungen und spezifischen Perspektiven auf eine weitere Arbeitsmarktintegration einhergeht.

Der Geförderte hatte sich nach dem nachträglichen Erwerb des Realschulabschlusses zunächst als Zeitsoldat verpflichtet und in diesem Rahmen auch Aufgaben als Ausbilder übernommen. Nach dem Ausscheiden aus der Bundeswehr absolvierte er eine Ausbildung zum Fachlageristen, woran sich eine über ca. 15 Jahre währende, zumindest anfangs relativ stabile Erwerbslaufbahn anschloss. Diese umfasste nicht nur Tätigkeiten im erlernten Beruf, sondern auch weitere geringqualifizierte Tätigkeiten als Lieferfahrer oder Hausmeister. Die Beschäftigungsverhältnisse wurden sukzessive prekärer und kurzfristiger, und seit etwa zehn Jahren befindet sich der Geförderte im ALG-II-Bezug. Noch vor Beginn dieser Phase der Arbeitslosigkeit heiratete er und bekam mit seiner

Frau eine Tochter. Die Ehe wurde jedoch nach wenigen Jahren geschieden. Seitdem schwelt ein Streit um das Sorgerecht für die Tochter, die bei der Mutter in einer nahegelegenen Großstadt wohnt. In der Phase vor dem Eintritt in die Förderung nach §16i SGB II war der Geförderte zum einen seit einigen Jahren als Hausmeister bei seinem Vermieter beschäftigt, für den er eine Reihe von Mietobjekten auf Basis einer geringfügigen Beschäftigung betreute. Zum anderen nahm er ab 2018 an einer Arbeitsgelegenheit bei seinem jetzigen Arbeitgeber teil, von der er Anfang 2019 in das jetzige geförderte Beschäftigungsverhältnis übergegangen ist.

Der Arbeitgeber des Geförderten ist ein kleiner regionaler Verein in einer ländlichen Region, der Aufgaben der regionalen Strukturförderung mit der Durchführung von Beschäftigungsprojekten verbindet. Neben vier ungefördert sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die Anleitung und Verwaltung übernehmen, sind eine ganze Reihe von Personen als Arbeitskräfte in die Projekte des Vereins eingebunden – der eine Teil auf der Basis von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in erster Linie Arbeitsgelegenheiten, der andere Teil als Straffällige, die die gerichtlich verhängten Sozialstunden dort ableisten. Eine Kernaufgabe des Vereins besteht in dem Erwerb und der anschließenden Aufarbeitung von Fachwerkhäusern im alten Ortskern des Dorfes. Diese werden von den Arbeitskräften unter Anleitung eines Pädagogen und Handwerkers renoviert und anschließend genutzt, um darin soziale Angebote wie betreutes Wohnen oder strukturstärkende Maßnahmen wie günstige Räume für Workshops oder einen Laden mit regionalen Produkten darin unterzubringen. Das gesamte Geschäftsmodell des Vereins beruht maßgeblich auf der Akquise verschiedener Gelder der Strukturförderung (v. a. ESF und EFRE), die den Erwerb der Objekte ermöglichen, sowie dem Einsatz geförderter bzw. kostenloser Arbeitskräfte als Grundlage für deren Renovierung.

Mit Einführung des THCG war für den Verein klar, dass aus dem Kontingent der gegenwärtigen AGH-Kräfte die drei leistungsstärksten für eine Förderung nach §16i SGB II ausgewählt werden sollten, was mit dem zuständigen Jobcenter entsprechend arrangiert wurde. Ein erklärtes Ziel dieses Vorhabens bestand für den Arbeitgeber in der Verstetigung der Beschäftigungsverhältnisse als Grundlage der Teilhabe für die Beschäftigten, vor allem aufgrund der längeren Dauer und Entlohnung im Rahmen der Förderung nach §16i SGB II gegenüber einer Arbeitsgelegenheit, aber auch mit Blick auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen durch eine längerfristige Beschäftigung und die Ausübung verantwortungsvollerer Tätigkeiten. Denn verbunden mit der Umwandlung der Arbeitsgelegenheit ist zugleich ein zweites Ziel, nämlich eine Erweiterung des Aufgabenspektrums und eine gesteigerte Leistungserwartung gegenüber den Geförderten, die diesen „Aufstieg“, wie dies die Arbeitgeberin selbst bezeichnet, vollzogen haben. Im Falle des Geförderten haben sich seine bisherigen Hilfsarbeiten am Bau dahingehend erweitert, dass ihm nun auch die Planung und der Einkauf des benötigten Materials anvertraut wurden und er Angebote für extern eingekaufte Dienstleistungen einholen muss. Hinzu kommt, dass er den Anleiter in Verwaltungsaufgaben, darunter die Dokumentation der Sozialstunden, entlasten sowie weitere koordinierende Aufgaben übernehmen soll.

Hieraus ergibt sich die Grundkonstellation, dass der Geförderte deutlich stärker in seiner Arbeitsrolle gefordert ist, da er nunmehr eine herausgehobene Funktion gegenüber seinen ehemaligen Kollegeninnen und Kollegen einnimmt, die er jetzt anleitet. Gleichzeitig besteht bei dem Verein, der ihn beschäftigt, praktisch keine realistische Chance auf eine ungeförderte Beschäftigung nach Ende der Förderdauer. Vielmehr ist es zum Zeitpunkt des ersten Interviews noch unklar, ob die Förderdauer überhaupt ausgeschöpft werden kann, da die Laufzeit seines Arbeitsvertrags an die

Fertigstellung des jetzigen Objekts im kommenden Jahr geknüpft ist. Sollten bis zu diesem Zeitpunkt keine weiteren Fördermittel akquiriert sowie ein geeignetes Objekt zur Renovierung gefunden werden, müsste die Förderung nach §16i SGB II bereits nach zwei Jahren beendet werden. Die Aussichtslosigkeit einer ungeförderten Beschäftigung räumt nicht nur die Arbeitgeberin offen ein, sondern auch der Geförderte selbst schätzt dies als sehr unwahrscheinlich ein. Folglich bewirbt er sich während der Förderung aus eigenem Antrieb weiterhin bei anderen Unternehmen. Im Einklang hiermit nennt die Arbeitgeberin als Ziel der Förderung nach §16i SGB II, den Geförderten durch eine allgemeine Stärkung und die gesammelte Arbeitserfahrung den Übergang in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis bei einem anderen Arbeitgeber zu erleichtern. Mit anderen Worten geht es für die Arbeitgeberin neben der Ermöglichung von Teilhabe durch die Verstetigung darüber hinaus um die Erzeugung von Brückeneffekten in den Arbeitsmarkt.

Einen weiteren Ausdruck findet diese Orientierung an Brückeneffekten darin, dass das Qualifizierungsbudget strategisch eingesetzt wird, auch auf Initiative des Geförderten. Seit Beginn der Förderung hat dieser bereits einen Anleiterschein erworben sowie ein Zertifikat als betrieblicher Sicherheitsbeauftragter. Die angestrebte Teilnahme an einem Computerkurs wurde hingegen abschlägig beschieden mit dem Hinweis, dass er aufgrund seines offiziellen Einsatzes als Bauhelfer diesen kaum benötige, auch wenn es aufgrund des erweiterten Aufgabenspektrums hilfreich wäre. Zudem plant der Geförderte die Teilnahme an einer Weiterbildung als Brandschutzbeauftragter.

Bei der Betreuerin des Geförderten handelt es sich um eine Angestellte des lokalen Jobcenters, die erst vor wenigen Monaten von einem anderen Jobcenter in die Region gewechselt ist. Vor ihrem Quereinstieg in die Arbeitsverwaltung hat sie einen Abschluss in Wirtschaftspsychologie erworben und eine Zeitlang im Personalbereich eines großen Unternehmens gearbeitet. Auch wenn sie aufgrund ihres Studiums und ihrer Erfahrung durchaus auf Gesprächstechniken zurückgreifen kann, handelt es sich bei der Betreuung von gefördert Beschäftigten für sie um ein neues Tätigkeitsfeld. Dies geht damit einher, dass sie bereits die dritte Person seit Einführung des THCG ist, die diese Stelle der Betreuerin in ihrem Jobcenter begleitet, so dass sie auch für den Geförderten die dritte Betreuerin in einem Zeitraum von anderthalb Jahren ist. Die Betreuerin selbst umschreibt ihr Selbstverständnis damit, dass sie die Geförderten begleitet „in allen Belangen, die ihn beschäftigen“, was neben den erwerbsbezogenen Fragen dezidiert auch Fragen des Privatlebens umfasst.

Insgesamt ist die Bedeutung der Betreuung im geschilderten Fall allerdings von eher untergeordneter Bedeutung. Dies liegt in erster Linie daran, dass der Geförderte vergleichsweise wenige Problemlagen aufweist. Seine persönlichen Angelegenheiten kann er durchaus selbst regeln, wie er etwa mit einem gewissen Stolz hinsichtlich seines Umgangs mit dem Betreuungsrechtsstreit um seine Tochter betont. Auch finden sich keine weiteren gravierenden Problemlagen, die einer Bearbeitung bedürften. Folglich nimmt der Geförderte seine Betreuerin vor allem als Erleichterung mit Blick auf den Kontakt mit dem Jobcenter wahr, da er durch ihre Termine beim Arbeitgeber dort nicht mehr persönlich vorstellig werden muss. Diese Erleichterung erstreckt sich auch auf die Beantragung der von ihm gewünschten Qualifizierungen. Darüber hinaus nimmt er das grundlegende Hilfeangebot und die prinzipielle Erreichbarkeit der Betreuerin dankend wahr, sieht aber keinen weiteren Bedarf seinerseits, so dass das Themenspektrum der Betreuung sehr begrenzt ist und auch keine Vermittlung an andere Dienste umfasst. Stattdessen dominieren ein eher distanziertes Verhältnis und rollenförmiges Verhalten zwischen Betreuerin und Gefördertem, da letzterer die Betreuerin nach wie vor primär als, wenn auch sehr wohlwollende, Mitarbeiterin des Jobcenters

wahrnimmt. So verbleibt die Beziehung zwischen beiden allein schon aus organisatorischen Gründen auf einer stark formalen Basis, in deren Rahmen sich zunächst nur eher organisatorische Themen bearbeiten lassen. Im konkreten Fall wird dies womöglich zusätzlich dadurch befördert, dass es sich bei der Betreuerin um eine Jobcenter-Mitarbeiterin handelt, die bewusst auch administrative Aufgaben gegenüber den Geförderten übernimmt. Gleichwohl scheinen hieraus aufgrund des geringen Unterstützungsbedarfs des Geförderten keine Probleme zu entstehen.

Wohl auch aus den skizzierten Gründen beschränken sich die Kontakte zwischen dem Geförderten und der Betreuerin auf monatliche Termine beim Arbeitgeber. Dort ist sie durchaus willkommen und hat auch geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung. Darüber hinaus bietet sie bei Bedarf für alle dort beschäftigten Geförderten weitere Termine an, die von den beiden anderen Geförderten des Arbeitgebers auch durchaus wahrgenommen werden.

Allerdings artikuliert die Arbeitgeberin im Rahmen des Interviews ihrerseits die Absicht, die Betreuerin hinzuzuziehen, um die Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Geförderten zu unterstützen. Diese ist bislang hinter ihrer Erwartung zurückgeblieben, da er weder die organisatorischen Aufgaben der Koordination mit der aus ihrer Sicht notwendigen Effizienz durchführt, noch sich als die erhoffte Entlastung des Anleiters bei administrativen Aufgaben erwiesen hat. Zudem erlebt sie den Geförderten mit Blick auf Pünktlichkeit und die Einhaltung der vorgesehenen Pausen als zu undiszipliniert. Hier erhofft sie sich durch ein gemeinsames Gespräch mit der Betreuerin und dem Geförderten einen Beitrag zu dessen effizienterem Einsatz im Betrieb. Die praktische Umsetzung dieses Anliegens stand zum Zeitpunkt der Interviewerhebung noch aus. Insofern wird in der Längsschnittperspektive der Untersuchung zum einen von Interesse sein, ob die Betreuerin tatsächlich auf dieser Ebene Erfolge erzielen kann. Zum anderen wird zu fragen sein, ob es ihr gelingt, den Kontakt zu dem Geförderten informeller zu gestalten und womöglich auch andere Themen und eventuelle Probleme zu adressieren.

Vignette 3: „Jemand ist für mich da“

Der hier beschriebene Fall fokussiert auf die Darstellung der Beziehung zwischen dem Geförderten und seiner Betreuerin. Während die Betreuerin die gbB von sich aus grundsätzlich eher formalbürokratisch organisiert, fordert der Geförderte bei Bedarf persönliche Unterstützungsleistungen ein. Er nimmt somit aktiv an der Gestaltung der Unterstützungsbeziehung teil. Die Betreuungsleistung selbst ist dabei jedoch weniger von einer professionellen und zielgerichteten Bearbeitung von Problemen geprägt. Für den Geförderten nimmt die gbB vor allem aufgrund seiner Einsamkeit eine wichtige stabilisierende Funktion ein.

Bei dem Geförderten handelt es sich um einen jungen Mann Anfang 30. Vor der Förderung verfügte er über nahezu keinerlei berufliche Erfahrungen. Nach seinem Hauptschulabschluss begann er eine Ausbildung als Bäcker, beendete diese aber infolge von Problemen mit dem Vorgesetzten frühzeitig. Da er keinen Führerschein besitzt, ist er in seinem eher ländlich geprägten Wohnort zudem in seiner beruflichen Mobilität stark eingeschränkt. In seiner Kindheit und Jugend wurde er nach eigenen Aussagen in der Schule von Mitschülerinnen und Mitschülern gemobbt, weshalb er auch heute noch sehr sensibel auf Äußerungen Anderer zu seiner Person reagiere. Im Alter von 18 Jahren beging seine damalige Freundin Selbstmord. Dies stürzte den Geförderten in eine tiefe emotionale Krise, die sowohl durch einen erhöhten Alkohol- und Drogenkonsum als auch durch

eine fortwährende Antriebsschwäche gekennzeichnet war. Der Geförderte hat in der Vergangenheit nur wenig familiäre Unterstützung erfahren. Außerhalb seiner Familie bestehen kaum soziale Kontakte. Er berichtet lediglich von einem guten Freund. Sein aktuell größtes Problem stellt seine Wohnsituation dar. Der Geförderte wohnt aufgrund eines geerbten Wohnrechts mit seinem älteren Bruder gemeinsam in einem Haus. Von diesem wird er nach eigenen Angaben regelmäßig tyrannisiert und beschimpft. Er möchte gerne ausziehen, ist aber emotional und finanziell nicht in der Lage, sein Vorhaben selbständig umzusetzen.

Die gbB beginnt in dem für den Geförderten zuständigen Jobcenter grundsätzlich mit einem „heranführenden Coaching“, bei dem im Idealfall zunächst eine Vertrauensbeziehung zur Betreuungskraft hergestellt und der bzw. die Geförderte auf die Aufnahme einer Beschäftigung vorbereitet wird. Dies beinhaltet auch z. B. Praktika in potenziellen Beschäftigungsbetrieben. Für den hier beschriebenen Fall wird die gbB über einen externen Träger umgesetzt. Bei der zuständigen Betreuerin des Geförderten handelt es sich um eine Quereinsteigerin, die bereits unterschiedliche Berufe ausgeübt hat. Einen sozialen personenbezogenen Dienstleistungsberuf mit Interventionskompetenz hat sie jedoch nicht erlernt. Die Betreuerin beruft sich bei ihrer Arbeit mit den Geförderten auf ihre nach eigenen Angaben umfangreiche Lebenserfahrung. Im Vorfeld ihrer Tätigkeit wurde sie vom Trägerverein geschult, bewertet dies jedoch als wenig hilfreich. Die Betreuerin arbeitet im Zuge ihrer Tätigkeit nicht mit anderen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auf kommunaler Ebene zusammen. Sie steht dem Einbezug externer Hilfesysteme grundsätzlich eher skeptisch gegenüber, da die Geförderten eigene Kompetenzen entwickeln sollen, um die an sie gestellten Anforderungen selbständig zu bewältigen. Als „Ultima Ratio“ würde sie bei Bedarf einschlägige Kontaktadressen an die Geförderten übermitteln. Eine Begleitung dorthin schließt sie jedoch aus.

Die Betreuerin organisiert die Kontakte zu den Geförderten üblicherweise über persönliche Treffen, die vorrangig im Rahmen eines formalisierten Settings realisiert werden, entweder in den Räumlichkeiten des Trägers oder des Betriebs. Für die Gesprächstermine plant sie eine Stunde ein. Darüber hinaus fanden in dem hier beschriebenen Fall auch spontane telefonische Kontakte statt, die i. d. R. vom Geförderten situationsbedingt und aus eigener Initiative hergestellt wurden.

Im Falle des Geförderten lagen zwischen dem Beginn der Betreuung und der Aufnahme einer Beschäftigung etwa vier Monate. In dieser Zeit fanden insgesamt sechs persönliche Treffen zwischen dem Geförderten und der Betreuerin statt. Die Betreuerin beschreibt den Geförderten zu Beginn als wenig gesprächsbereit. Ihr Ziel war es, ihn aus seiner „Hartz-IV-Lethargie“ zu befreien und dazu zu motivieren, an sich und seinem Erscheinungsbild zu arbeiten. Vor dem Eintritt in die öffentlich geförderte Beschäftigung absolvierte der Geförderte zunächst zwei Praktika. Das erste Praktikum fand in der Altenbetreuung in einem Pflegeheim eines gemeinnützigen Trägers statt. Die Tätigkeit sagte ihm jedoch überhaupt nicht zu. Das Praktikum endete letztlich damit, dass der Geförderte seine, nach eigenen Angaben, schlimmste Krise (Nervenzusammenbruch) erlebte. In den Folgeterminen konzentrierte sich die Betreuerin vorrangig darauf, mit dem Geförderten neue Beschäftigungsperspektiven zu erarbeiten. Die Interviews geben jedoch keinen Hinweis darauf, dass die Krise die Häufigkeit oder Intensität der Betreuung gesteigert hat. Darüber hinaus lässt das Ereignis darauf schließen, dass das Praktikum durch die Betreuerin nicht ausreichend begleitet wurde. Vermutlich hätte der Eintritt der Krise verhindert werden können, wenn der Geförderte frühzeitig Hilfestellungen zur Bewältigung seiner Nöte und Ängste erhalten hätte. Zugleich läutete das Erlebnis aber auch einen Wendepunkt ein, an dem der Geförderte seine eigene Perspektivlosigkeit, aber

auch seine Einsamkeit, erkannte. In der Folge gelang es ihm, sich gegenüber seiner Betreuerin – aber auch gegenüber der Einrichtungsleitung – zu öffnen und seine Probleme zu kommunizieren.

Der Wechsel des Geförderten zur Haustechnik desselben Pflegeheims, in dem er bereits sein Praktikum in der Altenbetreuung absolvierte, erfolgte auf eigenen Wunsch. Sowohl die Betreuerin als auch die Einrichtungsleitung standen dem Berufswunsch zunächst skeptisch gegenüber, da sie ihm kein handwerkliches Geschick zutrauten. Deshalb musste der Geförderte zunächst ein weiteres vierwöchiges Praktikum als Hausmeistergehilfe absolvieren. Unmittelbar im Anschluss an das Praktikum wurde der Arbeitsvertrag geschlossen.

Der Geförderte ist nun seit November 2020 nach §16i SGB II als Hausmeistergehilfe in der Einrichtung beschäftigt. Er war zunächst für 24 Wochenstunden angestellt. Der Stundenumfang wurde als Resultat seiner positiven Entwicklung anschließend zunächst auf 30 Stunden aufgestockt und dann – neun Monate nach Beschäftigungsbeginn – in eine Vollzeitbeschäftigung umgewandelt. Der Arbeitsvertrag zwischen dem Betrieb und dem Geförderten wurde über den vollen Förderzeitraum, d. h. über 5 Jahre, abgeschlossen.

Mit dem Übergang in die Beschäftigung reduzierte sich die Zahl der persönlichen Treffen im Rahmen der gbB auf monatliche Termine. Während des coronabedingten Lockdowns fanden keine Termine zwischen der Betreuerin und dem Geförderten statt. Die Betreuerin begleitet in der Einrichtung insgesamt sieben Geförderte über §16i SGB II. Sie besucht die Einrichtung einmal in der Woche und bespricht sich dann i. d. R. mit jeweils zwei Geförderten sowie der Einrichtungs- und/oder Pflegedienstleitung intensiv. Für die Besprechungen wird ein separater Raum zur Verfügung gestellt, sodass die Gespräche in einer geschützten Atmosphäre stattfinden können.

Zu Beginn der Beschäftigung hatte der Geförderte einige Schwierigkeiten, mit den Gepflogenheiten des Arbeitslebens zurecht zu kommen. So ließ er sich regelmäßig für mehrere Tage krankschreiben. Nach Aufforderung durch die Einrichtungsleiterin, die als Hintergrund eine Überforderung vermutete, setzte sich die Betreuerin mit dem Geförderten telefonisch in Verbindung. Daraufhin habe sich laut Einrichtungsleitung die Situation deutlich verbessert. Nach Angaben der Betreuerin gingen die Krisen des Geförderten jedoch immer vom privaten Umfeld aus und nahmen im Zeitverlauf ab.

Da in dem Betrieb mehrere nach §16i SGB II oder über andere Arbeitsmarktinstrumente Geförderte beschäftigt sind, nimmt der hier beschriebene Geförderte keinen Sonderstatus ein. Die regulär Beschäftigten sind es darüber hinaus gewohnt, geförderte Beschäftigte in ihre Arbeitsabläufe zu integrieren, und kennen in der Regel die daraus möglicherweise resultierenden Herausforderungen. Der gesamte Förderzeitraum wird von der Einrichtungsleitung als Einarbeitungszeit gewertet; Defizite hinsichtlich der Arbeitsleistung werden entsprechend akzeptiert.

Der mit der Beschäftigung verbundene Aufgabenbereich ist vielfältig und zum Teil körperlich sehr anstrengend. Die Arbeit beinhaltet auch Kontakt zu anderen Beschäftigten und Bewohnerinnen und Bewohnern der Einrichtung sowie Lieferantinnen und Lieferanten, etc. Nach anfänglichen Schwierigkeiten hat sich der Geförderte zu einem zuverlässigen Mitarbeiter entwickelt, dessen Tätigkeit im Betrieb als echte Unterstützung wahrgenommen wird. Einige seiner Aufgaben kann er mittlerweile eigenverantwortlich bewältigen. Sowohl die Einrichtungsleiterin als auch die Betreuerin betonen, dass sich sein Selbstbewusstsein im Zuge des Beschäftigungsverhältnisses sehr

stark gesteigert habe, und beschreiben seine persönliche Entwicklung im Verlauf der Beschäftigung als sehr positiv. Im Rahmen seiner Tätigkeit wurde er – gemeinsam mit einer weiteren Geförderten – von dem in der Einrichtung regulär beschäftigten Hausmeistertechniker angeleitet. Insgesamt scheint der Geförderte im Betrieb gut integriert zu sein.

Man erkennt hier sehr deutlich, wie die persönliche Problematik des Geförderten die betriebliche Integration prägt. Das gilt sowohl für seine Einsamkeit und soziale Isolation, die dazu führen, dass er zum Teil bei seinen Kolleginnen und Kollegen auch Rat in sehr persönlichen Angelegenheiten sucht. Das gilt aber auch für seine ausgeprägte soziale Verletzbarkeit und Sensibilität, die auch bei einem größeren Konflikt mit einer Kollegin eine Rolle spielte. Hier suchte er letztlich aktiv Unterstützung bei seinem Anleiter bzw. der Bereichsleitung der betreffenden Kollegin. Auch mit seinem Anleiter verbindet der Geförderte ambivalente Emotionen. Durch „tagtägliche dumme Sprüche" fühlt er sich gegängelt und nicht akzeptiert. Gleichzeitig ist er auch dankbar dafür, dass der Anleiter ihm viel beigebracht hat und dabei geduldig war. Am Beispiel des Anleiters zeigt sich auch, dass der Geförderte zum Teil Schwierigkeiten hat, zwischenmenschliche Beziehungen emotional einzuordnen. In Bezug auf die Stabilität der Beschäftigung stellt das Verhältnis zum Anleiter entsprechend einen kritischen Faktor dar. Der Geförderte hat dies bislang jedoch noch nicht im Rahmen der gbB oder mit der Einrichtungsleitung thematisiert.

Ein weiterer interessanter Aspekt des hier beschriebenen Falls bezieht sich auf die Tatsache, dass bereits zu Beginn des Arbeitsverhältnisses feststand, dass eine Anschlussbeschäftigung in der Einrichtung nicht möglich ist, weil keine zusätzliche Planstelle im Bereich der Haustechnik eingerichtet werden kann. Somit gewinnt die über §16i SGB II eingeräumte Möglichkeit, ein Praktikum in einem externen Betrieb zu absolvieren, eine besondere Bedeutung für die anschließende Integration in den Arbeitsmarkt. Sowohl die Einrichtungsleiterin, die Betreuerin als auch der Geförderte selbst stehen dem zum aktuellen Zeitpunkt jedoch sehr ablehnend gegenüber, da dies das Verlassen des vertrauten Settings implizieren würde. Die Einrichtungsleitung würde einem Praktikum lediglich im letzten oder vorletzten Jahr der Förderung zustimmen, um darüber ggf. eine Anschlussbeschäftigung in einen anderen Betrieb des gemeinnützigen Trägers zu ermöglichen.

Eine Konstante innerhalb der gbB ist die problematische Wohnsituation des Geförderten, die aus Sicht aller Interviewpersonen einen zentralen Einfluss auf dessen psychische (In-)Stabilität ausübt. Die Wohnsituation bzw. das belastete Verhältnis zu seinem Bruder werden vom Geförderten nach Aussage der Betreuerin in jedem Gespräch thematisiert. Umso überraschender ist, dass die Veränderung der Wohnsituation innerhalb der gbB auch nach mehr als einem Jahr Betreuung noch nicht angegangen wurde. Dem Geförderten wurde - im Gegenteil - von der Betreuerin signalisiert, dass erst durch die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung, die letztlich erst 15 Monate nach Beginn der gbB vollzogen wurde, die Möglichkeit eines Umzugs überhaupt bestünde.

Weiterhin überrascht es, dass die Betreuerin nichts über den Beziehungsstatus des Geförderten weiß, obwohl aus dem Erstinterview mit dem Geförderten recht schnell deutlich wird, dass er seine erlebte Einsamkeit als Belastung wahrnimmt. Aufgrund seiner sozialen Isolation und seiner schwierigen familiären Verhältnisse nimmt die Betreuerin deshalb auch die Rolle einer zentralen Bezugsperson ein, an die sich der Geförderte in schwierigen Situationen wenden kann, was er auch in Anspruch nimmt. Zum Zeitpunkt des Erstinterviews verfügte der Geförderte aufgrund des Verlusts seines Mobiltelefons jedoch nicht mehr über die Telefonnummer seiner Betreuerin, sodass er

sie zumindest spontan nicht mehr erreichen konnte. Dies ist insofern problematisch, da die gbB nicht mehr als Instrument der akuten Krisenbewältigung fungieren kann.

Grundsätzlich lässt sich bereits jetzt resümieren, dass die Betreuung für den Geförderten eine wichtige Rolle für die Stabilisierung seiner Persönlichkeit spielt, auch wenn die Wertigkeit des Betreuungsverhältnisses vor allem dadurch begründet ist, dass der Geförderte bei Bedarf aktiv die Unterstützung der Betreuerin sucht. Das zu bearbeitende Problemspektrum ist sehr weitgefasst und wird vorrangig vom Geförderten vorgegeben. Die Themen weisen größtenteils eine sehr hohe Alltagsnähe auf. Gelegentlich muss der Geförderte der Betreuerin bei der Unterstützung in wichtigen Anliegen, wie z. B. der Beantragung des Einstiegsgelds, „hinterherrennen". Dennoch schätzt er die Betreuerin, da sie ihn aufbaue, wenn es ihm nicht gut gehe. Der Geförderte möchte zudem auch im weiteren Verlauf seiner Beschäftigung von der Betreuerin begleitet werden. Aufgrund der in wenigen Monaten anstehenden Verrentung der Betreuerin ist die personale Kontinuität der Betreuung jedoch begrenzt. Dies wurde dem Geförderten verschwiegen. Aus dem geplanten Wechsel der Betreuungsperson könnte sich eventuell ein weiterer kritischer Moment für die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses ergeben.

Vignette 4: „Betriebliche Vergemeinschaftung und Gelegenheit zur Leistungsdemonstration in einem inhabergeführten Kleinstbetrieb"

Für diese Falldarstellung sind zwei Aspekte von zentraler Bedeutung. Zum einen ist die betriebliche Integration des Geförderten davon bestimmt, dass er erfolgreich eine Menge relevanter Arbeiten im Beschäftigungsbetrieb bewältigt und daher sowohl in die betriebliche Vergemeinschaftung eingebettet ist als auch Aussicht auf ein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis hat. Zum anderen hat er vor allem aufgrund von privaten Problemen einen großen Bedarf an Unterstützung durch die gbB. Diese Hilfe findet trotz guten Zugangs der Betreuerin zum Betrieb ohne Wissen der Arbeitgeberin statt und ist von der Sache her auf Dauer angelegt. Aufgrund von bürokratischen Versäumnissen des zuständigen Jobcenters kann die notwendige personale Kontinuität allerdings nicht realisiert werden. Die Unterstützungsbeziehung ist zum Zeitpunkt des Interviews ohne aktuelle Aussicht auf Verlängerung abgebrochen.

Der Geförderte ist ein ungelernter, 56 Jahre alter alleinstehender Mann. Er hat in seiner Jugend eine Lehre als Trockenbauer abgebrochen, aber nach eigener Auskunft lange und erfolgreich in verschiedenen Bereichen der Baubranche gearbeitet. Aus privaten Gründen ist er in eine schwere Krise geraten, in der er „abgetaucht" ist. Seitdem war er länger als 10 Jahre arbeitslos. Er hat sich jahrelang ohne alle Unterstützungsleistungen des Wohlfahrtsstaats, ohne eigene Wohnung, ohne gültige Dokumente durchgeschlagen und nur, wenn es nicht mehr anders ging, bei seinen Geschwistern übernachtet. Auch in dieser Zeit hat er sein Selbstverständnis als geschickter Handwerker nicht verloren. Er hat immer wieder Wohnungen renoviert, fertig gestellt und dann „trocken gewohnt", um seiner Obdachlosigkeit zu entgehen. Dann verließ er die Großstadt in die ländliche Region, in der er jetzt lebt, und arbeitet, um einen Wiederanfang zu machen. Hier fand er wieder Anschluss an die staatlich organisierte Gesellschaft, hat Papiere, ist beim Jobcenter gemeldet, erhält Grundsicherung und hat wieder einen festen Wohnsitz. Er verfügt jedoch nicht über einen Führerschein und ist stark verschuldet.

Der Geförderte arbeitet in einem inhabergeführten Kleinstbetrieb in der Beherbergungsbranche in einem ausgewiesenen Tourismusgebiet. Neben der Inhaberin arbeiten dort nur der Geförderte

und eine Beschäftigte in einem Mini-Job. Der Vorgänger des Geförderten war ein ungeförderter älterer Herr, der als Hausmeister arbeitete, zugleich aber als Mentor für die ortsunkundige Besitzerin fungierte. Er empfahl ihr, den Geförderten einzustellen, dieser „habe was drauf", und es gebe eine staatliche Förderung. Diese doppelte Information hat einerseits das Interesse am Geförderten geweckt, wurde allerdings andererseits mit unverhohlener Skepsis rezipiert. Sie wollte also vom „Amt" eine Bestätigung, dass alles mit rechten Dingen zu gehe und sie nicht am Ende noch Rückforderungen zu bedienen habe. Das zog sich offenbar äußerst lange hin, der Kontakt mit dem Jobcenter sei sehr schwierig.

Offiziell arbeitet der Geförderte als Hausmeister. Tatsächlich leistet er Renovierungsarbeiten auch in einem zweiten Haus, das die Chefin im gleichen Ort besitzt, in dem der Geförderte auch wohnt. Zu seinen Arbeiten gehören der Trockenbau, das Renovieren, das Vorbereiten von Elektroinstallationen, die Garten- und Grünflächenpflege, aber auch das Kassieren von Parkgebühren. In der ökonomischen Konsolidierungsphase, in welcher sich der Betrieb befindet, ist die Förderung einer Arbeitskraft, die merklich und effektiv Arbeit leistet, ein willkommener Effekt. In absehbarer Zeit entfallen die gegenwärtig noch ausgezahlten Subventionen. Markterträge sind jedoch noch fraglich und vorzubereiten.

Die soziale Konfiguration im Betrieb begünstigt Vergemeinschaftungen, die auch der Neigung von Eignerin und Gefördertem entsprechen. Die Chefin fördert den Beschäftigten, qualifiziert ihn und weist ihn mehr oder weniger sanft zurecht, ohne die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses in Frage zu stellen. Dies geht mit dem Empfinden einer moralischen Obligation, ihn fest einzustellen, einher, sobald der Betrieb sich selbst trägt. Für die betriebliche Integration des Geförderten hat das eine ganze Reihe von Konsequenzen: Seine alltägliche Arbeit ist für ihn eine Gelegenheit, seine Leistungsfähigkeit zu demonstrieren und sich in fordernden Arbeitssituationen zu bewähren. Er sieht eine echte Perspektive auf langfristige Arbeitsmarktintegration in einem Tätigkeitsfeld, das ihm liegt und das er schätzt. Er erfährt nicht nur im Betrieb Anerkennung, sondern auch in seiner privaten Umgebung steigt sein Ansehen merklich. Er hat eine ausgesprochen starke Erwerbsorientierung und ist der Ansicht, dass er mit der Beschäftigung demonstrieren kann, dass er im Leben alleine zurechtkommt, was für ihn außerordentlich bedeutsam ist.

Dass er auch zurechtgewiesen, dass gefordert wird, er möge seinen Alkoholkonsum zügeln und dürfe auch am Folgetag nach einem „Ausrutscher" nicht nach Alkohol riechen, nimmt er hin. Dass die „betriebliche Herrschaft" in eine Vergemeinschaftung eingebettet ist, erleichtert es ihm, sie zu akzeptieren, zumal er auch davon profitiert, etwa wenn die Chefin ihm in Notlagen aushilft. Die betriebliche Sozialintegration ist somit offenbar Bestandteil einer über den Betrieb hinausreichenden Integration. Die Effekte der sozialen Teilhabe, die sie vermittelt, gehen über ökonomische Effekte weit hinaus. Dennoch ist die betriebliche Sozialintegration nicht ohne Probleme. Nach Aussage der Chefin ergeben sich um den Status im Betrieb Konflikte zwischen dem Geförderten und der Mini-Jobberin: Wer ist wo derjenige, der das Kommando hat, wenn die Chefin abwesend ist? Hier scheint der Geförderte etwas forsch zu sein und wird zurechtgewiesen, er habe auf der Baustelle das Sagen, die Kollegin, wenn es um hauswirtschaftliche Belange ginge.

Unterstützungsbedarf hat der Geförderte auch mit Blick auf die Qualitätsnorm der Arbeitsrolle. Er traue sich zu viel zu und stelle viele Probleme als zu einfach und für ihn leicht zu bewältigen dar. Er muss in seinem Engagement gezügelt werden, das auch der Euphorie geschuldet ist, zeigen zu

können, was er alles kann. Dieser Ansicht sind Chefin und Betreuerin gleichermaßen, in dieser Hinsicht brauche er Führung und Kontrolle. Die im engeren Sinne betrieblichen Probleme des Geförderten bearbeitet seine Chefin ohne oder mit wenig Hilfe der gbB.

Die Betreuerin des Geförderten ist eine erfahrene Angestellte eines Trägers, die sich langjährig mit Kompetenzdiagnostik, Berufseinstiegsbegleitung und Maßnahmen für Langzeitarbeitslose befasst und auch schon als Geschäftsführerin eines Bildungsträgers gearbeitet hat. Gelernt hat sie einen Beruf, der nicht auf die Begleitung von Benachteiligten oder sozialpädagogische Betreuung bezogen war. Im Zuge ihrer langjährigen Erwerbskarriere hat sie auch zahlreiche Tätigkeiten jenseits von Hilfe- oder Unterstützungsdienstleistungen erbracht.

In ihrer jetzigen Tätigkeit als Betreuungskraft sieht sie sich als „Puffer“ oder Vermittlerin zwischen Betrieb und Beschäftigten, die auch für alle außerbetrieblichen Belange, die die geförderte Beschäftigung betreffen, zuständig ist. Wenn sie auch einräumt, ebenfalls Arbeitgeber zu „betreuen“, so sind die Geförderten in ihrem Verständnis dennoch ihre primären Klienten und Klientinnen, zu deren Wohl sie sich einsetzt. Zu ihrer Praxis gehört es, die Geförderten grundsätzlich im Betrieb möglichst während der Arbeitszeit aufzusuchen, da auch die Bewältigung der betrieblichen Situation ein Feld ist, für dessen Begleitung sie sich zuständig sieht.

Zwar besucht die Betreuerin den Geförderten im Betrieb, die betriebliche Situation im engen Sinne gehört aber nicht zu ihren zentralen Aufgaben. Hier kommt der Geförderte gut zurecht und erhält ja auch seitens seiner Chefin eine besondere Unterstützung. Anders als diese vermeint, hat die Betreuerin dennoch sehr viel mit dem Geförderten zu tun. Die Betreuerin trifft den Geförderten über ein ganzes Jahr wöchentlich und arbeitet mit ihm an vielfältigen persönlichen Problemen. Der Geförderte, der im Allgemeinen auffällig bemüht ist, seine Fähigkeit, alle Probleme eigenständig bewältigen zu können, in den Vordergrund zu stellen, räumt den Kontakten mit der Betreuerin eine große Wichtigkeit ein. Er geht davon aus, dass diese regelmäßige Unterstützung auf Dauer gestellt bleibt. Voraussetzung für das Wissen der Betreuerinnen und Betreuer um den Unterstützungsbedarf seitens der Geförderten ist mithin, dass diese sich gegenüber den Betreuerinnen und Betreuern öffnen und Vertrauen gewinnen. Dazu müssen sie sie über längere Zeit kennenlernen, was auch zu einer Informalisierung des sozialen Kontakts führt. Die angedeutete Skepsis der Arbeitgeberin gegenüber dem Sinn der Betreuung ist nach der Auskunft der Betreuerin darauf zurückzuführen, dass diese - wie andere Arbeitgeber häufig auch - über die außerbetrieblichen Probleme und die Dringlichkeit ihrer Bewältigung nichts weiß und auch nichts wissen muss.

Großen Einfluss auf die Beschäftigungssituation hat die Inanspruchnahme des Qualifizierungsbudgets. Der Geförderte macht gegenwärtig den Führerschein und wurde bereits für einen Kurs angemeldet, bei dessen Bestehen er ein Zertifikat erhält, dass er Elektroinstallationen soweit vorbereiten darf, dass ein/e Facharbeiter/-in sie abnimmt und finalisiert. Beides ist für seine Arbeit zentral, der Führerschein galt nach Auskunft der Betreuerin sogar als Voraussetzung für die Einstellung. Dem Wissen der Chefin und des Jobcenters entzieht sich allerdings, dass der Geförderte die Anmeldung für die Kurse immer wieder verschoben hat, offenbar aus Angst, den Anforderungen nicht gewachsen zu sein. Die Betreuerin hat, nachdem Ermahnungen nicht gefruchtet haben, schlicht einen Ortstermin bei der Fahrschule gemacht, den Geförderten persönlich vorgestellt und angemeldet. Der Chefin ist dieser Sachverhalt unbekannt, sie weiß nur vom Stolz des Geförderten, die Theorieprüfung bestanden zu haben.

Von Bedeutung ist zudem eine Schuldenproblematik für den Geförderten. In Kombination mit seiner Neigung, möglichst alle Probleme ohne Hilfe zu lösen oder zu umgehen, hatte er geplant, Altschulden zu begleichen, indem er anderenorts neue Schulden macht. Das hätte möglicherweise den Druck des ersten Schuldners gemindert, die Gesamtlage aber deutlich verschlechtert. Hier musste die Betreuerin nicht nur durch die Vermittlung zu einer Beratungsstelle helfen, sondern vor allem, indem sie die Einsicht, hier Hilfe in Anspruch zu nehmen, erst herstellen musste. Auch um diese Problematik weiß die Arbeitgeberin nicht.

Schließlich befindet sich der Geförderte in einem folgenreichen Streit mit dem Jobcenter. Er wohnt nach seinen Worten in einer Wohngemeinschaft mit der Mini-Jobberin, die auch bei seiner Arbeitgeberin arbeitet, in einem Haus, das der Arbeitgeberin gehört. Diese Wohngemeinschaft wird vom Jobcenter als Bedarfsgemeinschaft bewertet, obwohl der Geförderte betont, es handele sich nicht um eine Lebensgemeinschaft, und es würden getrennte Haushalte geführt. Die Einschätzung des Jobcenters führt dazu, dass der Geförderte weiterhin bedürftig bleibt und nach eigener Aussage jetzt weniger Geld zur Verfügung hat als zuvor. Die Gesamtlage ist von dauerndem Streit und unangenehmen Auseinandersetzungen mit dem Jobcenter gekennzeichnet, in denen es dem Geförderten nicht immer gelingt, sachlich zu sein und den angemessenen Ton zu wahren. Bisweilen hat schon der Abbruch des Beschäftigungsverhältnisses gedroht. Die Situation ist so zugespitzt, dass die Betreuerin sich für den Geförderten schon um Unterstützung bei einem Rechtsstreit bemüht hat. Dieser schreckt aber davor zurück. Die Betreuerin sieht sich an seine Entscheidung gebunden und lässt die Sache ruhen.

Die Betreuerin sieht den Geförderten wöchentlich in seinem Beschäftigungsbetrieb und manchmal auch an anderen Orten, innerhalb und außerhalb der Arbeitszeit. Sie hat einen guten Draht zur Arbeitgeberin, auch wenn sie hier nur wenig Bedarf sieht. Der Fokus der Unterstützung liegt auf den privaten Schwierigkeiten des Geförderten. Insofern lag hier über ein Jahr eine kontinuierliche, hochfrequente und persönlich dichte Unterstützungsbeziehung vor. Weil die vom Jobcenter budgetierte gbB allerdings auf ein Jahr befristet ist, wurde diese Beziehung aus rein bürokratischen Gründen abgebrochen. Die nach Auskunft der Betreuerin rechtzeitig beantragte Verlängerung blieb unbeantwortet. Das hat pragmatisch schwere Konsequenzen. Zunächst gehen Unterstützter und Betreuerin davon aus, dass die Beratung fortzusetzen ist. Es hat also kein Abschlussgespräch gegeben. Dennoch ist die Kontinuität der Beratung jetzt unterbrochen, dabei ist es dem persönlichen Beratungsverhältnis von der Sache her völlig unangemessen, kommentarlos zu versanden. Zudem scheint jetzt die Hoffnung, dass es noch eine anlassangemessene Reaktion des Jobcenters gibt, sehr gedämpft zu sein: Die Betreuerin hat schriftlich Neufälle in einem Umfang zugewiesen bekommen, der es unmöglich macht, dass sie die Unterstützung des genannten Klienten wie notwendig und beantragt übernehmen kann. Auch Anfragen zu dieser Problematik verlaufen kommentarlos im Nichts. Hier ist in der Längsschnittperspektive die Frage zu stellen, woher der Geförderte Unterstützung bezieht, wenn es bei den Qualifizierungsprozessen oder dem Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu Friktionen kommt.

Vignette 5: „Suche Arbeit - bekomme Förderung“

Der hier vorgestellte Fall ist ein Beispiel für ein nach §16i SGB II gefördertes Arbeitsverhältnis mit einer hohen Übernahmewahrscheinlichkeit in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis. Die Leistungsanforderungen des privatwirtschaftlichen Arbeitgebers, der einen faktischen Bedarf an der Arbeitsleistung der Geförderten hat, werden durch diese im Wesentlichen erfüllt. In dieser Hinsicht

bestand auch keinerlei Unterstützungsbedarf durch die Betreuungskraft. Die gbB war allerdings für die Stabilisierung der Geförderten von ganz erheblicher Bedeutung, da sie in außerbetrieblicher Hinsicht massive Problemlagen und prekäre Lebensumstände zu bewältigen hat, in denen die Betreuung entlastend wirkte - insbesondere hinsichtlich der durch die lange Arbeitslosigkeit stillgestellten Probleme bei der Vereinbarkeit von beruflichen und außerberuflichen Anforderung.

Die seit 15 Jahren ALG II beziehende Geförderte ist alleinerziehende Mutter von vier Kindern aus zwei Beziehungen. Nach Beendigung ihrer Pflichtschulzeit absolvierte sie eine Ausbildung in einem großen landwirtschaftlichen Betrieb. Anschließend war sie dort bis Mitte der 1990er Jahre als Melkerin tätig. Mit der Geburt ihres ersten Kindes beendete die Geförderte ihre Erwerbstätigkeit und wurde Hausfrau. Nach der Trennung von dem Vater ihres ersten Kindes heiratete sie einen Kleinstlandwirt, in dessen Betrieb arbeitete sie viele Jahre unentgeltlich mit. Einer regulären sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit kam sie nicht nach. Mit ihrem Ehemann bekam sie drei weitere Kinder. Da der Betrieb nicht ausreichend Gewinne abwarf, um die Familie zu unterhalten, war sie stets auf ergänzende Grundsicherungsleistungen angewiesen. Die Familie erhielt außerdem immer wieder Unterstützung von der Jugendhilfe, die zwischenzeitlich auch mehrere Kinder außerhalb der Familie untergebracht hatte. Ferner gab es Phasen, in denen es der Familie nicht gelang, ihr Haus in einem bewohnbaren Zustand zu erhalten, weshalb bereits mehrfach das Gesundheitsamt eingeschaltet wurde. Als schließlich noch die Ehe zerbrach, eskalierte die familiäre Situation so sehr, dass die Geförderte mit ihren Kindern in ein Frauenhaus flüchtete. Die Schilderung dieser Problemlagen bringt zum Ausdruck, dass die Geförderte eine ganze Reihe schwerer privater Belastungen zu bewältigen hat. Umso bemerkenswerter ist es, dass sie dennoch im Jahr 2019 eigeninitiativ bei einem Agrarbetrieb vorstellig wurde, weil sie, wie vor über 30 Jahren gelernt, gerne wieder als Melkerin arbeiten wollte.

Nach wenigen Tagen des Probearbeitens steht der Betrieb der Anstellung der Geförderten offen gegenüber. Als die Personalabteilung des Betriebes vom ALG-II-Bezug der Bewerberin Kenntnis erlangt, setzt sie sich mit dem zuständigen Jobcenter in Verbindung, um sich über Fördermöglichkeiten zu informieren. Schließlich wurde ein mittels §16 i SGB II gefördertes Anstellungsverhältnis realisiert. Für die Geförderte spielte dies allerdings zu keinem Zeitpunkt eine Rolle. Für sie stand stets der Wunsch nach einem Arbeitsverhältnis im Vordergrund, die Finanzierungsmodalitäten waren ihr gleichgültig. So willigte sie in die Förderung ein.

Als Melkerin muss die Geförderte im Zwei-Schichtbetrieb mit einem kleinen Team von acht Personen mehrere hundert Kühe in einem Melkkarussell melken. Ihre Arbeit verrichtet sie für den Vorarbeiter zufriedenstellend und eigenständig. Zudem gelingt es ihr, auch kleinere Reparaturarbeiten an der Melkanlage ohne Anleitung und Anweisung selbständig durchzuführen. Allerdings ist die Geförderte oft langsamer als ihre Kolleginnen und Kollegen, insbesondere bei körperlich anstrengender Arbeit. In der Folge muss sie häufig etwas länger arbeiten, um das notwendige Pensum zu schaffen. Der Betrieb kann nach Aussage des Vorarbeiters keine besondere Rücksicht hinsichtlich der Erbringung der Arbeitsleistung nehmen, die Arbeit müsse getan werden, man brauche die Arbeitskraft, die Kühe könnten schließlich nicht ungemolken bleiben, nur weil die Geförderte langsam sei. Rücksicht nimmt man auf die Geförderte insofern, als dass man ihr hinsichtlich ihrer Auffassungsgabe eine Sonderstellung einräumt und bereit ist, ihr einfache Dinge auch mehrfach zu erklären oder zu veranschaulichen. Jenseits dessen gelang es der Geförderten allerdings gut, eine für sie zufriedenstellende Position im Betrieb zu finden. Zuweilen darf sie auf eigenen Wunsch auch

Arbeiten übernehmen, die eigentlich nicht zu ihren Aufgaben gehören. Hierzu zählt z. B. das Füttern von jungen Kälbern, die sie sehr gerne hat. Insgesamt entstand der Eindruck, dass die Kolleginnen und Kollegen und der Vorarbeiter zuweilen Rücksicht auf persönliche Eigenheiten der Geförderten nehmen, die Leistungsanforderungen muss sie allerdings umfänglich erfüllen, auch wenn dies unbezahlte Mehrarbeit bedeutet. Von der Geförderten wurde dies im Gespräch allerdings nicht problematisiert. Die Arbeit mache ihre Freude, und sie sei froh, wieder eine Anstellung in ihrem Beruf gefunden zu haben. Nach Aussage des Vorarbeiters ist die Übernahmewahrscheinlichkeit der Geförderten sehr hoch, da es einen realen Bedarf an ihrer Tätigkeit gebe. Mit den Betreuungskräften hatte der Vorarbeiter praktisch keinen Kontakt. Wenn Probleme in seinem Bereich aufträten, würde er diese unmittelbar selbst regeln. Er habe allerdings auch nichts gegen die Betreuung, wenn die Geförderte diese wüsche.

Die zunächst über AVGS, dann über ein Ausschreibungsverfahren des Jobcenters vergebene gbB wurde von der Geförderten sehr unterschiedlich bewertet. Zu Beginn war für sie eine von ihr ausgewählte Sozialarbeiterin eines Trägers zuständig, die sie bereits aus vorherigen Maßnahmen kannte und zu der ein Vertrauensverhältnis bestand. Diese Sozialarbeiterin besuchte die Geförderte regelmäßig im Betrieb, Zugangsschwierigkeiten bestanden nicht. Über zunächst belanglose Gespräche wurden immer auch arbeits- und leistungsbezogene Inhalte thematisiert, bei denen aber keinerlei Interventionsbedarf gesehen wurde. Nach Aussage der Geförderten besprach sie mit der Betreuerin im Wesentlichen Privates, insbesondere Dinge, die sie aktuell beschäftigten. Die Beziehung zu der Betreuerin war für sie so gut, dass sie sie im Interview als „helfender Freund“ bezeichnete und betonte, „alles“ mit ihr besprochen zu haben. Dabei nutzte sie auch gerne die Möglichkeit, die Betreuerin telefonisch oder per Messengerdienst zu kontaktieren. Die weiteren Berichte weisen insgesamt auf eine sehr niederschwellige Zugangs- und Erbringungsweise der gbB hin, aus der grundsätzlich keine Themenbereiche ausgeschlossen wurden.

Da die Geförderte bereits in Erziehungsangelegenheiten Unterstützung der Jugendhilfe erhält und sich zudem in psychotherapeutischer Behandlung befindet, waren viele Problemlagen bereits in fachspezifischer Bearbeitung und bedurften keiner Intervention durch die gbB. Die Geförderte berichtete davon, dass ihr, weil sie insgesamt sehr einsam sei, besonders der persönliche Austausch gutgetan habe. Sie habe seit der dramatischen Trennung von ihrem Mann niemanden mehr gehabt, mit dem sie sich über Alltagsprobleme oder Ereignisse austauschen oder beraten konnte, die jenseits der Themen mit den o. g. Fachdiensten lagen. Insbesondere die durch die Arbeitsaufnahme zu bewältigenden Vereinbarungsproblematiken waren dabei immer wieder Thema.

Als das zuständige Jobcenter die Betreuung an einen anderen Träger vergab, endete das bestehende Betreuungsverhältnis. Für die Geförderte stellte dieser Wechsel ein extrem krisenhaftes, abruptes und bis heute nicht nachvollziehbares Ereignis dar. Aus ihrer Sicht nahm das Jobcenter ihr damit eine wichtige Vertrauensperson. Ersatzweise übernahm ein Betreuer aus einer weiter entfernten Stadt die Betreuung, zu diesem fasste die Geförderte allerdings nie Vertrauen. In der Folge sagte sie regelmäßig Termine mit dem Betreuer ab und zeigte sich froh, als dieser ihr mitteilte, aufgrund corona-bedingter Restriktionen vorerst keine Außentermine durchführen zu können. Über diese Zeit endete die vom zuständigen Jobcenter auf ein Jahr angelegte gbB.

6.4 Zwischenfazit

Der vorliegende Bericht zum Modul 2b dient in der gegenwärtigen frühen Projektphase einer Reihe verschiedener Zwecke: Zunächst bettet er die Untersuchung in den Stand der Forschung ein und entwickelt hieraus erste Hypothesen sowie Konsequenzen für die Anlage und Durchführung der Erhebungen. Aus diesem theoretischen, begrifflichen und praktischen Hintergrund ergibt sich wiederum das konkrete Design von Modul 2b im Rahmen der Evaluation des THCG, das hier vorgestellt wurde. Methodisch betrachtet stellt Modul 2b eine rekonstruktiv angelegte Implementationsstudie dar, die aus einer Längsschnittperspektive die Prozesse der betrieblichen Integration der geförderten Beschäftigten im Zusammenspiel von Geförderten, Betreuungskräften und Betriebsvertreterinnen und –vertretern untersucht.

Ein besonderer Fokus der Untersuchung liegt auf der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung der Geförderten. Auf Basis erster Befunde aus der Feldforschung, sowie unter Hinzuziehung von Erkenntnissen aus früheren Evaluationen von Programmen und Unterstützungsformaten für Langzeitarbeitslose lässt sich folgende Arbeitshypothese formulieren: Ziel der gbB ist es, zunächst das geförderte Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren, sodass sich die mit der Beschäftigung assoziierten Aspekte der Teilhabe und der Erhöhung einer Übergangswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt entfalten können. Der antizipierte Stabilisierungsbedarf ergibt sich aus der Erwartung, dass die Geförderten nach einer langen Phase der Arbeitslosigkeit mit dem Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis mit Belastungen konfrontiert sind (z. B. im Bereich der betrieblichen Verhaltens- und Leistungsanforderungen) und sie zudem Anpassungsleistungen in ihrer Lebensführung erbringen müssen, bei denen sie möglicherweise Unterstützung benötigen (z. B. Neuorganisation des Alltags, Umgang mit Zeitknappheit und Vereinbarkeitsproblematiken). Als ein weiteres Ziel der gbB kann die Unterstützung bei persönlichen Problemen und akuten Notlagen begriffen werden, so die auftretenden Probleme sich mittelbar oder gar unmittelbar auf die Beschäftigung auswirken und die Geförderten mit der eigenständigen Bewältigung überfordert sind. Dies umfasst ausdrücklich auch die Weiterleitung an spezifische Fachdienste durch die Betreuerinnen und Betreuer.

Voraussetzung für die Erbringung einer solchen Dienstleistung, die sich an den betrieblichen und außerbetrieblichen Unterstützungsbedarfen der Geförderten orientiert, sind der regelmäßige Kontakt zu den Geförderten, der Einblick in die betriebliche Praxis, wie auch die Fähigkeit der Betreuerinnen und Betreuer, ein Vertrauensverhältnis zu den Geförderten aufzubauen. Nur so können Probleme erkannt, thematisiert und fallbezogen bearbeitet werden.

Neben der inhaltlichen Ausgestaltung der gbB durch die Betreuerinnen und Betreuer, wie etwa durch spezifische Fachkompetenzen und berufliche Vorerfahrung, wirken die Handlungskontexte, in die die Betreuung der Geförderten eingelassen ist, prägend. Exemplarisch genannt werden können hier die institutionelle Verortung der Betreuungskräfte (Jobcenter/freier Träger), die Art des Arbeitgebers der Geförderten (z. B. Beschäftigungsträger / privatwirtschaftlicher Betrieb) sowie die zeitliche Dimension der Begleitung (z. B. Laufzeit der gbB und Häufigkeit des Kontaktes).

Besonders zu letztgenanntem Punkt konnten in der Empirie bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Untersuchung markante Varianzen identifiziert werden. So finden sich Standorte, an denen die gbB auf eine befristete Dauer von sechs (im Fall von §16e SGB II) bzw. zwölf Monaten (im Fall von §16i SGB II) angelegt ist und damit stärker einer Einstiegsbegleitung entspricht. Im Kontrast dazu

stehen die Ansätze in anderen Regionen, bei denen grundsätzlich die gesamte Förderphase der Beschäftigung begleitet wird, allerdings mit variierender Intensität. Auch in dieser über die Zeit kontinuierlichen Betreuung ist allerdings die persönliche Kontinuität in der Unterstützungsbeziehung nicht immer gewährleistet. Auch jenseits des Sonderfalls von Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen sind im Untersuchungssample eine Reihe von Konstellationen vertreten, in denen Geförderte seit Beginn der Förderung von bis zu drei verschiedenen Betreuerinnen und Betreuern unterstützt wurden. Daraus resultiert die zuweilen voraussetzungsvolle Anforderung, eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung zwischen dem Betreuenden und dem Geförderten immer wieder neu etablieren zu müssen.

Wie dieses Beispiel verdeutlicht, finden sich im Forschungsfeld erhebliche Varianzen in der konkreten Umsetzung der gbB. Diese Varianzen zu identifizieren war genuiner Bestanteil bei der Auswahl der Untersuchungsstandorte, die daher iterativ angelegt war. Das schließlich realisierte Sample ist kontrastiv angelegt und enthält alle wesentlichen Ausprägungen und Merkmalskombinationen. Es umfasst jeweils fünf städtisch und fünf ländlich geprägte Regionen, drei kommunale Träger des SGB II und sieben gemeinsame Einrichtungen. Drei Untersuchungsstandorte befinden sich in Ostdeutschland, sechs in Westdeutschland, und insgesamt sind acht Ausprägungen der SGB-II-Vergleichstypen innerhalb des Samples vertreten.

Aus den präsentierten Befunden ergeben sich wichtige Anknüpfungspunkte für die weitere Arbeit. So dienen die ersten Ergebnisse zur Schärfung der Fragen und Ausrichtung der weiteren Auswertungen des bereits erhobenen Materials. Dies betrifft etwa die Fragen danach, welche Themen und Variationen der Umsetzung einer Unterstützungsdienstleistung in besonderer Weise charakteristisch für das THCG sind. Diesbezüglich dürften sowohl die Kontraste innerhalb des Samples aber auch der Vergleich zu ähnlich gelagerten Projekten aus der Vergangenheit, die im Zuge des Forschungsstands aufgearbeitet wurden, instruktiv sein. Auf diese Weise gewinnt das Spezifikum gbB an analytischer und begrifflicher Schärfe im Kontrast zu vergleichbaren Angeboten, während zugleich herausgearbeitet werden kann, welche Differenzen innerhalb dieser Dienstleistung von systematischer Bedeutung für deren Implementation sind.

Darüber hinaus wird hier bereits ersichtlich, welche Fragen für die Längsschnittperspektive von besonderem Interesse sind. In diesem Zusammenhang lässt sich sowohl an betriebs- und fallspezifische Entwicklungen denken – etwa die ökonomische Situation neu gegründeter Unternehmen oder die biographischen Verläufe von einzelnen Geförderten jenseits des unmittelbaren Arbeitskontextes -, doch genauso sind institutionelle Variationen von Interesse. Exemplarisch hierfür lassen sich der Wechsel des Betreuungspersonals nennen oder auch die unterschiedliche Dauer, mit der die gbB erbracht werden soll. So ist davon auszugehen, dass wiederholte Wechsel des Betreuungspersonals die Qualität der Dienstleistung beeinflussen, genauso wie eine zeitliche Beschränkung der Betreuung auf das erste Beschäftigungsjahr im Fall einer auf fünf Jahre angelegten Beschäftigung.

Mit Blick vor allem auf die weitere Feldarbeit ist schließlich an dieser Stelle die Entwicklung der Corona-Pandemie als limitierender Faktor zu reflektieren. Die gegenwärtig wieder stark ansteigenden Infektionszahlen lassen es als sehr reales Risiko erscheinen, dass zumindest auf absehbare Zeit Restriktionen gelten werden, die es mehr oder weniger ausschließen, Interviews face-to-face an den Untersuchungsstandorten durchzuführen. Hinsichtlich der Interviews mit Betreuern/innen

erscheint es eine gangbare und teilweise bereits erprobte Alternative zu sein, Interviews telefonisch oder mittels Videotelefonie durchzuführen und aufzuzeichnen. Gerade für den Fall, dass zuvor bereits persönliche Interviews mit der betreffenden Betreuungskraft geführt wurden und der Kontakt bereits etabliert ist, sollte dies den Erhebungsprozess nicht merklich beeinträchtigen. Inwiefern sich ein solcher Ansatz auf die Gruppe der Geförderten übertragen lässt, wird im Zweifelsfalle empirisch zu erproben sein. Auch hier dürfte es deutlich einfacher sein, Folgeinterviews fernmündlich zu realisieren, wenn bereits in der Vergangenheit ein persönlicher Kontakt zwischen Forschenden und Geförderten bestand. Inwiefern telefonische Interviews oder Interviews mittels Videotelefonie hierfür geeignet sind, wird sich jedoch zeigen müssen. Diese Herausforderungen werden im Zuge der weiteren Feldarbeit zu bewältigen und reflektieren sein, doch zugleich auch wesentlich von den Entwicklungen der Corona-Pandemie und damit verbundenen Restriktionen abhängen.

7 Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe

Zentrales Ziel des Teilhabechancengesetzes ist die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen, die seit Langem Leistungen nach dem SGB II erhalten und deren Chancen auf eine Integration in Erwerbsarbeit sehr gering ausfallen (Deutscher Bundestag 2019).[23] Um zu untersuchen, wie sich eine Förderung durch die Instrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§16e SGB II) sowie „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§16i SGB II) auf die Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe der Geförderten auswirkt, werden in diesem Teilprojekt Teilnehmende und nicht-teilnehmende erwerbsfähige Leistungsberechtigte befragt. Personenbefragungen sind deswegen notwendig, da die relevanten subjektiven Indikatoren und latenten Konstrukte der zu evaluierenden Zieldimensionen, also soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit, nicht in den Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) enthalten sind, sondern eigens aus Sicht der zu befragenden Personen erhoben werden müssen.

Um kurzfristige, mittelfristige sowie langfristige Wirkungen einer Maßnahmeteilnahme auf die beiden Zieldimensionen messen zu können, muss die individuelle Variation in diesen Konstrukten erfasst werden. Dies ist nur durch ein Paneldesign möglich, bei dem dieselben Individuen zu verschiedenen Zeitpunkten befragt werden. Für Geförderte nach §16i SGB II und ihre Vergleichspersonen sind vier telefonische Erhebungswellen in den Jahren 2020, 2021, 2023 und 2025 vorgesehen. Geförderte nach §16e SGB II und ihre Vergleichspersonen werden wegen der kürzeren Förderdauer nur in den ersten drei Wellen befragt. Die Messzeitpunkte sind also so gewählt, dass der erste möglichst kurz nach Maßnahmeteilnahme, der zweite etwa ein Jahr danach und der letzte nach Maßnahmeende stattfindet.

In den Analysen werden die Teilnehmenden an beiden Instrumenten (sogenannte Treatmentfälle) mit nicht-teilnehmenden „statistischen Zwillingen“ (auch sogenannte Kontrollfälle, d.h. Personen mit sehr ähnlichen Eigenschaften wie die Teilnehmenden) verglichen, um die Wirkungen einer

[23] Das Berichtskapitel wurde von Mustafa Coban, Martin Friedrich, Zbignev Gricevic, Sebastian Hülle, Markus Kiesel, Claudia Wenzig, Mark Trappmann, Joachim Wolff, Cordula Zabel, Stefan Zins (alle IAB) verfasst.

Maßnahmeteilnahme zu quantifizieren. Die in den einzelnen Panelwellen erhobenen Erhebungsinhalte erlauben zunächst Analysen im Querschnitt. So können für einen gegebenen Zeitpunkt für jede Maßnahme ein Treatmentfall mit seinen zugehörigen Kontrollfällen verglichen werden. Mit der Realisierung weiterer Erhebungswellen (Welle 2, 3, 4) sind auch längsschnittliche Analysen möglich, bei denen die Veränderung von Merkmalen nicht nur zwischen den Befragungsgruppen, sondern auch auf individueller Ebene beobachtet werden können. Auf dieser Datenbasis kann im Zeitverlauf untersucht werden, ob und inwieweit sich bei den Treatment- und Kontrollfällen die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe verändert haben. Des Weiteren können die Auswirkungen einer Maßnahmeteilnahme sowie deren Beendigung analysiert werden. Die erhobenen Umfragedaten können, sofern die Zustimmung hierzu durch die befragten Personen vorliegt, nachträglich mit administrativen Daten der BA verknüpft werden, was das Analysepotenzial deutlich erhöht. Geplant sind getrennte Auswertungen nach persönlichen Merkmalen wie Geschlecht und Region (Ost- und Westdeutschland), nach dem Arbeitgebertyp (öffentlicher Dienst, gemeinnützig oder privatwirtschaftlich) sowie Umsetzungsvarianten und der Qualität des Coachings. Inwieweit und in welcher Tiefe diese Auswertungen durchgeführt werden können, hängt von den realisierten Fallzahlen ab.

Nachfolgend wird zunächst das methodische Design der Befragung vorgestellt. Hierbei liegt der Fokus auf der Stichprobenziehung (Abschnitt 7.1), den konzeptionellen Überlegungen zu den Konstrukten soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit (Abschnitt 7.2) sowie den zentralen Inhalten der Erhebungsinstrumente (Abschnitt 7.3). Anschließend folgt eine Beschreibung des Feldverlaufs der derzeit noch laufenden ersten Erhebungswelle (Abschnitt 7.4), wobei auch auf die Auswirkungen der Covid19-Pandemie auf die Studiendurchführung eingegangen wird. Das Kapitel schließt mit einem Ausblick auf die weitere Planung sowie einem Zwischenfazit (Abschnitt 7.5).

7.1 Stichprobendesign

Angestrebte Nettofallzahlen

Um auch noch in der jeweils letzten Erhebungswelle bedeutsame Unterschiede zwischen den Gruppen identifizieren zu können, sind – eine übliche Panelmortalität antizipierend – bereits ausreichend hohe Nettofälle für die jeweils erste Erhebungswelle anzusetzen.[24] Für die erste Welle in 2020 sind demnach idealerweise insgesamt 16.600 Nettofälle zu realisieren. 9.100 Fälle sind dabei für das Panel zum §16i SGB II und 7.500 Fälle für das Panel zum §16e SGB II zu veranschlagen. Eine Übersicht über die angestrebten Nettofallzahlen – differenziert nach Panel, Treatment vs. Kontrollgruppe und Erhebungswelle – findet sich in Tabelle 13.

[24] Für den Nachweis einer 5-Prozentpunkte-Differenz zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden bei einem dichotomen Merkmal (z.B. Geschlecht) werden dann pro Maßnahme etwa 1.200 Fälle in der Treatment- und 3.000 Fälle in der Kontrollgruppe für die jeweils letzte Panelwelle benötigt. Etwa dieselbe Fallzahl ergibt sich für den Nachweis eines Effekts von einer Zehntelstandardabweichung bei einem metrischen Merkmal (z.B. Einkommen).

Tabelle 13: Messzeitpunkte (t1-t4) und angestrebte Nettofallzahlen nach Panel

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024	2025
§16e SGB II	t1	t2		t3		
Treatmentgruppe	2.150	1.500		1.200		
Kontrollgruppe	5.320	3.750		3.000		
Gesamt	7.500	5.250		4.200		
§16i SGB II	t1	t2		t3		t4
Treatmentgruppe	2.600	1.900		1.500		1.200
Kontrollgruppe	6.500	4.750		3.750		3.000
Gesamt	9.100	6.650		5.250		4.200
Summe §16e + §16i SGB II	16.600	11.900		9.450		4.200

Quelle: Eigene Darstellung

Für die Kontrollgruppen wird angestrebt, in der Nettostichprobe die 2,5-fache Anzahl von Kontrollfällen pro realisiertem Treatmentfall zu erreichen. Angesichts allgemein rückläufiger Teilnahmequoten bei Befragungen und der speziellen Zielpopulation wurden beide Bruttostichproben etwa 5-fach überschichtet gezogen und dann in Tranchen eingeteilt, um die gewünschten Nettofallzahlen erreichen zu können.

Im Verlauf des Jahres 2019 zeigte sich aber, dass die tatsächlich realisierten Zugänge in die Förderung nach §16e SGB II so gering ausgefallen sind, dass als unwahrscheinlich gelten musste, die ursprünglich anvisierten Nettofallzahlen vollständig erreichen zu können (7.500 Personen insgesamt, davon 2.150 Treatmentfälle und 5.350 Kontrollgruppenfälle). Daher werden von den Geförderten nach §16e SGB II nun so viele Personen wie möglich befragt.

Stichprobenziehung

Als Bruttostichprobe wurde aus den Prozessdaten der Statistik der BA für den §16e SGB II in der ersten Zugangskohorte alle Personen gezogen, die eine Förderung in den Monaten April bis August 2019 begonnen haben und grundlegende Stichprobenkriterien erfüllen (4.574 Geförderte). Für den §16i SGB II waren in diesem Zeitraum die Zugangszahlen weit höher als der benötigte Bruttostichprobenumfang, sodass für die erste Zugangskohorte nur Zugänge in den Monaten April bis Juli 2019 verwendet wurden. Zudem wurden alle Geförderten ausgeschlossen, für die Ausnahmen gemäß §16i Abs. 10 SGB II galten. Aus diesem Personenkreis wurden zufällig 6.900 Geförderte ausgewählt. Pro teilnehmender Person wurden mit Matchingmethoden aus dem Bestand der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten am Stichtag 31. März 2019 zwölf vergleichbare Nicht-Teilnehmende in die Bruttostichprobe aufgenommen. Es wurden nur Geförderte für die Stichprobe berücksichtigt, die zu diesem Stichtag auch leistungsberechtigt waren. Ein analoges Vorgehen erfolgte für die zweite Kohorte von Zugängen in den §16e SGB II in den Monaten September 2019 bis Januar 2020 (insgesamt 3.645 Geförderte brutto), für den §16i SGB II in den Monaten September bis Dezember 2019 (insgesamt 6.133 Geförderte brutto) und für vergleichbare Nicht-Teilnehmende aus dem Bestand der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum Stichtag 31. August 2019.

Matching-Verfahren

Die Kontrollpersonenstichprobe wird anhand eines statistischen Matchingverfahrens identifiziert, sodass die Verteilung ihrer Eigenschaften – gemessen an Variablen, die in den administrativen Daten zur Verfügung stehen – derjenigen der Teilnehmendenstichprobe so ähnlich wie möglich ist. Die Verteilungen aller Merkmale, die sowohl die Teilnahmewahrscheinlichkeit als auch die Wirkungen der Teilnahme beeinflussen, sollen in der Teilnehmenden- und Kontrollpersonenstichprobe möglichst gleich sein. Dann können beobachtete Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen in interessierenden Ergebnisvariablen, z.B. in ihrer sozialen Teilhabe, als Wirkung der Förderinstrumente verstanden werden.

Um die Bruttostichprobe der Kontrollpersonen zu ermitteln, wurde ein erstes Matching auf Basis administrativer Daten durchgeführt, das sogenannte „Pre-Matching". Für das Pre-Matching wurden in einem ersten Schritt Probitmodelle geschätzt, auf deren Grundlage Teilnahmewahrscheinlichkeiten an einer Förderung nach §16e bzw. §16i SGB II für alle Mitglieder der Ausgangsstichprobe ermittelt wurden. Die Ausgangsstichprobe besteht aus Teilnehmenden an den Förderungen nach §16e bzw. §16i SGB II sowie aus einer 50-prozentigen Zufallsauswahl von SGB-II-Leistungsberechtigten zu den oben beschriebenen relevanten Stichtagen 31. März 2019 bzw. 31. August 2019. Für die Probitmodelle wurde die Ausgangsstichprobe in Subgruppen nach §16e- bzw. §16i-Teilnahme, Geschlecht, Ost- bzw. Westdeutschland und Zugangskohorte unterteilt, um die Zuordnung von Kontrollpersonen nochmals zu präzisieren. In den Probitschätzungen für jede Subgruppe wurde eine Vielzahl von Merkmalen berücksichtigt, die in den administrativen Daten zur Verfügung stehen, z.B. Alter, Bildung, Nationalität, Bedarfsgemeinschaftstyp, Schwerbehindertenstatus, Erwerbserfahrung, bisherige Leistungsbezugsdauer, Einkommen und Wirtschaftszweig der letzten Beschäftigung, Alter der Bedarfsgemeinschaftsmitglieder sowie Erwerbsmerkmale des Partners. Regionale Arbeitsmarktmerkmale wurden in den Schätzungen ebenfalls berücksichtigt.

Auf Grundlage der durch die Probitschätzungen ermittelten Teilnahmewahrscheinlichkeiten wurden durch „Nearest-Neighbor Matching"[25] für jedes Mitglied der Teilnehmendenstichprobe zwölf potenzielle Kontrollpersonen ermittelt, die die Bruttostichprobe der Kontrollpersonen bilden. Im Rahmen der Befragung ist das Ziel, pro realisiertem Teilnehmendeninterview mit zwei bis drei der zwölf potenziellen Kontrollpersonen des Teilnehmenden ein Interview zu realisieren.

Zusammensetzung der Bruttostichprobe

Tabelle 14 zeigt deskriptive Statistiken der Bruttostichprobe der Teilnehmenden und der ermittelten Bruttostichprobe der Kontrollgruppe für einige ausgewählte Merkmale. Wie in Tabelle 14 zu erkennen, sind die Zusammensetzungen der Bruttostichproben der Teilnehmenden und Kontrollpersonen einander sehr ähnlich. Das Pre-Matching ermöglicht es also, eine Kontrollpersonenstichprobe auszuwählen, die der Teilnehmendenstichprobe gemessen an der Verteilung einer Vielzahl wichtiger Variablen möglichst ähnlich ist.

Die zentralen Analysen zum Einfluss der Förderungen nach §16e und §16i SGB II auf die soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden werden auf Basis der erhobenen Befragungsdaten erfolgen, die mit Angaben aus den administrativen Daten zusammengespielt werden

[25] Durch das Nearest-Neighbor Matching werden allen Teilnehmenden diejenigen Kontrollpersonen zugeordnet, deren geschätzte Teilnahmewahrscheinlichkeiten der eigenen am nächsten sind.

können, vorausgesetzt die Befragten haben dem Zuspielen der administrativen Daten zugestimmt.[26] Für diese Analysen wird ein erneutes Matching von Kontrollpersonen zu Treatmentpersonen durchgeführt, das sogenannte „Post-Matching“. Ein erneutes Matching auf Basis der Nettostichprobe ist notwendig, da aufgrund von Interviewverweigerungen zu erwarten ist, dass nicht für alle Teilnehmenden die am besten geeigneten Kontrollpersonen befragt werden können. Zudem können im Rahmen des Post-Matching weitere Variablen einbezogen werden, die in den administrativen Daten nicht enthalten sind, aber in der Befragung erhoben wurden, z.B. Geburtsland, Ausbildung der Eltern, gesundheitliche Einschränkungen, die bereits vor 2019 bestanden, Anzahl der Kinder, die nicht (mehr) bei den Befragten leben und Grund für das letzte Beschäftigungsende.

[26] Mit Teilnehmenden an §16i wurden Interviews nur dann geführt, wenn sie einer Datenverknüpfung zustimmten. Bei Teilnehmenden an §16e war aufgrund kleinerer Fallzahlen die Zustimmung zur Datenverknüpfung keine Voraussetzung, das Interview zu führen.

Tabelle 14: Merkmalsverteilung für Teilnehmende am §16e SGB II und §16i SGB II- und sowie für die zugehörigen Kontrollgruppen in der Bruttostichprobe

	§16e SGB II		§16i SGB II	
	Teilnehmende	Kontrollpersonen	Teilnehmende	Kontrollpersonen
Anteilswerte				
Alter				
<29 Jahre	9,1%	9,1%	3,3%	3,5%
30-39 Jahre	29,3%	29,3%	23,8%	24,0%
40-49 Jahre	27,3%	27,4%	29,4%	28,9%
50-62 Jahre (§16e SGB II)/ 60 Jahre (§16i SGB II)*	34,3%	34,2%	43,5%	43,6%
Frauen	36,4%	36,4%	40,5%	40,5%
Ostdeutschland	36,0%	36,0%	33,9%	33,9%
Berufsabschluss				
ohne Abschluss	41,9%	42,0%	46,4%	47,2%
Ausbildungsabschluss	52,7%	52,5%	50,0%	49,2%
Hochschulabschluss	5,4%	5,5%	3,6%	3,6%
Staatsangehörigkeit				
deutsch	81,4%	81,0%	88,9%	88,7%
sonstiges Europa	5,3%	5,4%	3,7%	3,9%
türkisch	3,4%	3,3%	3,1%	3,1%
Hauptfluchtherkunftsländer**	6,8%	7,1%	1,1%	1,1%
sonstige Staatsangehörigkeit	3,1%	3,1%	3,2%	3,3%
Schwerbehinderung	2,7%	2,9%	6,0%	6,2%
Bedarfsgemeinschaftstyp				
Alleinstehend	58,1%	57,9%	59,6%	59,8%
Alleinerziehend	14,2%	14,2%	15,7%	15,6%
Paar ohne Kinder	9,1%	9,2%	9,8%	9,7%
Paar mit Kind(ern)	16,7%	16,8%	12,7%	12,6%
fehlender Wert	1,9%	1,9%	2,3%	2,3%
Durchschnittswerte				
Grundsicherungsbezugsdauer während der letzten 7 Jahre (in Monaten)	63,5	63,5	81,5	81,6
Beschäftigungsdauer während der letzten 7 Jahre (in Monaten)	26,8	26,8	9,8	9,2
Personenanzahl	8.219	98.628	13.033	156.396

* Bei der §16e Stichprobe wurde eine Altersobergrenze von 62 Jahren und bei der §16i Stichprobe eine Altersobergrenze von 60 Jahren verwendet, um zu gewährleisten, dass die Befragten auch in der jeweils letzten Befragungswelle die Regelaltersgrenze für die Regelaltersrente noch nicht erreicht haben.

**Zu den Hauptfluchtherkunftsländern zählen: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitunghistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze.

7.2 Die Zieldimensionen: Soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit

Soziale Teilhabe

Soziale Teilhabe kann als normativer Gegenbegriff zu Armut und Ausgrenzung aufgefasst werden und somit die individuelle Wohlfahrt der Gesellschaftsmitglieder ausdrücken. Da sich Lebensweisen und Lebensformen stark unterscheiden können, bemisst sich die soziale Teilhabe an den individuellen Aktivitäten und Freiräumen zur Durchsetzung einer selbstbestimmten Lebensführung. Sowohl der Zugang zu Teilhabeformen und Ressourcen als auch die gesellschaftlichen Bedingungen und individuelle Dispositionen spielen eine tragende Rolle in der Umsetzung von Lebensrealitäten. Soziale Teilhabe setzt sich maßgeblich in der Teilhabe *an* etwas Bestimmendem, Definiertem und Gegebenem um. Ferner ist die soziale Teilhabe relational zu erfassen, denn die Abwesenheit sozialer Teilhabeformen begründen sich entweder in der individuellen Unverfügbarkeit oder dem Präferieren alternativer Teilhabeformen (Bartelheimer/Kädtler2012). Sen (2002) setzt in seinem Konzept der Verwirklichungschancen auf die prozedurale Sichtweise von sozialer Teilhabe bzw. Lebensweisen und unterscheidet in der Bewertung individueller Wohlfahrt zwischen realisierten Teilhabeformen und der vorgelagerten Auswahlmenge an Teilhabechancen. Eine selbstbestimmte Lebensweise oder soziale Teilhabe setzt voraus, dass aus einer Auswahlmenge an Möglichkeiten aktiv und eigenständig die gewünschte Teilhabeform gewählt wird. Voraussetzung hierfür ist die Verfügbarkeit notwendiger Ressourcen und der Zugang zu den potenziellen Teilhabeformen. Das Potenzial zur Umwandlung wird wiederum von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren) als auch von den individuellen Fähigkeiten und Vorlieben (individuelle Umwandlungsfaktoren) bestimmt. Beide Formen an Umwandlungsfaktoren können die Auswahlmenge an Teilhabechancen begrenzen oder erweitern. Zeitgleich bestimmten sie, welche Teilhabeform aus der Auswahlmenge letztlich realisiert wird. Ressourcen und Umwandlungsfaktoren befinden sich in einer Wechselbeziehung, so dass zur Erfassung der sozialen Teilhabe In verschiedenen Lebensbereichen beide Komponenten des Konzepts erfasst werden sollten (Bartelheimer/Henke 2018).

Im Rahmen des Teilprojekts 3a soll die Teilhabewirkung der beiden Fördermaßnahmen nach §16e und §16i SGB II differenziert ermittelt werden. Die Operationalisierung sozialer Teilhabe bedarf zunächst der Identifikation tragender Lebensbereiche bzw. Dimensionen der Teilhabe. Erfahrungen und Erkenntnisse aus Vorgängerstudien dienten bei der Entwicklung der Teilhabeindikatoren und der Identifikation wichtiger Dimensionen der Teilhabe als Ausgangsgrundlage. Eine detaillierte Dimensionierung und Aufteilung von Teilhabeindikatoren in Teilhabechancen und Teilhabeergebnisse findet sich in der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wieder (IAQ et al. 2018). Dort werden acht Dimensionen und 16 signifikante Indikatoren der Teilhabe Identifiziert. Das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter erfasst drei Dimensionen der sozialen Teilhabe mit insgesamt 15 Einzelindikatoren (ISG/IAW/SOKO 2018). Die Evaluation des Beschäftigungszuschusses untergliedert die soziale Teilhabe In vier Dimensionen mit 19 Indikatoren (ISG/IAB/RWI 2011). Zur Identifikation von wichtigen Ressourcen, Teilhabeindikatoren und Umwandlungsfaktoren der Dimensionen der sozialen Teilhabe erfolgte im vorliegenden Projekt eine intensive Auswertung dieser Studien. Komplettiert wurde die Entwicklung des Fragebogens durch die empirische Analyse verschiedener Wellen des

Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) (Trappmann et al. 2019) zur Bestimmung weiterer Dimensionen und Einzelindikatoren. Die theoretischen und empirischen Vorarbeiten spiegeln sich in insgesamt sieben Dimensionen der sozialen Teilhabe wider:

- Anerkennung und Zufriedenheit
- Erwerbstätigkeit
- Gesundheit und Gesundheitsverhalten
- Materielle Teilhabe
- Selbstwirksamkeit
- Soziale Integration
- (Un-)Gerechtigkeitserfahrungen

Beschäftigungsfähigkeit

Als Vorbedingung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration kann das prozedurale Konzept der Verwirklichungschancen auf die Beschäftigungsfähigkeit angewendet werden (Bartelheimer 2007). Zu den entscheidenden Ressourcen der Beschäftigungsfähigkeit zählen die Arbeitsnachfrage und das Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Hinter der Ressource „Arbeitsnachfrage" verbirgt sich nicht nur die allgemeine Arbeitsmarktlage, sondern auch die heterogenen Bemühungen der Betriebe, die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Beschäftigten aufrecht zu erhalten (Brussig/Knuth 2009). Dies kann in Form von Weiterbildungsangeboten oder alternativer Arbeitszeitmodelle geschehen. Inwiefern vorhandene Ressourcen zur Wiederherstellung, Aufrechterhaltung oder Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen, hängt von den gesetzlichen Rahmenbedingungen (gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren) sowie den individuellen Fähigkeiten und Voraussetzungen (individuellen Umwandlungsfaktoren) ab. Analog zur sozialen Teilhabe, stehen die Arbeitsmarktintegration und die ihr vorgelagerte Beschäftigungsfähigkeit im Fokus der Befragung. Um den „Umwandlungsprozess" der vorhandenen Ressourcen in eine Arbeitsmarkintegration besser zu verstehen, bedarf es einer Untersuchung der Maßnahmewirkungen auf die individuellen Fähigkeiten und Voraussetzungen, welche die Auswahlmenge an potenziellen Beschäftigungsalternativen beeinflussen, und auf die individuellen Umwandlungsfaktoren, die über die Wahl der Beschäftigungsalternative bestimmen. Somit kann die Quantität als auch die Qualität der Auswahlmenge an Beschäftigungsalternativen von Person zu Person sehr verschieden sein.

Die Operationalisierung der Beschäftigungsfähigkeit im Rahmen des Konzepts der Verwirklichungschancen weist an zwei Stellen Hürden auf. Zum einen kann in einer datensparsamen Erhebung lediglich die globale Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen gemessen werden. Eine Ausdifferenzierung der Beschäftigungsfähigkeit nach potenziellen Tätigkeitsalternativen würde die Erhebung des gesamten Prozesses der Arbeitssuche bedürfen. Zweitens können in einer Personenbefragung die Teilbereiche „Ressourcen" und „gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren" nur bedingt berücksichtigt werden. Analog zur sozialen Teilhabe kann die Beschäftigungsfähigkeit in Dimensionen der individuellen Ressourcen und Umwandlungsfaktoren aufgeschlüsselt werden. Diese tragen maßgeblich zur Bestimmung der Beschäftigungsfähigkeit bei. Ein fruchtbarer Ansatz zur Bestimmung wichtiger Dimensionen findet sich in der Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB, Untersuchungsfeld 3 (ZEW et al. 2008). Auch Brussig/Knuth (2009) unternehmen eine weitgehend vergleichbare Dimensionierung der Umwandlungsfaktoren und Identifikation

von Einzelindikatoren. Beide Operationalisierungsansätze dienten als Ausgangspunkt in der Entwicklung von Einzelindikatoren. Ferner wurden verschiedene Wellen des PASS als Datengrundlage verwendet, um weitere Dimensionen und Einzelindikatoren zu bestimmen. Die theoretischen und empirischen Vorarbeiten spiegeln sich in insgesamt sieben Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit wider:

- Arbeitsbedingungen und -orientierungen
- Arbeitssuche
- Gesundheit
- Familiäre Arbeitsteilung
- Persönlichkeitsmerkmale
- Qualifikation und Sozialisation
- Soziale Integration

Im Vergleich zu den oben genannten Studien erfolgt im vorliegenden Projekt eine detailliertere Dimensionierung der Beschäftigungsfähigkeit und es steht eine breitere Auswahl an Einzelindikatoren zur Messung der individuellen Ressourcen und Umwandlungsfaktoren zur Verfügung. Neben erwerbsbezogenen Determinanten der Beschäftigungsfähigkeit werden individuelle Ressourcen und Ressourcen aus sozialen Nahbeziehungen sowie individuelle Umwandlungsfaktoren strukturiert erfasst. Dies ermöglicht es, den Einfluss individueller Lebenslagen außerhalb des Erwerbskontexts auf die Beschäftigungsfähigkeit der Befragten besser bestimmen zu können.

7.3 Zentrale Inhalte der Erhebungsinstrumente

Zu den zentralen Inhalten der Erhebungsinstrumente (Fragebögen) [27] zählen neben den im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen zu erklärenden Konstrukten der sozialen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit auch eine Vielzahl weiterer Konstrukte, über die an dieser Stelle ein Überblick gegeben wird. Die Erhebung weiterer Konstrukte soll tiefergehende Analysen und damit ein umfassenderes Verständnis zu den Wirkungen der Maßnahme ermöglichen. So wurden Fragemodule integriert, die die Ausgestaltung der beiden Maßnahmen aus Sicht der Befragten und die persönlich gewonnenen Erfahrungen mit der jeweiligen Förderung erheben. Im Mittelpunkt stehen dabei zum einen die Anbahnung, Teilnahme und (vorzeitige) Beendigung der Maßnahme. Zum anderen werden für die Befragung auch Module zur beschäftigungsbegleitenden Betreuung („Coaching“) und zur Weiterbildung eingesetzt, die beide als wichtige Gestaltungsmerkmale der Förderinstrumente angesehen werden können.

Darüber hinaus werden im Rahmen der Befragung weitere sozioökonomische und –demographische Merkmale der Befragten erhoben, die für die weiterführenden Analysen notwendig sind. Auch für diese Informationen liegt der Fokus auf jenen Aspekten, die nicht mit Hilfe der administrativen Daten gemessen werden (können). Zum einen werden diese weiteren Merkmale als erklärende Einflussfaktoren oder Kontrollvariablen in den (Längsschnitt-)Analysen benötigt (z.B. Deutschkenntnisse, Haushaltseinkommen, Haushaltsstruktur). Zum anderen werden sie herangezogen, um im

[27] Die Erhebungsinstrumente können beim IAB-Projektteam angefordert werden.

Rahmen des Post-Matchings geeignete statistische Zwillinge in der Kontrollgruppe für die Teilnehmenden in der Treatmentgruppe zu ermitteln. Zur Effizienzsteigerung des Post-Matchings werden unter anderem die nachfolgenden individuellen Charakteristika erhoben:

- Beruf und Bildung des Vaters (Welle 1) und der Mutter (Welle 2)
- Differenzierter Migrationshintergrund der Befragten
- Anzahl der Geschwister und Rangfolge
- Langandauernde gesundheitliche Einschränkungen vor Maßnahmebeginn
- Ursachen der Beendigung der letzten Beschäftigung vor Maßnahmebeginn

Aufgrund der Auswirkungen der Covid19-Pandemie wurden kurzfristig Änderungen am Fragebogen erforderlich (siehe Abschnitt 7.4). Ziel war dabei, die Auswirkungen der Krise und ihrer Begleitumstände sowohl auf die Lebensumstände der Befragten abzubilden, als auch die Auswirkungen auf die Evaluationsergebnisse durch die Erhebung geeigneter Kontrollvariablen zu minimieren. So wird erhoben, ob und (seit) wann der bzw. die Befragte in Quarantäne oder Selbstisolation war. Des Weiteren wird das Ausmaß von Sorgen im Kontext von Corona (z.B. um die eigene Gesundheit sowie die von Angehörigen oder die finanzielle Situation) erfasst.

Außerdem wurden neue Fragen integriert, um pandemiebedingte (Änderungen der) Lebensumstände im privaten Kontext (Kinderbetreuung während der Kita- und Schulschließungen) sowie im beruflichen Kontext (Möglichkeit der Heimarbeit, Arbeitszeitänderungen und Kurzarbeit, Gefährdung des Arbeitsplatzes und Jobverlust, Betreuung durch Job-Coach) abbilden zu können. Außerdem wurden Frageformulierungen hinsichtlich des Referenzzeitraumes präzisiert, und zwar ob die übliche Situation, d.h. vor der Covid19-Pandemie, oder die aktuelle Situation zum Interviewzeitpunkt berücksichtigt werden soll.

Tabelle 15 gibt einen zusammenfassenden Überblick zu den Erhebungsinhalten der einzelnen Erhebungswellen. In den nachfolgenden Ausführungen werden die zentralen Module, insbesondere zur Ausgestaltung der Förderung (Teilnahme und Gründe für das Ende der Förderung, Coaching und Weiterbildung sowie zur Beschäftigungsfähigkeit und zur soziale Teilhabe, genauer erläutert.

Tabelle 15: Übersicht des Erhebungsprogramms – Welle 1 bis Welle 4

Modul	Konstrukt oder Dimension	Welle			
		1	2	3*	4*
Ausgestaltung der Förderung					
Teilnahme an der Förderung	Teilnahme	X	X	X	X
	Anbahnung: Beginn, Initiative	X	---	---	---
Förderende	Gründe für das Ende der Förderung	X	X	X	X
	Initiative der Beendigung	X	X	X	X
Coaching	Inanspruchnahme/Nicht-Inanspruchnahme	X/--	X/X	X/X	X/X
	Coaching-Inhalte: Bewertung und Wünsche	X	X	X	X
	Zusammenarbeit mit Job-Coach	X	X	X	X
	Zufriedenheit mit Coaching	X	X	X	X
	Kontakt zu Jobcenter	---	X	X	X
Weiterbildung	Teilnahme/Nicht-Teilnahme	---	X	X	X
	Weiterbildungshemmnisse und -wünsche	---	X	X	X
	Teilnahme letzter Kurs: Umfang, Inhalte, Zertifizierung, Bewertung	---	X	X	X

Modul	Konstrukt oder Dimension	Welle			
		1	2	3*	4*
Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe					
Erwerbstätigkeit	Aktueller Erwerbsstatus und -historie	X/X	X/---	X/---	X/---
	Arbeitszeit und einkommen (Brutto/Netto)	X	X	X	X
	Arbeitszeitwunsch	---	X	X	X
	Arbeitsbedingungen: Befristung	X	X	X	X
	Passung der Tätigkeit	X	X	X	X
	Arbeitsplatzunsicherheit und -zufriedenheit	X	X	X	X
	Allgemeine Arbeitsorientierung	X	X	X	X
Arbeitssuche	Aktive Arbeitssuche	X	X	X	X
	Suchwege/Suchintensität	---	X	X	X
	Gründe für Nichtsuche	---	X	X	X
	Konzessionsbereitschaft	X	X	X	X
	Reservationslohn	X	X	X	X
	Subjektive Arbeitsmarktchancen	---	X	X	X
Persönlichkeitsmerkmale und Kompetenzen	Selbstwirksamkeit	X	X	X	X
	Leistungsmotivation	---	X	X	X
	Soziale Kompetenz	---	X	X	X
(Un-)Gerechtigkeitserfahrungen	Interaktionsgerechtigkeit	X	X	X	X
	Einkommensgerechtigkeit	X	X	X	X
Soziale Anerkennung	Gesellschaftliche Zugehörigkeit und sozialer Status	X	X	X	X
Gesundheit	Subjektiver Gesundheitszustand	X	X	X	X
	Arztbesuche	X	X	X	X
	Gesundheitliche Einschränkungen/Erwerbsfähigkeit	X/X	--/X	--/X	--/X
	Gesundheitsverhalten: Tabakkonsum/Sport	X	X	X	X
Soziale Integration	Vereinsmitgliedschaft/Soziale Netzwerke	X	X	X	X
	Soziale Aktivitäten	X	X	X	X
	Soziale Unterstützung (Sozialkapital)	X	X	X	X
Materielle Teilhabe	Konsumgüter und Finanzen	X	X	X	X
	Soziale und kulturelle Teilhabe	X	X	X	X
Zufriedenheit	Lebenszufriedenheit (generell, Teilbereiche)	X	X	X	X
Familiäre Arbeitsteilung	Hausarbeit, Erledigungen, Reparaturen	X	X	X	X
	Kinderbetreuung und Pflegetätigkeit	X	X	X	X
	Work-Family-Belastungen	X	X	X	X
	Rolleneinstellungen	X	---	---	---
Sonstige Module					
Corona-Kontext	Sorgen/Wohlbefinden in der Corona-Krise	X	?	?	?
	Indikator: Quarantäne	X	?	?	?
	Quarantänebeginn	X	?	?	?
Haushaltskontext und -struktur	Familienstand/Partnerschaft	X	X	X	X
	Haushaltszusammensetzung	X	X	X	X
	Haushaltseinkommen	X	X	X	X
	Erwerbstätigkeit des Partners	X	X	X	X
	Betreuungsform jüngstes Kind	X	X	X	X
Demographie	Alter und Geschlecht	X	---	---	---
	Migrationshintergrund/Deutschkenntnisse	X/X	---/X	---/X	---/X
	Schulische und berufliche Bildung	X	---	---	---
	Herkunft der Eltern	X	---	---	---
	Bildung/Erwerbstätigkeit des Vaters	X	---	---	---
	Bildung/Erwerbstätigkeit der Mutter	---	X	---	---
	Familienstruktur/Anzahl und Rangfolge Geschwister	X	---	---	---

*Fragebogenentwicklung der Wellen 3 und 4 noch in Planung

Quelle: Eigene Darstellung

Ausgestaltung der Förderung

Teilnahme an der Förderung und Förderende

Fragen zur aktuellen Teilnahme bzw. zum Abbruch der Teilnahme an einer geförderten Beschäftigung nach §16e bzw. §16i SGB II erfüllen drei wichtige Funktionen im Rahmen der Erhebung. Erstens dienen sie dazu, den aktuellen Teilnahmestatus der Befragten zu ermitteln. Zweitens werden inhaltliche Erkenntnisse zum Prozess der Anbahnung der Maßnahme gewonnen. Drittens werden die individuellen und exogenen Gründe eines Maßnahmeabbruchs bestimmt. Die Informationen zum aktuellen Teilnahmestatus dienen als Filter für die anschließenden Module. Fragen zum Anbahnungsprozess ermöglichen es, Erkenntnisse über die Eigeninitiative der Befragten, die Vorbereitungszeit auf die Maßnahme und die Motivation zu gewinnen.

Durch Förderungen nach §16e und §16i SGB II soll die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Teilhabe der Geförderten gesteigert werden. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Maßnahmeteilnahme nicht vorzeitig abgebrochen wird. Die Begleitforschung zu Vorgängerprogrammen berichtet teilweise von hohen Abbruchquoten von bis zu 50 Prozent (z.B. Bauer et al. 2016, S. 178). Wichtige Gründe für Krisen im Integrationsprozess, auf die die Begleitforschung zum Beschäftigungszuschuss (BEZ) aufmerksam macht, waren zu hohe Flexibilitätsanforderungen, die an die Arbeitnehmer im Rahmen von Schichtarbeit gestellt wurden, zu lange Arbeitswege und Konflikte am Arbeitsplatz (ISG/IAB/RWI 2011, S.177-178). Hieraus resultierend wurde empfohlen, eine systematische fachliche Begleitung der Integrationsprozesse zur Verfügung zu stellen (ISG/IAB/RWI 2011, S.197). Wichtige Abbruchgründe, die im Rahmen der Begleitforschung zum Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ (IAQ et al. 2018, S.142) berichtet werden, sind gesundheitliche Gründe, Konflikte am Arbeitsplatz und mentale oder physische Überlastung, sowie eine mangelnde Übereinstimmung zwischen tatsächlicher und vereinbarter Tätigkeit. Zudem wird von einer signifikant niedrigeren Lebenszufriedenheit von Programmabbrechern im Vergleich zu aktuellen Teilnehmenden berichtet.

In der vorliegenden Befragung der Teilnehmenden an den Förderungen nach §16i und §16e SGB II werden daher aufbauend auf den Erkenntnissen aus der Begleitforschung der Vorgängerprogramme Gründe für einen Maßnahmeabbruch erhoben. Analog zum Anbahnungsprozess der Maßnahme wird erfragt, ob die Initiative zur Maßnahmebeendigung vom Befragten selbst, vom Arbeitgeber oder vom Jobcenter ausging und was die Gründe für die Maßnahmebeendigung waren. Hierbei können die Befragten angeben, ob gesundheitliche Gründe eine Rolle gespielt haben, Konflikte am Arbeitsplatz, Überforderung, Unterforderung, unpassende Arbeitszeiten, familiäre Gründe, ob sie den Arbeitsplatz für eine neue Stelle aufgegeben haben, ob ihnen (betriebsbedingt) gekündigt wurde, oder ob es andere Gründe gab.

Coaching

Ein wichtiges Gestaltungsprinzip der neuen Förderinstrumente ist die beschäftigungsbegleitende Betreuung („Coaching“) des Arbeitnehmers (§16e Abs. 4 SGB II, §16i Abs. 4 SGB II). Der Arbeitgeber ist verpflichtet, den Arbeitnehmer in den ersten sechs Monaten (§16e SGB II) bzw. zwölf Monaten (§16i SGB II) des Beschäftigungsverhältnisses in angemessenem zeitlichen Umfang unter Fortzahlung des Lohns freizustellen. Das Coaching kann, wenn erforderlich, auch über die gesamte Förderdauer ausgedehnt werden, auch wenn die Hilfebedürftigkeit während der Förderung entfällt (§16g Abs. 3 SGB II).

Mithilfe des Coachings soll für die Teilnehmenden insbesondere das Arbeitsverhältnis stabilisiert und vorzeitige Abbrüche verhindert werden. Die Bedeutsamkeit einer fachlichen (sozialpädagogischen) Betreuung für eine dauerhafte Teilnahme an geförderter Beschäftigung haben mehrere Evaluationsstudien herausgestellt (z.B. ISG/IAB/RWI 2011; Bauer et al. 2016; ISG/IAW 2019. Langfristig soll mit der beschäftigungsbegleitenden Betreuung des Weiteren eine dauerhafte Eingliederung in ungeförderte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützt werden, indem beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit verbessert und das Leistungsvermögen gesteigert wird. Die Inhalte des Coachings sollen sich an den individuellen Problemlagen und Bedürfnissen des Teilnehmenden und den tatsächlichen Anforderungen des Arbeitgebers orientieren (ganzheitliches Konzept). Neben dem beruflichen Umfeld soll idealerweise auch das persönliche Umfeld und die Bedarfsgemeinschaft mit einbezogen werden.

Zur Ausgestaltung des Coachings liegen auf Basis der administrativen Daten nur wenige Informationen vor, die für die Evaluation sinnvoll herangezogen werden können. Sie beziehen sich lediglich auf den Zeitraum und Umfang des Coachings sowie die institutionelle Verankerung des Job-Coachs (Mitarbeiter des Jobcenters oder beauftragter Dritter). Durch die Befragung der Teilnehmenden[28] sollen die Informationen deutlich erweitert werden. Ausgehend von den gesetzlichen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen werden daher in der Befragung die Inanspruchnahme, die zentralen Betreuungsinhalte und die Bewertung des Coachings aus Sicht der Teilnehmenden genauer erhoben.

Das tatsächliche Inanspruchnahmeverhalten wird je nach Coaching-Teilnahme genauer beleuchtet. Für Geförderte, die bereits zum Job-Coach Kontakt haben, wird die Intensität des Coachings (z.B. Anzahl der Gespräche, Verfügbarkeit des Job-Coachs) erhoben. Ebenfalls wird erfragt, inwieweit das betriebliche Umfeld (Kollegen/Vorgesetzte) in das Coaching eingebunden wird. Geförderte, die noch keinen Kontakt oder keinen Kontakt mehr zum Job-Coach haben, erhalten zusätzliche Fragen zu den Gründen der Nichtinanspruchnahme (ab Welle 2).

Bauer et al. (2016) weisen auf eine Vielzahl von heterogenen Problemlagen bei der Gruppe der Langzeitarbeitslosen in geförderter Beschäftigung hin, die sowohl auf der persönlichen wie auch auf der fachlichen/betrieblichen Ebene liegen können. Die Abfrage der konkreten Betreuungsinhalte umfasst daher beide Dimensionen und ist breit gefächert. Neben der Unterstützung bei Anforderungen am Arbeitsplatz wie z.B. Organisation des Arbeitsalltags, Konflikte mit Kollegen/Vorgesetzten beziehen sich die Betreuungsinhalte auch auf persönliche Problemlagen und Schwierigkeiten. Beispiele hierfür sind die Unterstützung bei gesundheitlichen Fragen oder der Betreuung von Kindern/pflegebedürftigen Angehörigen.

Bei der Implementation der neuen Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II wird die passgenaue Ausgestaltung des Coachings als zentrales Gestaltungsmerkmal verstanden. Inwieweit die Betreuungsinhalte individuell auf die Geförderten zugeschnitten werden, soll daher explizit aus der Sicht der Betroffenen erhoben werden. So wird für jeden Betreuungsaspekt nicht nur erhoben, ob der Job-Coach die Geförderten im jeweiligen Bereich unterstützt hat, sondern auch, ob eine Unterstützung aus Sicht der Teilnehmenden hilfreich gewesen wäre. Neben einer geringen Diskrepanz zwischen gewünschter und tatsächlicher Unterstützungsinhalte dient auch die Einschätzung eines angemessenen Betreuungsumfangs als Indikator für eine passgenaue Ausgestaltung.

[28] Es werden sowohl aktuelle Teilnehmende wie auch Befragte, die das Programm beendet haben, zum Coaching während ihrer geförderten Beschäftigung befragt.

Ein weiterer Schwerpunkt des Befragungsmoduls liegt in der subjektiven Bewertung des Coachings durch die Geförderten. Neben der globalen Zufriedenheit („wie zufrieden sind Sie alles in allem?“) werden zusätzlich einzelne Aspekte zur Zusammenarbeit zwischen Job-Coach und den Teilnehmenden abgefragt. Sie beziehen sich auf das Vertrauensverhältnis und die Verfügbarkeit des Job-Coachs. Des Weiteren werden die Einschätzung des individuellen Nutzens und die Relevanz des Coachings aus der Sicht der Geförderten erhoben.

Auf Basis der Befragungsdaten und der vorliegenden administrativen Daten kann in einem ersten Schritt die Coaching-Situation für die Geförderten beschrieben werden. Im Mittelpunkt dabei stehen Ausgestaltung und Umsetzung sowie die Bewertung des Coachings aus der Sicht der Teilnehmenden. Dabei wurde auch die besondere Situation während der Corona-Pandemie berücksichtigt. In einem zweiten Schritt sollen dann Wirkungsanalysen dahingehend Aufschluss geben, ob mit den zentralen Gestaltungszielen des Coachings und der konkreten Umsetzung eine sinnvolle Flankierung der geförderten Beschäftigung erreicht werden kann.

Weiterbildung

Im Rahmen der Förderung nach §16i SGB II werden Zeiten für eine erforderliche Weiterbildung mit bis zu 3.000 Euro bezuschusst. Dieser im Gesetz verankerte Anreiz soll in der Evaluation berücksichtigt werden. In den prozessgenerierten Daten der BA liegen keine detaillierten Informationen zu diesem Thema vor. Daher werden im Rahmen der Telefonumfrage folgende Inhalte zu Weiterbildungen bei Erwerbstätigen erhoben:

- Angebot, Nachfrage, Inanspruchnahme und Erfolg
- Inhalte und Qualität
- Rahmenbedingungen
- Hemmnisse und Abbruchgründe

In Anlehnung an bestehende Forschung wird Weiterbildung in dieser Studie als Aktivität der nonformalen beruflichen Bildung definiert (Eurostat 2006; Eurostat 2016; BMBF 2019). Der Zusatz „non-formal“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass es bei der Lehr-Lern Beziehung nicht um den Erwerb eines Zertifikates innerhalb des nationalen Bildungssystems geht (z.B. Berufsabschluss), sondern um das ggf. auch nur kurzfristige Erlernen neuer Fähigkeiten innerhalb des derzeit ausgeübten Berufs. Typische Beispiele dafür sind Schulungen am Arbeitsplatz zum Umgang mit Produktionstechnik oder auch Kurse und Lehrgänge bei externen Bildungsanbietern zum Umgang mit Software. Ausgeschlossen werden Kurse, die hauptsächlich zu privaten Zwecken durchgeführt werden, z.B. das Erlernen einer Sprache, die nicht für den Beruf benötigt wird. Aktivitäten des informellen Lernens, wie z.B. die spontane Anleitung am Arbeitsplatz durch eine Kollegin oder das Lesen eines Buches, werden ebenfalls nicht erfasst. Die so definierten Weiterbildungsaktivitäten werden für alle Erwerbstätigen der Stichprobe erhoben und deskriptiv analysiert. Dabei soll auch die Frage behandelt werde, ob sich die geförderten Beschäftigten (insbesondere §16i SGB II) häufiger fortbilden als Erwerbstätige in der Kontrollgruppe und ob es Unterschiede in der Qualität und Ausgestaltung gibt. Dadurch können Erkenntnisse zur Wirksamkeit des Anreizes im Gesetz gewonnen werden.

Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe

Gesundheit

Die Betrachtung der gesundheitlichen Lage erweist sich im Kontext der Evaluation und der Evaluationskriterien als besonders bedeutsam. So stellt diese zum einen eine wichtige Dimension der Beschäftigungsfähigkeit dar (Brussig/Knuth 2009): Zahlreiche Studien belegen einen negativen Einfluss sowohl physischer als auch psychischer gesundheitlicher Einschränkungen auf Beschäftigungsaufnahmen (z.B. Brussig/Knuth 2009; García-Gómez et al. 2013; Olesen et al. 2013). Zum anderen kann angenommen werden, dass sich die Gesundheit – sowohl vermittelt über Beschäftigung als auch unabhängig von Beschäftigung – auf die soziale Teilhabe auswirkt. So zeigen die Ergebnisse der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe", dass der Gesundheitszustand einer Person die sozialen Teilhabechancen beispielweise über eingeschränkte Möglichkeiten sozialer Kontakte oder eingeschränkter Teilnahmemöglichkeiten an gesellschaftlichen Ereignissen und Veranstaltungen bestimmt (IAQ et al. 2018). Zudem ist davon auszugehen, dass der Gesundheitszustand einen direkten Einfluss auf die Lebenszufriedenheit hat.

Jedoch wirkt sich die Gesundheit nicht nur auf die Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe aus, andersherum kann auch der Erwerbsstatus die Gesundheit – positiv wie negativ – beeinflussen. Zahlreiche Studien finden positive Effekte von Erwerbsaufnahmen auf die physische und psychische Gesundheit (z.B. Carlier et al. 2013; Hoare/Machin 2010; Modini et al. 2016) bzw. negative Auswirkungen von Arbeitslosigkeit (Krug/Prechsl 2020; Krug/Eberl 2018; Olesen et al. 2013). Mögliche Erklärungsfaktoren für positive Effekte der Beschäftigung auf die psychische Gesundheit sind beispielsweise eine verbesserte soziale Integration oder die Sinnhaftigkeit von Aufgaben. Durch eine verbesserte psychische Gesundheit kann sich auch das Gesundheitsverhalten positiv verändern.

Im Rahmen der Evaluationsstudien der Vorgängerprogramme – Bundesprogramm „Soziale Teilhabe" und ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsbezieher – konnte ein signifikant besserer Gesundheitszustand bei Teilnehmenden im Vergleich zu Kontrollpersonen gezeigt werden (IAQ et al. 2018, S. 174). Ein signifikanter Unterschied im Gesundheitsverhalten konnte jedoch nicht nachgewiesen werden (IAQ et al. 2018, S. 174). Im Rahmen des ESF-Bundesprogramms zeigt sich, dass die Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit in der Gruppe der Teilnehmenden höher war als bei den erwerbslosen Kontrollgruppen, aber niedriger als bei anderen Erwerbstätigen (ISG/IAW/SOKO 2018, S. 152). Demgegenüber kann eine Beschäftigungsaufnahme auch negative Gesundheitseffekte haben, z.B. durch höheren Stress oder physisch belastende Arbeitsbedingungen. Die Evaluation zum Beschäftigungszuschuss weist auch auf negative Gesundheitsauswirkungen aufgrund von Stressbelastungen durch zu hohen Anforderungen (Anforderungsniveau der Beschäftigung, körperliche Belastung, Unvereinbarkeit von familiären Verpflichtungen, räumliche Flexibilität) hin (ISG/IAB/RWI 2011, S. 171, S. 174-176).

Die genannten Gesichtspunkte unterstreichen die bedeutsame Rolle, die der Betrachtung der Gesundheit im Rahmen der Evaluation zukommt. Eine zentrale Fragestellung ist daher, inwieweit die Teilnahme an den Förderinstrumenten nach §16e und §16i SGB II auf die psychische und physische Gesundheit und auf das Gesundheitsverhalten der Teilnehmenden im Zeitverlauf wirkt und wie die Gesundheit die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Teilhabe beeinflusst.

Da in den administrativen Daten nur wenige Informationen (z.B. Grad der Behinderung) zur gesundheitlichen Lage vorliegen, wird die gesundheitliche Situation der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe daher mithilfe der Befragung genauer erhoben. Dazu werden (eher) objektive Indikatoren herangezogen, darunter etwa die Anzahl der Arztbesuche in den letzten drei Monaten oder ärztlich diagnostizierte Einschränkungen/Erkrankungen, aber auch subjektive Indikatoren erhoben. Im Falle letzterer werden Angaben zur subjektiven Einschätzung des allgemeinen wie des psychischen Gesundheitszustands in den letzten vier Wochen erhoben. Zusätzlich werden die Vitalität, als ein Aspekt der gesundheitsbezogenen Lebensqualität, sowie die subjektive Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit erfragt. Hinsichtlich des Gesundheitsverhaltens wird nach dem Tabakkonsum sowie die sportliche Aktivität gefragt.

Zudem werden Einschätzungen der gesundheitlich bedingten Arbeits- und Leistungsfähigkeit direkt erhoben: Ist die Aufnahme bzw. die Ausübung einer Erwerbstätigkeit aus gesundheitlichen Gründen (un)eingeschränkt möglich? Welche Einschränkungen liegen vor (Beschränkung auf konkrete Tätigkeiten und/oder Beschränkungen der Arbeitszeit)? Und steht dies im Zusammenhang mit der Covid19-Pandemie, z.B. weil Befragte zu einer Risikogruppe gehören? Darüber hinaus werden mögliche gesundheitliche Einschränkungen auch bei anderen Themen des Erhebungsprogramms berücksichtigt. So können von den Befragten gesundheitliche Gründe z.B. für eine (vorzeitige) Beendigung der Maßnahme, die eingeschränkte Arbeitssuche oder die Nichtteilnahme an bzw. dem Abbruch von Weiterbildungen angegeben werden.

Arbeitssuche und Konzessionsbereitschaft

In der Befragung sollen verschiedene Aspekte des Suchverhaltens und der Konzessionsbereitschaft der Befragten erhoben und operationalisiert werden. Beide Bereiche sind eng mit der Beschäftigungswahrscheinlichkeit und -fähigkeit der Befragten verbunden. Zum einen können sie die Chance erhöhen, eine bestehende Arbeitslosigkeit zu überwinden und zum anderen die Wahrscheinlichkeit einer drohenden Arbeitslosigkeit senken. Dementsprechend richten sich die Fragen dieses Moduls an Erwerbslose und Erwerbstätige, die aktiv nach einer Arbeitsstelle suchen. Die Indikatoren der Arbeitssuche werden in Gänze ab der zweiten Welle der Befragung erhoben, da Vorabtests gezeigt haben, dass Maßnahmeteilnehmende zu Beginn einer Maßnahme aufgrund des starken Einbindungseffekts mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit aktiv nach einer anderen Arbeitsstelle suchen (Dengler 2015; Hohmeyer 2012). Dennoch sollen hier die Einzelindikatoren beider Bereiche vorgestellt werden.

Ein Ausbleiben der aktiven Arbeitssuche kann kontextbedingte oder persönliche Ursachen haben. Während kontextbedingte Ursachen, wie z.B. gesundheitliche Gründe oder Verpflichtungen innerhalb des Haushalts, effektiv das Zeitbudget des Einzelnen reduzieren, trifft dies grundsätzlich auf die persönlichen Ursachen, wie z.B. Resignation und fehlende Motivation, nicht zu.

Im Rahmen der Evaluation sind beide Ursachenkategorien von Bedeutung, da sie unterschiedliche wirtschaftspolitische Implikationen und Maßnahmen begründen. Ferner ermöglicht die wiederholte Befragung die langfristige Entwicklung der Ursachenkategorien über die Maßnahmeteilnahme hinweg zu analysieren. Aktiv nach Arbeit Suchende werden mittels mehrerer Indikatoren nach der Ausschöpfung verschiedener Suchwege und ihren Anstrengungen zur Findung einer passenden Arbeitsstelle befragt. Eine Intensive und diversifizierte Suche nach Arbeitsstellen kann die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und -fähigkeit von Arbeitslosen stärken (Hohmeyer/Wolff

2018). Erwerbstätige und Maßnahmeteilnehmende wiederum können durch eine hohe Suchintensität die Wahrscheinlichkeit positiv beeinflussen, in eine besser bezahlte oder ungeförderte Arbeitsstelle zu wechseln. Die Suchanstrengungen der Arbeitssuchenden stärken ihre Beschäftigungsfähigkeit indem die Auswahlmenge an potenziellen Beschäftigungsverhältnissen zunimmt. Inwiefern eine angebotene Arbeitsstelle angenommen wird, hängt jedoch auch von den individuellen Präferenzen und Gegebenheiten ab. Der Fragenkomplex zu den Ursachen der Ablehnung eines Stellenangebots widmet sich dieser Frage. Gemessen wird, inwieweit der einzelne Arbeitssuchende in den Bereichen Arbeitszeit, Arbeitseinkommen und Arbeitsplatzstabilität eine Unvereinbarkeit mit dem jeweiligen Stellenangebot sah.

Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. die Annahme eines Arbeitsplatzangebots hängen von den geforderten Eigenschaften des Suchenden an einen Arbeitsplatz ab. Je größer die Menge an ex-ante akzeptablen Arbeitsstellen, desto größer wird die Auswahlmenge an potenziellen Arbeitsplätzen und somit die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme ausfallen. Die individuelle Konzessionsbereitschaft beeinflusst die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration (Beste/Trappmann 2017). Eine besondere Rolle in diesem Kontext spielen die individuelle Mobilitäts- und Flexibilitätsbereitschaft. Konzessionen erhöhen zwar nicht primär die Beschäftigungsfähigkeit, da sie an den gegebenen Eignungsbedingungen für bestimmte Tätigkeiten keine Änderungen vornehmen. Sie wirken sich jedoch auf die Umwandlung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit in das Ergebnis einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration aus. Abschließend werden alle Befragten nach ihrem individuellen Anspruchslohn befragt, d.h. nach demjenigen Stundenlohn, ab welchem die Befragten bereit sind, ein Stellenangebot anzunehmen (Mortensen 1977; Pissarides 2000). Mit zunehmender Maßnahmedauer wird eine Reduktion des Anspruchslohns bei den Maßnahmeteilnehmenden erwartet (Brown/Taylor 2013). Die Entwicklung der Anspruchslöhne der statistischen Zwillinge bleibt a priori offen und hängt stark von ihrem Erwerbstatus zum Befragungszeitpunkt ab.

Familiäre Arbeitsteilung

Die Wechselbeziehung zwischen Erwerbsarbeit und unbezahlter Familienarbeit wird in der Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Programmen zumeist nicht thematisiert. Für die Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen ist jedoch die Allokation von bezahlter und unbezahlter Arbeit in den beteiligten Familienhaushalten ein zentraler Aspekt, da diese die Art und den Umfang der Erwerbsbeteiligung wesentlich beeinflusst. Die Forschung zur familiären Arbeitsteilung zeigt, dass Routinearbeiten im Haushalt und Betreuungsaufgaben überwiegend geschlechtsspezifisch verteilt sind (z.B. Evertsson 2014). Die neuere Forschung konzentriert sich in diesem Zusammenhang stärker auf die Analyse von möglichen Verschiebungen der geschlechtsspezifischen Aufgabenteilung aufgrund von Übergangsereignissen wie Elternschaft, Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit nach einer Familienpause oder Übergang in den Ruhestand (Dechant/Rost/Schulz 2014; Szinovacz 2000). Die theoretische Grundlage bilden zum einen geschlechtsneutral argumentierende ressourcentheoretische und ökonomische Theorien zur gemeinsamen Nutzenmaximierung innerhalb einer Familie/eines Haushalts wie auch geschlechterdifferenzierende Theorien, die kulturelle Normen und vorherrschende Rollenbilder in den Mittelpunkt setzen (z.B. Becker 1991; Davis/Greenstein 2009; Ott 1992).

Zur Beantwortung der geschlechtsspezifischen Allokation von Hausarbeit und Betreuungsaufgaben wird im Rahmen der Befragung differenziert der Aufwand für unterschiedliche Tätigkeiten im

Haushalt erhoben. Dies umfasst konkret die allgemeine Hausarbeit (Putzen, Waschen, Kochen), aber auch Einkaufen bzw. andere Erledigungen sowie Arbeiten im Garten, am Auto oder in der Wohnung. Des Weiteren wird der zeitliche Aufwand pro Woche für die Betreuung von Kindern (wie z.B. Spielen, Reden, Hilfe beim Lernen für die Schule, die Kinder zu Terminen bringen) oder die Unterstützung von pflegebedürftigen Personen (z.B. Pflegetätigkeiten wie auch Einkaufen oder Haushaltshilfe) ermittelt. Dabei wird sowohl nach dem wöchentlichen Aufwand (in Stunden) der Befragten selbst als auch des Partners oder der Partnerin gefragt. Um mögliche Auswirkungen der Covid19-Pandemie zu berücksichtigen wird explizit gebeten, sich auf die aktuelle Situation zum Interviewzeitpunkt zu beziehen. In Anlehnung an die geschlechterdifferenzierenden Theorien werden neben dem tatsächlichen Aufwand zudem Rolleneinstellungen im Kontext von Familie und Beruf operationalisiert (modernes vs. traditionelles Rollenbild). Außerdem wird die Vereinbarkeit von Beruf und Familie anhand von work-family-Belastungen im Frageprogramm berücksichtigt.

Persönlichkeitseigenschaften

Die individuelle Zusammensetzung von Persönlichkeitseigenschaften in Form von Handlungsbereitschaft, Handlungsfähigkeit und Handlungseinstellung sind wichtige Umwandlungsfaktoren sowohl der sozialen Teilhabe als auch der Beschäftigungsfähigkeit. Im Rahmen des vorliegenden Projekts erfolgt eine umfassende und standardisierte Messung der Selbstwirksamkeit, des Selbstvertrauens, der sozialen Kompetenz und der Leistungsmotivation der Befragten. Eine eindeutige theoretische Zuordnung der Dimensionen zu einem der beiden Konstrukte ist nicht gegeben, so dass diese Frage im Rahmen der Evaluation der beiden Fördermaßnahmen empirisch beantwortet werden muss. Da Persönlichkeitseigenschaften weder in administrativen noch in externen Datenquellen vorhanden sind, ermöglichen sie zum einen wichtige Unterschiede zwischen den Maßnahmeteilnehmenden, den -abbrechern und den Kontrollpersonen in ihren Lebenseinstellungen aufzudecken und zum anderen Unterschiede in den Teilnahmewirkungen der Fördermaßnahmen zu begründen.

Im Gegensatz zu bisherigen Studien erfolgt im vorliegenden Projekt erstmalig eine standardisierte Erhebung der sozialen Kompetenz und der Leistungsmotivation als besonders relevante Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit. Aufgrund der Zunahme an sozialen Interaktionen im Arbeitsalltag und dem Prinzip „Fördern und Fordern“ hat die Bedeutung der beiden obigen Dimensionen für eine Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit und der Arbeitsmarktintegration von Arbeitsanbietern in den letzten Jahren stark zugenommen. Aus diesem Grund liegt bei der Messung der sozialen Kompetenz der Fokus auf der Durchsetzungs- und Anpassungsfähigkeit der Einzelnen, d.h. der Fähigkeit, die eigenen Interessen in der Interaktion mit anderen erfolgreich zu verfolgen, ggf. auch indem man in der Lage ist, sich an die Gegebenheiten sozialer Situationen anzupassen (Kanning 2002; Jones/Day 1997). Derzeit befinden sich zwei standardisierte Skalen zur Selbsteinschätzung in der Testphase: die Skala der sozialen Kompetenz nach Bayer et al. (2012) und die Skala zur sozialen Intelligenz nach Coroiu (Reimann/Allgöwer 1993). Beide Skalen zeichnen sich durch einen stärkeren berufsbezogenen Fokus in der Abfrage aus. Nach Abschluss kognitiver und empirischer Tests basierend auf Pretestbefragungen erfolgt die Integration einer adjustierten Skala zur Erhebung der sozialen Kompetenz in die 2. Welle der Befragung.

Ebenfalls befindet sich derzeit die gekürzte Version der revidierten „Achievement Motivation Scale (AMS)“ nach Lang/Fries (2006) als Messinstrument der Leistungsmotivation in der kognitiven und empirischen Testphase. Sie wurde in Anlehnung an die klassische Leistungsmotivationstheorie

nach McClelland et al. (1953) entwickelt und berücksichtigt die beiden Dimensionen „Hoffnung auf Erfolg“ und „Furcht vor Misserfolg“ als relevante Aspekte der Leistungsmotivation. Unter Einbezug der Aufgabenwahl können Personen anhand dieser beiden Leistungsmotive als weniger oder stärker leistungsmotivierte Personen eingruppiert werden (Brandstätter et al. 2013).

Selbstwirksamkeit beschreibt als Fähigkeitsselbstkonzept die Perzeption und das Zutrauen des Einzelnen, mit eigenen Handlungen autonome und erwünschte Ergebnisse erzielen zu können (Dickhäuser 2006; Heckhausen/Heckhausen 2008;). Insbesondere die Aufnahme einer Beschäftigung kann die Selbstwirksamkeit des Einzelnen in Form eines reziproken Prozesses beeinflussen. Eine Beschäftigung erfüllt einerseits wichtige latente Funktionen und schafft Gelegenheiten zur Anwendung von Fertigkeiten, wodurch das Selbstvertrauen des Einzelnen gestärkt werden kann (Warr 1987). Erfolgt insbesondere bei Arbeitslosen die Aufnahme einer Beschäftigung aus intrinsischen Motiven mit dem Ziel wieder aktiv die Kontrolle über die eigene Lebenslage zu erhalten, kann davon ausgegangen werden, dass die Selbstbestimmtheit und das Selbstvertrauen steigt und somit die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen positiv beeinflusst (Fryer 1986).

Im Vordergrund des Evaluationsprojektes stehen Aspekte der allgemeinen und der erwerbsspezifischen Selbstwirksamkeit wie das Selbstvertrauen und die Selbstbestimmtheit, die als psychologische Ressourcen Teilhabechancen und -ergebnisse verbessern können. In der Befragung wird die „Allgemeine Selbstwirksamkeit Kurzskala (ASKU)“ eingesetzt (Beierlein et al. 2012). Sie erhebt anhand von vier Fragen, wie Befragte ihr Selbstvertrauen und ihre Selbstbestimmtheit in Situationen einschätzen, in denen unerwartet Schwierigkeiten oder Probleme auftauchen.

Soziale Integration, soziale Anerkennung und materielle Teilhabe

In der Befragung werden verschiedene Aspekte der sozialen Integration unterschieden und operationalisiert: die gesellschaftliche Partizipation, die Einbeziehung der Einzelnen in soziale Nahbeziehungen und in die gesellschaftliche Arbeitsteilung. Neben Indikatoren zur allgemeinen gesellschaftlichen Integration, Zugehörigkeit, Position und Partizipation, messen die Fragen zu den sozialen Aktivitäten die unverbindliche und alltägliche Partizipation der Befragten am gesellschaftlichen Leben im Rahmen der vorhandenen Nahbeziehungen. Ferner wird das Verhältnis der Befragten zu aktuellen bzw. ehemaligen Kollegen und Kolleginnen erfragt, um die Integration und die Partizipation der Befragten im Arbeitsleben zu messen. Es soll zum einen die faktische Integration und der Integrationsprozess abgebildet werden und zum anderen die subjektive Perzeption der Befragten in Bezug auf soziale Anerkennung und Behandlung im Unternehmen. Ersteres kann den Akkumulationsprozess an branchen- und betriebsspezifischem Humankapital positiv beeinflussen, wenn die Integration zügig und konfliktfrei erfolgt. Letzteres gibt Aufschluss darüber, inwieweit die individuellen Arbeitnehmereigenschaften und die Anforderungen der Arbeitsstelle übereinstimmen, wodurch die Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeit beeinflusst werden kann. Außerdem wird das wahrgenommene Arbeitsklima abgefragt. Abschließend werden Indikatoren potenziell verfügbarer Unterstützungsleistungen und Ressourcen im sozialen Netzwerk der Befragten erhoben. Operationalisiert wurden spezifische und universelle Ressourcen, die in Form von sozialen Kontaktpersonen den Befragten zur Erzielung von sozialer Anerkennung und physischem Wohlbefinden zur Verfügung stehen (Petermann 2014). Hierfür wurde die Bürgerumfrage Halle 2005 (Petermann/Täfler 2006), die eine große Auswahl an potenziellen Ressourcen abfragt, empirisch re-evaluiert und unter Verwendung von Hauptkomponentenanalysen die wichtigsten Einzelindikatoren der beiden Ressourcendimensionen identifiziert.

Materielle Teilhabe wird in dieser Studie als Gegenstück zu Deprivation aufgefasst. In der Armutsforschung wird Deprivation definiert als der unfreiwillige Verzicht auf Güter und Aktivitäten, die im gesellschaftlichen Kontext der Betroffenen als Norm für einen akzeptablen Lebensstandard gelten (Nolan/Whelan 2010). Im Gegensatz zur Approximation von Armut über das verfügbare Einkommen einer Person kann durch materielle Deprivation Armut direkt gemessen werden. Das IAB erforscht im Rahmen der Studie Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) seit Langem das Ausmaß von materieller Deprivation, insbesondere bei SGB-II-Haushalten (Christoph et al. 2016). Dabei wird für eine Vielzahl von Gütern und Aktivitäten jeweils erhoben, ob der befragte Haushalt diese besitzt beziehungsweise ausübt und falls nicht, ob der Verzicht jeweils freiwillig oder aus finanziellen Gründen erfolgt. Für die vorliegende Evaluationsstudie wurden sieben Güter und Aktivitäten ausgewählt, die sich in der Vergangenheit als besonders starke Indikatoren für materielle Deprivation erwiesen haben:

- Auto
- Neue Kleidung
- Internetzugang
- Urlaubsreise
- Kultur- oder Sportveranstaltung
- Rücklagen für unerwartete Ausgaben
- Regelmäßiges Sparen

Auf dieser Basis soll untersucht werden, ob sich die materielle Teilhabe der geförderten Beschäftigten im Vergleich zur Kontrollgruppe verbessert. Bereits vorliegende Studien zeigen, dass Deprivation sich eher längerfristig als kurzfristig durch Veränderungen des Einkommens oder sonstiger Lebensumstände entwickelt (Berthoud/Bryan 2011), werden die Indikatoren in allen Wellen der Telefonumfrage erhoben.

(Un-)gerechtigkeitserfahrungen

Das vorliegende Teilprojekt erhebt die Auswirkungen von (Un-)gerechtigkeitserfahrungen im Erwerbskontext hinsichtlich der Einkommensgerechtigkeit sowie der Interaktionsgerechtigkeit. Denn eine subjektiv als (un)gerecht empfundene Entlohnung wird als Zeichen (eines Mangels an) sozialer Anerkennung gewertet (z.B. Liebig/Hülle/Schupp 2014; Liebig/Sauer/Schupp 2012). Die Relevanz einer subjektiv ungerechten Entlohnung kommt bspw. durch ihre negativen Auswirkungen auf die physische (Schunck/Sauer/Valet 2015) und psychische (Markovsky 1988) Gesundheit zum Ausdruck. Eine ungerechte Entlohnung steht ebenfalls im Zusammenhang mit bestimmten Einstellungen und Verhaltensweisen im Arbeitskontext, wie bspw. erhöhter Abwesenheit, verringerter Arbeitszufriedenheit, geringerem Commitment bei der Arbeit sowie einer erhöhten Kündigungsbereitschaft (Pritchard et al. 1972; Sauer/Valet 2013). Diese Faktoren wiederum können die Beschäftigungsfähigkeit bzw. Beschäftigungsbereitschaft negativ beeinflussen. Eine verringerte Beschäftigungsbereitschaft dürfte die Wahrscheinlichkeit einer Maßnahmeteilnahme verringern und zugleich Maßnahmeabbrüche begünstigen. Die Einkommensgerechtigkeit wird hinsichtlich des Nettoeinkommens erhoben. Gibt eine Person an, dass ihr Einkommen höher oder niedriger sein müsste, um „gerecht“ zu sein, wird in einer Folgefrage der Betrag des „gerechten“ Nettoeinkommens erhoben.

Die Interaktionsgerechtigkeit dreht sich um die Frage, ob Interaktionspartner sich gegenseitig fair behandeln. Interaktionsgerechtigkeit ist umso eher gegeben, wenn bestimmte Kriterien wie

Gleichbehandlung, Mitsprachemöglichkeit oder Transparenz von Entscheidungsprozessen erfüllt sind (Liebig/May 2009). Umgekehrt bedeutet dies, dass eine fehlende Einbindung einer Person in Entscheidungsprozesse und das Vorenthalten relevanter Informationen als Zeichen geringer Wertschätzung bzw. eines Mangels an sozialer Anerkennung interpretiert werden können. Es kann daher von einem positiven Effekt vorhandener Interaktionsgerechtigkeit auf soziale Anerkennung (soziale Teilhabe) und Beschäftigungsbereitschaft sowie von einem negativen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit eines Maßnahmeabbruchs ausgegangen werden. Die Interaktionsgerechtigkeit wird hinsichtlich verschiedener Verhaltensweisen mit dem/der Vorgesetzten erfragt (Offenheit und Ehrlichkeit, respektvoller Umgang, Begründung von Entscheidungen, rechtzeitiges Infomieren).

Erwerbstätigkeit

Teilhabeempfinden und Arbeitszufriedenheit sind auch – insbesondere in Bezug auf die Gruppe von sehr arbeitsmarktfernen Personen im Langzeitleistungsbezug – davon bestimmt, inwieweit die Arbeits- und Flexibilitätsanforderungen und die Arbeitsumgebung den Fähigkeiten, der Belastbarkeit und den individuellen Problemlagen der Beschäftigten entsprechen. Beschäftigungsmerkmale werden im Rahmen der Evaluation §16i und §16e SGB II nicht nur zur Bestimmung von Teilhabe Im Bereich der Erwerbsarbeit erfasst. Abgesehen von potenziellen Wirkungen auf andere Teilhabedimensionen, wie z.B. Gesundheit, sollen sie auch Hinweise liefern, welche Faktoren mit Maßnahmeabbrüchen in Verbindung stehen. Hierfür werden neben Maßnahmeteilnehmenden und Kontrollpersonen, die zu ihrer aktuellen Beschäftigung befragt werden, auch ehemalige Teilnehmer, die ihre Maßnahme nach §16e bzw. §16i SGB II zum Zeitpunkt der Befragung bereits beendet haben, zu ihrer zurückliegenden geförderten Beschäftigung befragt. Letzteres gilt auch für Befragte, die nach Beendigung der Maßnahme zum Zeitpunkt der Befragung einer neuen Beschäftigung nachgehen. Dieses Vorgehen gewährleistet die retrospektive Erfassung der Erwerbsmerkmale der bereits beendeten geförderten Beschäftigung und kann weitere Erkenntnisse zu den Hintergründen der Beendigung der Maßnahme liefern. Ab Welle 2 des vorliegenden Projekts werden alle Befragten ausschließlich nach Erwerbsmerkmalen ihrer aktuellen Beschäftigung befragt.

Für die Evaluation von §16i und §16e SGB II sollen als zentrale Merkmalsdimension Indikatoren der individuellen Passung der Tätigkeit operationalisiert werden. Hierunter fallen Informationen darüber, inwieweit die Tätigkeit den eigenen beruflichen Erfahrungen entspricht, eine Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben erlaubt und mit dem Erleben von Über- bzw. Unterforderungen verbunden wird. In der Dimension Arbeitsbedingungen und -belastungen werden Indikatoren subsummiert, die körperliche und mentale Belastungen, Arbeitsanforderungen sowie Autonomie in der Arbeitsorganisation messen. Neben den genannten Merkmalen, die mittelbar auf das Teilhabeempfinden und die Einschätzung der Tätigkeit wirken, werden auch (eher) direkte Indikatoren der Teilhabe In der Dimension Bewertung der Beschäftigung operationalisiert. Hierzu gehören Einschätzungen, inwieweit die Erwerbstätigkeit als sinnvoll wahrgenommen wird, die Anerkennung im sozialen Umfeld verbessert sowie die persönliche Weiterentwicklung erlaubt. Ein wichtiger Aspekt sozialer Teilhabe wird zudem mit der Frage abgedeckt, inwieweit der Lebensunterhalt mit einem eigenen Verdienst bestritten werden kann.

7.4 Felddurchführung und -verlauf der Welle 1

Feldstart und Auswirkungen der Covid19-Pandemie auf die Studiendurchführung

Die Covid19-Pandemie stellt auch die Durchführung dieser Studie vor größere Herausforderungen (Sakshaug et al. 2020). So musste der für den 19. März 2020 geplante Feldstart der ersten Erhebungswelle kurzfristig verschoben und das Befragungsprogramm an die aktuellen Geschehnisse angepasst werden. Bei der Covid19-Pandemie handelt es sich um ein Ereignis, das das gesellschaftliche Klima sowie den Alltag der Menschen im Privaten und Beruflichen auf zum Teil nie gekannte Art und Weise verändert. Wenn Personen in ihrem (Sozial-)Leben derart eingeschränkt werden, ist dies für die Erhebung von Konstrukten wie der sozialen Teilhabe und der Beschäftigungsfähigkeit wahrscheinlich höchst folgenreich. Es war zu erwarten, dass die Wirkungen der Maßnahmeteilnahme mit dem ursprünglich vorgesehenen Fragebogen, der eine solche Ausnahmesituation nicht berücksichtigt, unterschätzt werden würden. Um weiterhin die Vergleichbarkeit der Lebensumstände von Treatment- und Kontrollpersonen zu ermöglichen[29], sollte vermieden werden, Interviews in der hochdynamischen und ungewissen Zeit der ersten Wochen des Lockdowns zu realisieren. Hinzu wurde angenommen, dass Angaben der zu befragenden Personen aus den ersten Wochen des Lockdowns zur Ausgestaltung der Maßnahme (Arbeitszeit, Kontakt zum Coach etc.) nur sehr bedingt die Situation unter Normalbedingungen widerspiegeln würden (siehe auch Abschnitt 7.3). Der Feldstart erfolgte daher erst am 5. Mai 2020.

Kontaktierung der Zielpersonen

Die Kontaktierung der Zielpersonen, d.h. der zu befragenden Personen, und die Durchführung der telefonischen Interviews erfolgt für alle Erhebungswellen durch das Erhebungsinstitut „SOKO Institut GmbH“. Die Zielpersonen werden vorab postalisch zur Teilnahme an der Studie „Lebensqualität und Teilhabe“ eingeladen und erhalten Informationen zum Datenschutz. Im Anschreiben wird auch eine Aufwandsentschädigung von 10 Euro in bar angekündigt, die nach erfolgreich durchgeführten Interview mit einem Dankschreiben an die Teilnehmenden verschickt wird. Es handelt sich um ein sequentielles Erhebungsdesign, bei dem zunächst die Treatmentfälle kontaktiert werden. Dabei ist das Ziel, die Zeitspanne zwischen dem realisierten Interview eines Treatmentfalles und seinen zugehörigen Kontrollfällen möglichst gering zu halten, um die Auswirkungen sich im Zeitverlauf eventuell ändernder Kontexteffekte möglichst zu minimieren. Um die Ausschöpfung zu steigern, werden auch Erinnerungsschreiben versandt.

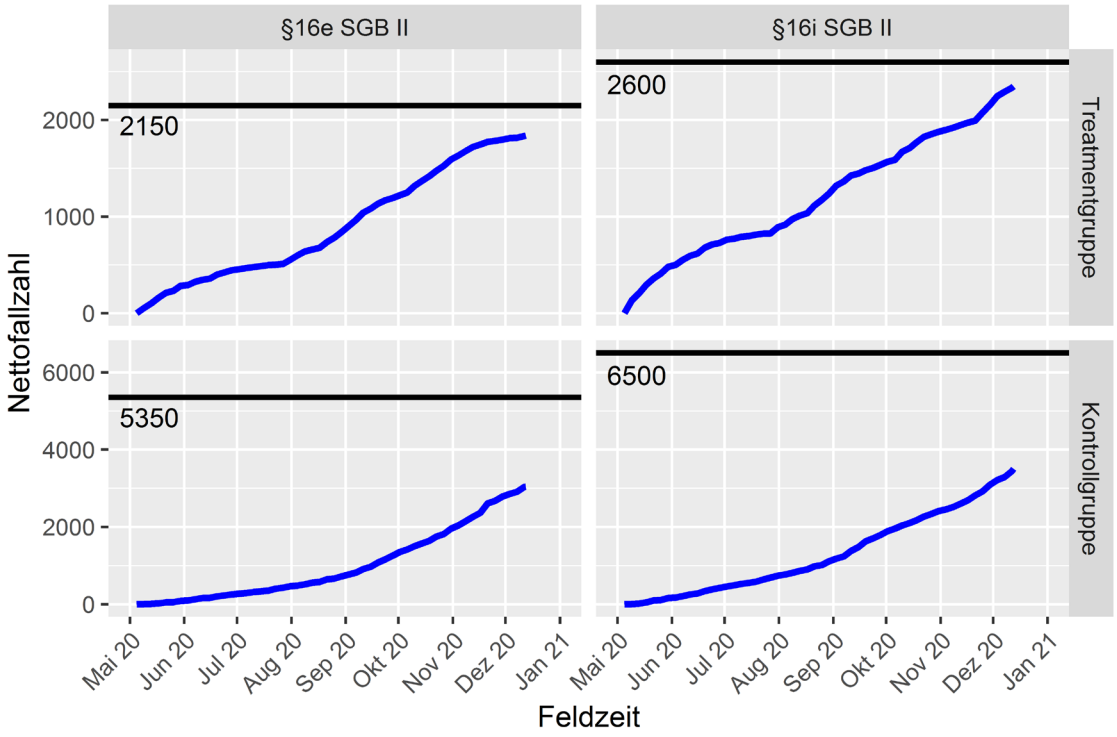
Rücklauf

Die Datenerhebung der ersten Erhebungswelle läuft derzeit noch. Die Datenbasis der folgenden Statistiken zur ersten Welle umfasst daher den Zeitraum des Feldstarts der Interviews am 5. Mai 2020 bis zum aktuellen Rand, d.h. bis zum Stichtag 13.12.2020. Es handelt sich damit um vorläufige Daten und ein Großteil der Fälle ist noch nicht abschließend bearbeitet. Die Fallzahlen und infolgedessen die Statistiken zum Rücklauf und der Ausschöpfung werden sich bis zum Ende der Feldzeit noch ändern.

[29] Zwischen der Realisierung eines Interviews einer Treatmentperson und den zugehörigen Kontrollpersonen können mehrere Wochen Zeit vergehen.

Die folgende Darstellung unterscheidet nach Panel (§16e/ §16i SGB II) sowie Treatment- und Kontrollgruppe. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Zahl an realisierten vollständigen Interviews im Zeitverlauf. Die horizontalen schwarzen Linien zeigen jeweils die geplanten Nettofallzahlen für die vier Teilgruppen. Für Anfang August 2020 zeigt sich ein stärkerer Anstieg der realisierten Interviews zunächst bei den Treatmentfällen. Hier wurde ein Großteil der Treatmentfälle aus der zweiten Zugangskohorte sowie weitere Treatmentfälle aus der ersten Zugangskohrte zur Befragung freigegeben. Um ein Abflachen der Kurven bei den Kontrollfällen beider Panels zu verhindern und die anvisierten Nettofallzahlen der Kontrollfälle doch noch realisieren zu können, wurden mithilfe eines Rematchings weitere Kontrollfälle ins Feld gegeben. Beim Rematching handelt es sich um einen mehrstufigen Prozess, der für verschiedene Gruppen getrennt durchgeführt wird. Zunächst werden bereits befragte Treatmentpersonen identifiziert, bei denen zu wenige Kontrollfälle realisiert werden konnten. Diesen Treatmentfällen werden anschließend zusätzliche ungenutzte Kontrollfälle von anderen nicht realisierbaren Treatmentfällen zugewiesen. Durch das Rematching der Kontrollfälle können die Nettofallzahlen der Kontrollfälle beider Maßnahmen noch einmal deutlich gesteigert werden.

Abbildung 3: Bisheriger Feldverlauf der ersten Welle



Anmerkung: Anzahl realisierter Interviews (Nettofallzahl); Stand: 13.12.2020
Quelle: Eigene Berechnungen.

Zum 13.12.2020 lagen insgesamt 10.729 vollständig realisierte Interviews vor, was einer bisherigen Zielerreichung der anvisierten Nettofälle von rund 65 Prozent entspricht (siehe Tabelle 16). Bei den Treatmentfällen des Panels zum §16i SGB II wurden bislang etwa 90 Prozent realisiert, beim Panel zum §16e SGB II liegt der Wert immerhin bei etwa 86 Prozent. Es wird erwartet, dass zumindest beim Panel zum §16i SGB II alle anvisierten Nettofälle realisiert werden können. Beim Panel zum

§16e SGB II ist dies ungewiss. Letzteres verwundert nicht, da die Bruttostichprobe aufgrund der relativ geringen Zugangszahlen von Anfang an relativ klein war. Bei den Kontrollfällen beider Panels ist die prozentuale Zielerreichung deutlich geringer. Sie liegt beim Panel zum §16i SGB II bei 54 Prozent und beim Panel zum § 16e SGB II bei 57 Prozent (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Nettofälle und Zielerreichung

Gruppe	Bisherige Nettofallzahl	Anivisierte Nettofallzahl	Zielerreichung
§16e SGB II Treatmentgruppe	1.839	2.150	85,50 %
§16e SGB II Kontrollgruppe	3.040	5.350	56,80 %
§16i SGB II Treatmentgruppe	2.348	2.600	90,30 %
§16i SGB II Kontrollgruppe	3.502	6.500	53,90 %
Gesamt	10.729	16.600	64,63 %

Anmerkung: in Prozent bezogen auf die anvisierte Nettofallzahl; Stand: 13.12.2020
Quelle: Eigene Berechnungen

Ausschöpfung

Um die anvisierten Nettofallzahlen zu erreichen, wurde mit einer Rücklaufquote bzw. Responserate von mindestens 20 Prozent geplant. Für das Panel zum §16e SGB II fielen die Zugänge in die Maßnahme jedoch deutlich geringer als benötigt aus, so dass bereits vor Feldbeginn offensichtlich war, dass eine Rücklaufquote (der Anteil der Fälle für die ein Interview durchgeführt werden konnte) von 20 Prozent hier nicht ausreichen würde. Zum Stichtag 13.12.2020 lag die Rücklaufquote der Treatmentfälle beim Panel zum §16e SGB II bei ca. 24 Prozent, beim Panel zum §16i SGB II bei ca. 25 Prozent (siehe erste Spalte der Tabelle 17). Leider liegen die Rücklaufquoten für die Kontrollfälle beider Maßnahmen mit 15 Prozent (§16e SGB II) und 14 Prozent (§16i SGB II) bislang deutlich unter den geplanten 20 Prozent. Die Ursache hierfür ist vor allem die schwierige Kontaktierbarkeit der Kontrollfälle beider Maßnahmen. Die Kontaktrate (der Anteil der Fälle, die erfolgreich kontaktiert werden konnten) der Kontrollfälle beim Panel zum §16e SGB II beträgt 42 Prozent; beim Panel zum §16i SGB II ist sie bei 39 Prozent (siehe dritte Spalte der Tabelle 17). Dies bedeutet, dass rund 60 Prozent aller bisher kontaktierten Kontrollgruppenfälle nicht erreicht werden konnten. Die Kooperationsrate (der Anteil der Fälle, bei denen es nach einer erfolgreichen Kontaktierung auch zu einem Interview kommt) liegt für die Treatmentfälle beim Panel zum §16e SGB II bei 49 Prozent, beim Panel zum §16i SGB II beträgt der Wert 53 Prozent (siehe zweite Spalte der Tabelle 17). Dies zeigt, dass wenn Kontakt mit einen Treatmentfall hergestellt werden konnte, es bei etwa jedem zweiten Fall auch zu einem erfolgreich durchgeführten Interview kommt. Für die Kontrollgruppenfälle liegt die Kooperationsrate mit 36 Prozent (§16e SGB II) bzw. 37 Prozent (§16i SGB II) hingegen deutlich unter jener ihrer zugehörigen Treatmentgruppe. Dies entspricht einer Differenz von 13 (§16e SGB II) bzw. 16 Prozentpunkten §16i SGB II, was ebenfalls ihre geringeren Rücklaufquoten erklärt.

Tabelle 17: Kennzahlen zur Ausschöpfung der ersten Welle

Gruppe	Rücklaufquote	Kooperationsrate	Kontaktrate
§16e SGB II Treatmentgruppe	23.52 %	48.96 %	48.04 %
§16e SGB II Kontrollgruppe	15.12 %	36.12 %	41.86 %
§16i SGB II Treatmentgruppe	24.58 %	53.07 %	46.31 %
§16i SGB II Kontrollgruppe	14.30 %	36.81 %	38.85 %
Gesamt	17.31 %	41.09 %	42,14 %

Anmerkung: Stand: 13.12.2020
Quelle: Eigene Berechnungen

Panel- und Zuspielbereitschaft

Für die Stabilität eines Panels ist entscheidend, dass möglichst viele Teilnehmende tatsächlich auch an den Folgewellen teilnehmen. Notwendig hierfür ist zunächst die Einholung der Panelbereitschaft für zukünftige Erhebungswellen. Daher wurden verschiedene Maßnahmen im Studiendesign implementiert, um die Panelbereitschaft zu maximieren. Die Panelbereitschaft liegt nach vorläufigen Zahlen bei beiden Panels mit rund 95 Prozent erfreulich hoch.

Die Daten aus der Befragung dürfen nur dann mit den administrativen Daten der BA verknüpft werden, wenn die Befragten dem zustimmen. Ohne eine solche Verknüpfung sind jedoch wichtige (Selektivitäts-)Analysen nicht möglich. Daher wurden verschiedene Maßnahmen im Studiendesign implementiert, um die Zuspielbereitschaft zu maximieren. Diese Bemühungen scheinen bislang erfolgreich gewesen zu sein, so liegt die Zuspielbereitschaft aktuell beim Panel zum §16e SGB II bei ca. 98 Prozent, beim Panel zum §16e SGB II bei 100 Prozent, sodass kaum Fallzahlverluste für die geplanten Analysen zu beklagen sind.

7.5 Zwischenfazit

Das Teilprojekt 3a geht der Forschungsfrage nach, ob und in welchem Ausmaß die Maßnahmen nach §16e und §16i SGB II die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Teilhabe der Geförderten verbessern. Hierzu wurde für beide Maßnahmen je eine Panelerhebung konzipiert und aufgebaut.

Die Durchführung der ersten Welle erfolgte in mehrfacher Hinsicht unter ungünstigen Bedingungen, die eine wiederholte Anpassung des Erhebungsdesigns und der Zeitplanung erforderlich gemacht haben und aktuell noch machen. Hierzu gehören *erstens* die vergleichsweise geringen Zugänge in die Förderung nach §16e SGB II. *Zweitens* die Covid19-Pandemie, die eine kurzfristige Anpassung des Fragebogens sowie die Verschiebung des Feldstarts erforderte. Von der Pandemie betroffen war auch die Feldarbeit, da aufgrund von geringeren Interviewerkapazitäten das Feld deutlich langsamer bearbeitet werden konnte. *Drittens* hat auch die geringe Kontaktierbarkeit insbesondere die der Kontrollpersonen, die bisherigen Erhebungsarbeiten in nicht unerheblichen Maße beeinträchtigt. So musste die Stichprobenziehung während der laufenden Erhebung mit Hilfe eines sog. Rematchings angepasst werden, um die anvisierten Nettofallzahlen beider Kontrollgruppen zumindest annährend noch erreichen zu können.

Insgesamt führen diese Schwierigkeiten dazu, dass die Feldphase der ersten Welle voraussichtlich erst Ende März 2021 abgeschlossen werden kann. Der Feldstart der zweiten Welle würde sich dann

nahtlos anschließen. Trotzdem wird für möglichst viele Fälle sichergestellt, dass zwischen den beiden Befragungszeitpunkten eines jeden Befragten hinreichend Zeit vergangen sein wird, um etwaige Veränderungen der allgemeinen Lebenssituation der Befragten, ihrer Beschäftigungsfähigkeit sowie ihrer sozialen Teilhabemöglichkeiten sinnvoll beobachten zu können. Neben der Datenerhebung der ersten Welle gehören zu den aktuellen Arbeitsschwerpunkten die Kontrolle des Feldgeschehens (Monitoring verschiedenster Indikatoren und ggf. Einleiten von Maßnahmen), die Vorarbeiten zur Datenaufbereitung der ersten Welle, die Qualitätssicherung (z.B. Selektivitätsanalysen, Erstellen von Gewichten), die Vorbereitung von ersten inhaltlichen Analysen sowie vor allem die Entwicklung des Fragebogens für die 2021 anstehende zweite Welle. Die Veröffentlichung eines ausführlichen Feldberichts zur ersten Welle ist geplant. Dieser wird u.a. das Erhebungsdesign und die Felddurchführung genauer dokumentieren sowie die Zusammensetzung der Nettostichprobe.

Während bei der Fragebogenentwicklung der Fokus der ersten Welle auf der variations- und dimensionsreichen Messung des Konstrukts soziale Teilhabe liegt, wird in der zweiten Welle die Messung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Erhebung weiterer Dimensionen angereichert. So werden dazu Fragebogenmodule zu den Themenfeldern „Weiterbildung“, „Kompetenzen“ und „Arbeitsuche“ entwickelt. Trotz dieser Akzentverschiebung werden in der anstehenden Welle gleichwohl alle bereits erhobenen Indikatoren der sozialen Teilhabe und der Beschäftigungsfähigkeit wiederholt erhoben, um Veränderungen über die Zeit beobachten zu können. Ein erster Pretest der neu entwickelten Fragebogenmodule hat im September 2020 stattgefunden. Die Ergebnisse werden seither ausgewertet und die Module entsprechend optimiert. Im Januar 2021 folgt dann der (Ablauf-)Pretest des gesamten Fragebogens mit dem Erhebungsinstitut SOKO, sodass die zweite Welle voraussichtlich Ende März 2021 ins Feld gehen kann.

Der Feldstart der dritten Welle ist für Januar 2023 vorgesehen, sodass möglichst früh Daten für die Analysen des Endberichts Ende 2023 vorliegen sollten. Auf diese Datenbasis lassen sich dann Analysen zu den mittelfristigen Effekten der Förderung nach §16i SGB II sowie der Nachhaltigkeit der Förderung nach §16e SGB II stützen. In der ersten Jahreshälfte 2025 folgt schließlich noch eine vierte und letzte Erhebungswelle beim Panel zum §16i SGB II. Auf deren Grundlage wird die Nachhaltigkeit der beabsichtigten Fördereffekte nach dem Ende der Maßnahme nach §16i SGB II gemessen. Da diese Ergebnisse erst nach Abgabe des Abschlussberichts der Evaluation vorliegen werden, werden sie in separater Form veröffentlicht.

8 Biografische Fallstudien

Die biografischen Fallstudien ergänzen die standardisierte Erhebung des Moduls 3a um eine qualitative Befragung ausgewählter Geförderter der Maßnahmen nach §16e und §16i SGB II.[30] Zentrales Erkenntnisinteresse der qualitativen Erhebung ist es dabei, relevante Faktoren und ‚Mechanismen‘ für die Umsetzung und den Erfolg der beiden Maßnahmen aus den komplexen Handlungsmustern und biografischen Prozessen von Teilnehmenden und geeigneten Vergleichsfällen induktiv zu ermitteln. Im Fokus stehen dabei die Art, der Umfang und die Entwicklung von persönlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ressourcen der gefördert Beschäftigten. Hierzu gehören

[30] Das Berichtskapitel wurde von Markus Promberger (IAB) und Miriam Raab (IAB) verfasst.

unter anderem die Gesundheit und psychische Stabilität der Geförderten, ihre Einkünfte, Güter und Wirtschaftspraktiken im Haushalt sowie ihre Familienbeziehungen, weiteren Netzwerke, Wissen, Fähigkeiten, kulturelle Praktiken und Werte. Betrachtet wird dabei zum einen die Entwicklung der Ressourcen (Verlust, Aufbau) in der vorgängigen Erwerbsbiografie und während der geförderten Beschäftigung, gewissermaßen als sich entwickelnde Teilhabechancen. Zum anderen wird die biografische Mobilisierung, Umsetzung und Aneignung dieser Ressourcen im Sinne einer verbesserten Teilhabewahrnehmung beleuchtet (vgl. Promberger 2017; Ramos Lobato 2017, S. 122ff). Auch wenn die beiden Maßnahmen unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen und Zielsetzungen haben, wird bei der vorliegenden Erhebung derselbe Ansatz verfolgt. Eine gesteigerte soziale Teilhabe (§16i) und die Integration in den Arbeitsmarkt (§16e) werden dabei nicht als für sich stehende Entwicklungen, sondern als stark verwoben und sich gegenseitig bedingend betrachtet. Zudem haben die Erhebungen in Modul 1a gezeigt, dass manche Jobcenter sehr ähnlich an die beiden Maßnahmen herangehen (vgl. Kapitel 3).

Um dieses Erkenntnisinteresse einzulösen, stehen die Biografien der gefördert Beschäftigten im Fokus von Erhebung und Analyse. Der zugrundeliegenden theoretischen Perspektive zufolge werden Biografien dabei als Entwicklungs- und Aneignungsprozesse von Ressourcen auf dem Weg zu einer verbesserten Teilhabe verstanden. Ziel der Analyse ist es, eine Typologie der biografischen Entwicklung von Teilhabechancen und -wahrnehmung zu ermitteln, welche die quantitative Clusteranalyse ergänzt (vgl. Kapitel 8). Im Rahmen der Evaluation der Förderung nach §16e und §16i SGB II kommt den biografischen Fallstudien eine für biografische und prozessuale Wirkzusammenhänge sensibilisierende sowie theoriegenerierend-explorative Funktion zu.

Dazu stützen sich die biografischen Fallstudien auf narrative, lebens- bzw. erwerbsgeschichtliche Interviews (vgl. Schütze 2016). Konkret ist vorgesehen, insgesamt etwa 30 gefördert Beschäftigte einmal intensiv zu befragen. Für die Fallauswahl werden – im Sinne eines mixed-methods-Ansatzes – die Ergebnisse der im Rahmen von Modul 1b durchgeführten Clusteranalyse (vgl. Nivorozhkin/Promberger 2020) genutzt. Diese Clusteranalysen haben, getrennt für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Maßnahmen nach §16e und §16i SGB II, die jeweilige Teilnehmendenpopulation nach Ähnlichkeit und Unterschiedlichkeit in soziodemografischen und erwerbsbiografischen Merkmalen gruppiert. Hierbei ergaben sich 5 Cluster (Typen) für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen nach §16e SGB II und 7 Cluster (Typen) für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen an §16i SGB II. Ein frappierendes Ergebnis dieser Analyse war die große soziodemografische Ähnlichkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beider Maßnahmen in den beobachteten Merkmalen, sowohl in den jeweiligen Aggregaten als auch in den Typen. Kleiner als erwartet, jedoch messbar, waren die Unterschiede in den Erwerbsbiografien der beiden Teilnahmepopulationen – im Schnitt höhere Arbeitsmarktferne und etwas höheres Alter, gemäß den unterschiedlichen Anforderungen der beiden Programme. Die Ergebnisse bieten starken Grund für die Annahme, dass unbeobachtete Faktoren wie Gesundheit und Motivation einen zusätzlichen Einfluss auf die Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern in die Maßnahmen nach §16e und §16i SGB II ausüben.

Die zu interviewenden Fälle sollten entweder direkt aus den prozessdatenbasierten Clustern, oder unter Nutzung der entsprechenden Clusterprofile mittels alternativer Zugangswege ausgewählt werden. Bei der Fallauswahl aus den Prozessdaten wurde zunächst ein stark überhöhtes Aus-

gangssample im Umfang von 20 Fällen aus jedem quantitativen Cluster zusammengestellt, insgesamt also 240 Personen, davon 100 aus den Teilnehmenden an §16e SGB II und 140 aus den Teilnehmenden an §16i SGB II. In einem telefonischen Erstkontakt (Kurzinterview mit Screening) werden ungeeignete Fälle (z.B. nicht mehr im Erwerbsalter, Fehlinformation über Programmteilnahme) oder nicht erreichbare Fälle identifiziert, ggf. ausgeschlossen oder einer Vergleichsgruppe zugeordnet (z.B. Programmabbrecherinnen und -abrecher, Personen, deren Maßnahme nach Zuweisung nicht zustande kam, reguläre Programmabgängerinnen und -abgänger). Von den verbleibenden Fällen werden nach Kontrastgesichtspunkten 30 ausgewählt und befragt. Neben den Interviews mit den gefördert Beschäftigten werden dabei zu Vergleichszwecken zudem die Biografien von Personen herangezogenen, welche die Maßnahme abgebrochen haben.

8.1 Methodische und empirische Umsetzung

Aufgrund der Mobilitäts- und Kontaktbeschränkungen im Zuge der Covid19-Pandemie kam es zu Verzögerungen beim Feldstart des Projektes, der ursprünglich für März 2020 geplant war. Nun werden seit August 2020 erste Interviews mit Geförderten geführt. Bisher wurden zehn Interviews, fünf mit Geförderten nach §16i SGB II und fünf mit Geförderten nach §16e SGB II realisiert (Stand: 4.11.2020). Diese wurden zum Teil auf Basis der in Modul 1b entwickelten sieben Cluster von Teilnehmenden an §16i SGB II und fünf Cluster von Teilnehmenden an §16e SGB II (vgl. Nivorozhkin/Promberger 2020 sowie Kapitel 4) aus den um IEB-Informationen ergänzten Maßnahmeteilnehmerdaten ausgewählt, anschließend schriftlich und dann telefonisch kontaktiert. Auf das an 240 Geförderte (je 20 pro Cluster) gesendete postalische Anschreiben erklärte lediglich ein Geförderter proaktiv seine Teilnahmebereitschaft und wurde interviewt, zwei lehnten die Studienteilnahme ab. Fünf Anschreiben kamen zurück, da die Adressaten verzogen waren. In einem Fall liegt keine Telefonnummer vor. In der nächsten Phase der Kontaktaufnahme wurden bisher 44 der Geförderten telefonisch kontaktiert. In fünf Fällen war die Telefonnummer nicht (mehr) vergeben oder wurde falsch in den Daten hinterlegt. 23 Personen waren wiederholt nicht erreichbar, neun lehnten die Teilnahme ab, mit vier davon konnten beim ersten telefonischen Kontakt ein Kurzinterview geführt werden. Zwei Personen nahmen auch in der Vergangenheit an keiner der beiden Maßnahmen teil (ein Kontaktierter war bereits in Rente, der andere nahm aktuell an keiner Maßnahme teil) und waren auch nicht an einem Interview interessiert. Zwei Geförderte erklärten sich zunächst zu Interviews bereit, waren dann jedoch nicht mehr erreichbar (Interviewausfälle). Vier Interviews mit Geförderten konnten bisher auf diesen Weg realisiert werden.

Bei der Untersuchung von vulnerablen oder sozial abweichenden Gruppen geht man davon aus, dass die Teilnahmebereitschaft dort am höchsten ist, wo einigermaßen stabile Lebensverhältnisse und ein gewisses Maß an sozialem Inklusionsempfinden vorliegen. Insofern stellen qualitative Befragungen wie auch standardisierte Surveys in der Regel eine Positivauswahl aus der möglichen Population dar. In qualitativen Ansätzen wird deshalb versucht, durch eine Variation der Zugangswege, insbesondere durch die Einbeziehung ‚problemorientierter' Feldzugänge diesen Bias zu verringern. Eine mögliche, seit langer Zeit methodisch etablierte Chance hierzu besteht in der Gewinnung von Expertinnen und Experten oder anderen Schlüsselpersonen mit unmittelbarem Feldkontakt, die den Forscherinnen und Forschern bei der Auswahl und Kontaktierung von Fällen behilflich sind (vgl. Park/Burgess 1925). Im vorliegenden Design können dies die Fallmanager und persönlichen Ansprechpartnerinnen bzw. -partner in den Jobcentern sein. Deshalb wurde neben der

schriftlichen und zeitlich aufwendigen direkten telefonischen Kontaktaufnahme mit Geförderten, die auf Basis der Prozessdaten aus den Clustern des Moduls 1b ermittelt wurden, ein zusätzlicher Feldzugang gewählt. Dabei werden zunächst Jobcenter kontaktiert, um über die Integrationsfachkräfte bzw. Jobcoaches an die Geförderten heranzutreten. Ziel ist es, schwer zugängliche Gruppen, wie etwa ältere alleinstehende Männer, die oft keine Anrufe entgegennehmen, auf anderem Wege zu erreichen. Einzelne Geförderte hatten bei der prozessdatenbasierten telefonischen Kontaktaufnahme angemerkt, dass sie in regem Austausch mit den ihnen vertrauten Ansprechpartnerinnen bzw. -partnern im Jobcenter stünden, jedoch ungerne mit Fremden über ihre Situation sprechen wollten. Über die Einbindung der Jobcenter und die Teilnahmeermutigung durch die Ansprechpartnerinnen bzw. -partner können somit auch zunächst studienskeptische, jedoch im Jobcenter kooperative Geförderte als Interviewpartnerinnen und -partner gewonnen werden. Das Risiko bei solchen, auf Feldexpertinnen und -experten gestützten Auswahlverfahren, liegt wiederum darin, dass deren eigene Perspektive auf die von ihnen betreuten Personen die Auswahl beeinflusst. Doch auch dieser Bias kann durch Kontrastverfahren verringert werden und wurde bisher nicht bestätigt. Ein weiterer, ergänzender Schritt in diesem Zusammenhang ist die gezielte Ansprache von Maßnahmeabbrecherinnen und -abbrechern. Über die Jobcenter konnten bisher sechs Interviews mit Geförderten realisiert werden. Unter den Interviewten befinden sich auch zwei Geförderte, die die Maßnahme abgebrochen haben.

Ebenfalls pandemiebedingt können derzeit nicht alle Interviews wie geplant Face-to-Face durchgeführt werden. Alternativ werden den potentiellen Interviewpartnerinnen und -partnern auch telefonische oder videotelefonische Interviews angeboten. Persönliche Interviews wurden bislang in Parks oder auf Caféterrassen unter Einhaltung der jeweils gültigen Abstands- und Hygienerichtlinien durchgeführt. Auf Wunsch einzelner Interviewpartnerinnen bzw. -partner sowie wetterbedingt werden die Interviews mittlerweile zunehmend telefonisch geführt. Für Videointerviews fehlt den Befragten nach eigenen Angaben meist die erforderliche technische Ausstattung.

Die methodische Alternative telefonischer Interviews zum persönlichen Face-to-Face-Interview ist notwendig, um eine weitere Verzögerung der Feldphase zu vermeiden, unter methodischen Gesichtspunkten jedoch nicht unkritisch. Für die Durchführung biografischer Interviews, insbesondere mit Zugehörigen vulnerabler Personengruppen, ist es unerlässlich, tiefes Vertrauen zwischen Interviewendem und Befragtem aufzubauen und eine möglichst natürliche Interviewatmosphäre zu schaffen, was sich bei Telefoninterviews deutlich schwieriger gestaltet. Zusätzlich gehen bei telefonischen Interviews visuelle Zusatzinformationen, wie das Auftreten und die Kleidung der Interviewten, aber auch parasprachliche Äußerungen (Gestik, Mimik) verloren, die bei der Gesamtwahrnehmung (Fallgestalt) eine wichtige Rolle spielen.

Die ersten, bisher geführten Interviews zeigen klar, dass zur Erfssung der Teilhabeentwicklung im weiteren Maßnahmenverlauf ein Folgeinterview nach der bisher in allen Fällen ausstehenden Arbeitsvertragsverlängerung erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund wird nun ein veränderter Ansatz angestrebt: Anstatt die Geförderten nur einmalig intensiv zu befragen, wird in etwa sechsmonatigem Abstand auf das initiale Interview ein kürzeres Folgeinterview geführt. Dieses kann, ein gelungenes erstmaliges persönliches Interview vorausgesetzt, telefonisch geführt werden oder nach erstmaliger telefonischer Befragung gegebenenfalls im Frühjahr oder Sommer 2021 Face-to-Face stattfinden. Durch diese flexibilisierte Methodengestaltung besteht die Möglichkeit, einen

ganzheitlicheren Eindruck des Falles zu erreichen, den mit einmaligen Interviews verbundenen situativen Bias zu verringern und den Prozesscharakter der Teilhabeentwicklung durch die Begleitung eines längeren Zeitraums verstärkt zu dokumentieren.

8.2 Erste Feldeindrücke

Auch wenn sich die direkte Gewinnung von Interviewpartnerinnen und -partnern bisher mühsam gestaltete und eine Erweiterung der Samplingstrategie erforderte, wurden die ersten Interviews nun geführt und erweisen sich als sehr ergiebig. Den Clustern entsprechend zeichnete sich ein recht heterogenes Bild mit unterschiedlichen (Erwerbs-)Biografien und Beschäftigungsverhältnissen ab. Drei fallübergreifende Tendenzen zeigen sich bei einer ersten Durchsicht der bisherigen Interviews:

- Einige Interviewte suchten und fanden ihre Beschäftigung selbst und wendeten sich damit ans Jobcenter. Die Aufnahme der Arbeitsstelle in die Förderung durch das Jobcenter erfolgte dann im Anschluss an die erfolgreiche Eigensuche der Betroffenen.
- Die Biografien vieler Interviewter weisen starke Brüche auf, die weit tiefer reichen als Jobverlust und Arbeitslosigkeit. Dazu gehören persönliche Verluste, schwierige Kindheiten, schwere Erkrankungen, Traumata.
- Die persönliche Einstellung der Interviewten zur Erwerbstätigkeit scheint einen großen Einfluss auf eine veränderte oder gleichbleibende Teilhabewahrnehmung auszuüben. Dies ist nicht in einer höheren oder geringeren ‚Erwerbsnähe' oder in Fragen von Lohnreservation oder Zumutbarkeiten aufzulösen, sondern weit komplexer und an beruflich-biografische Identitäten und gesellschaftliche Wertvorstellungen gebunden.

Um die unterschiedlichen Fälle zu veranschaulichen, werden drei Geförderte exemplarisch in kurzen Fallbiografien vorgestellt:

Fallbiografie 1

Herr Janssen[31] ist Ende Fünfzig, hager, trägt einfache Kleidung und wird in seinem Wohnort von fast jedem gegrüßt. Er wurde in einem Beneluxland nahe der deutschen Grenze geboren und spricht mit leichtem Akzent. Nachdem er die Schule und eine Ausbildung in einem Chemiekonzern absolviert hatte, arbeitete er dort mehrere Jahre. Durch seine Firma wurde er vor mehr als 20 Jahren in eine nahegelegene Kleinstadt in Deutschland versetzt, wo er seither lebt. Das Werk wurde 2008 größtenteils geschlossen. Daraufhin pendelte er einige Kilometer mit dem Auto zu einem anderen Betrieb des gleichen Unternehmens. Als auch dieser 2011 schloss, fand er Arbeit in einer Logistikfirma in einer 100 km entfernten Großstadt, bis auch dieser Betrieb „die Lohnkosten wegrationalisierte". Da er nicht aus seiner Heimat wegziehen wollte, wechselte er nacheinander zu verschiedenen Zeitarbeitsfirmen und lebte folglich mit geringer Planungssicherheit und ohne die Möglichkeit, etwas zurückzulegen. Seit dieser Zeit bezog Herr Janssen zwischenzeitlich auch immer wieder Sozialleistungen, da er nicht mehr jede, aus seiner Sicht schlecht bezahlte, Arbeit annehmen wollte. Für eine Umschulung fühlte er sich zu alt. Als parallel die Beziehung zu seiner damaligen Lebensgefährtin zu Ende ging, da auch sie den Ort verließ, musste er die gemeinsame Wohnung aufgeben und seinen Haushalt extrem verkleinern. Seither lebt er in einem ausgebauten

[31] Alle Namen wurden geändert

Dachboden auf 36m² mit seinem Kater und seinem großen Hobby, dem Modellbau. Seinem Hobby geht er seit vielen Jahren auch ehrenamtlich im städtischen Museum nach. Seine jetzige Beschäftigung ergab sich gewissermaßen während einer Museumsbesichtigung im Rahmen einer Jobmaßnahme. Der ihm bekannte Museumsleiter bot ihm eine Stelle an, die dadurch, dass Herr Janssen die Voraussetzungen für die Maßnahmenteilnahme nach §16i SGB II erfüllte, auch finanziert werden kann. Neben Hausmeistertätigkeiten gibt Herr Janssen nun Führungen, restauriert Ausstellungsstücke und steht im Kontakt mit anderen Museen in der Umgebung. Er blüht in seiner Arbeit auf und meint, es gäbe auch in den nächsten Jahren noch genug zu tun. Wie die Stelle ohne Förderung des Jobcenters weiterfinanziert werden soll, ist jedoch noch unklar. Herr Janssen hat trotzdem vor, in eine größere Wohnung umzuziehen und freut sich darauf, nach elf Jahren zum ersten Mal wieder einen Urlaub zu planen und sich wieder ein paar Dinge zu gönnen: „Mal wieder Schuhe und andere Kleider zu kaufen als von KiK oder C&A!“

Fallbiografie 2

Herr Schneider ist Anfang Dreißig, hat eine schnelle Auffassungsgabe und wirkt reflektiert. Er ist in schwierigen Verhältnissen in der Stadt aufgewachsen, in der er noch heute lebt. Beide Eltern waren arbeitslos. Nachdem sein Vater ins Gefängnis kam, trennten seine Eltern sich. In der Schule fühlte er sich nie verstanden und hatte Probleme mit Autoritätspersonen. Nach dem Hauptschulabschluss brach er die Berufsschule ab. Danach „baute er viel Scheiße“, trank zu viel Alkohol, was zu Körperverletzungen, Raub und schließlich einer Bewährungsstrafe führte. In dieser Zeit lebte er hauptsächlich von Arbeitslosengeld II und hielt sich mit Gelegenheitsjobs im Baugewerbe über Wasser, bei denen er allerdings nie lange durchhielt, da er nach eigenen Angaben schwierig sei und aufgrund seiner Autoritätsprobleme immer Diskussionen mit seinen Vorgesetzten anfing. Auch die Vermittlungsansätze im Jobcenter scheiterten daran. Erst als Herr Schneider mit Mitte Zwanzig seine jetzige Freundin kennen lernte, die ein Kleinkind mit in die Beziehung brachte, beschloss er sein Leben zu ändern. Nachdem ein gemeinsames Kind auf die Welt kam, fing er, vermittelt über das Jobcenter, eine Ausbildung zum KFZ-Mechatroniker an und kam über ein Praktikum und anschließenden Minijob in eine Werkstatt. Aus der Ausbildung wurde jedoch nichts, da der Meister den Betrieb verließ und der Betrieb dadurch die Ausbildungsberechtigung verlor. Die Bewerbungsfrist für eine überbetriebliche Ausbildung war bereits verstrichen, deshalb fing Herr Schneider wieder an zu jobben. Auch diese Beschäftigungen waren aufgrund seines konfliktfreudigen Temperaments nur von kurzer Dauer. Seinen jetzigen Chef, einen Bauunternehmer, lernte er über einen gemeinsamen Freund kennen. Als er dem Jobcenter von der Stelle als Bauhelfer berichtete, wurde die Förderung über §16e SGB II vorgeschlagen. Bevor das Jobcenter einwilligte, sich an der Finanzierung des für den Job wichtigen Führerscheins zu beteiligen, musste Herr Schneider zunächst ein Praktikum im Betrieb absolvieren. „Ich musste beweisen, dass ich es diesmal auch ernst meine.“ Seit Herbst 2019 arbeitet er im Betrieb. Die Arbeit macht ihm Spaß und er versteht sich gut mit den Kollegen, auch wenn es manchmal zu kleinen Konflikten kommt. Mit seinem Chef ist er auch privat befreundet. Dieser zeigt viel Verständnis für Herr Schneiders Eigenheiten und hat ihm bereits angekündigt, ihn nach der Maßnahme zu übernehmen. Herr Schneider beschreibt seine Entwicklung „wie vom Bettler zum König“. Die Beschäftigung bietet ihm und seiner Familie materielle Sicherheit und er fühlt sich zum ersten Mal ausgeglichen und ruhig. Für die Zukunft wünscht er sich, dass seine Kinder seine Biografie nicht wiederholen, sondern ihren Abschluss und eine Ausbildung absolvieren. Er spart bereits für ihre Führerscheine.

Fallbiografie 3

Frau Vogel, Mitte Dreißig, ist sehr aufgeschlossen und spricht mit vielen Emotionen in der Stimme. Nach der Trennung ihrer Eltern wuchs sie bei den Großeltern auf, da ihre Mutter in Vollzeit arbeitete. Sie machte ihren Hauptschulabschluss und holte auf der Berufsschule die mittlere Reife nach, da sie keinen Ausbildungsplatz fand. Im Abschlussjahr, mit 17, wurde sie schwanger, schloss die mittlere Reife ab, widmete sich dann der Kindererziehung und lebte fortan „vom Amt", da sie sonst keine Unterstützung hatte. Sie wohnte jedoch weiterhin bei den Großeltern. Nur knapp ein Jahr nach ihrem ersten Kind, kam ihr zweites Kind auf die Welt. Im Jahr 2008 zog sie in eine eigene Wohnung. Sie hatte die Option, in einer weiter entfernten Stadt eine Schreinerlehre zu beginnen. Dies konnte sie jedoch nicht realisieren, da sie kein eigenes Auto besaß und die Arbeits- und Pendelzeiten mit öffentliche Verkehrsmitteln nicht mit der Kinderbetreuung vereinbar waren. Der Tod ihres Großvaters, der für sie wie ein Vater war, warf Frau Vogel aus der Bahn und beendete zunächst weitere Jobaspirationen. Kurz darauf lernte sie ihren damaligen Lebensgefährten kennen und wurde bald wieder schwanger. Wenig später wurde das mittlere Kind verhaltensauffällig. Es folgten Therapien und Klinikaufenthalte, über die sie nicht gerne spricht. Zu dieser Zeit wurde ihr übers Jobcenter eine Ausbildung in Krankenkassenbereich angeboten, die sie jedoch bald wieder abbrach, da ihr Partner mit dem Haushalt ohne sie völlig überfordert war. Im Jahr 2016 begann sie eine Ausbildung zur Sachbearbeiterin im Speditionsbereich über eine Fernschule, da sie gesundheitlich eingeschränkt ist und wegen Problemen mit der Wirbelsäule nicht lange stehen kann. Dass sie die Ausbildung von zu Hause aus absolvierte, gestaltete sich als schwierig, da ihr Partner arbeitslos war, depressiv wurde und sie mit der Kindererziehung und Haushaltsführung komplett alleine dastand. Nach der Trennung im Jahr 2018 beendete Frau Vogel diese Ausbildung erfolgreich und machte sich auf die Arbeitssuche. Sie war auf verschiedenen Jobportalen angemeldet und wurde automatisch auf relevante Ausschreibungen aufmerksam gemacht. Sie begann in einer Spedition als Telefonistin in Teilzeit zu arbeiten. Der Arbeitgeber bot ihr nach kurzer Zeit eine betriebliche Ausbildung, die ihre Ausbildung ergänzen sollte, in Vollzeit an, was sie jedoch wieder nicht mit der Kinderbetreuung vereinbaren konnte. Daraufhin wurde ihr gekündigt. Kurz danach wurde ihr vom Jobcenter die Teilnahme an der Maßnahme nach §16i SGB II angeboten und sie begann bei einem Kosmetikstudio in Teilzeit zu arbeiten. Zu ihren vertraglich vereinbarten Aufgaben in der Buchhaltung und einer Schulung zur Kosmetikhelferin kam sie jedoch nie, weil sie von der Chefin nur zur Kinderbetreuung und zum Putzen eingesetzt wurde. Da die Chefin ihre Einwände ignorierte und sie durch die körperlichen Tätigkeiten Rückenprobleme bekam und krankgeschrieben wurde, kündigte Frau Vogel nach Absprache mit ihrem Jobcoach und dem Jobcenter nach drei Monaten. Ihren letzten Lohn bekam sie erst nach Androhung rechtlicher Schritte ausbezahlt. Nachdem sie sich gesundheitlich wieder erholt hatte, begann sie, sich parallel zum coronabedingten Lockdown, erneut zu bewerben. Mittlerweile wohnt nur noch ihr ältestes Kind bei ihr. Das mittlere Kind lebt in einer Pflegefamilie, das jüngste beim Vater. Seit Sommer 2020 ist Frau Vogel über eine Zeitarbeitsfirma im Kundendienst eines Betriebs im Energiebereich beschäftigt. Sie arbeitet von zu Hause aus, ist sehr zufrieden mit ihrer Arbeit und fühlt sich nicht mehr so „unnütz". Auch wenn sie nicht sehr viel verdient, ist sie froh, endlich auf eigenen Beinen zu stehen und ihren Kindern ein Vorbild zu sein. „Hauptsache weg von Hartz IV", sagt sie. Sie musste sich jedoch erst an die Schichtarbeit gewöhnen und ihren Haushalt dementsprechend umorganisieren. Da ihr ältestes Kind bereits 17 Jahre alt ist und fast den ganzen Tag im Gymnasium verbringt, klappt dies gut. Für ihre Zukunft wünscht sich Frau Vogel, dass sie ihre Stelle behält, sich beweisen

kann und vom Betrieb übernommen wird. Außerdem möchte sie mit ihrem neuen Partner zusammenziehen.

8.3 Zwischenfazit

Die Feldphase im Modul 3b konnte pandemiebedingt erst verspätet im Sommer 2020 starten. Bisher konnten zehn Interviews mit Geförderten realisiert werden. Die ersten Interviews wurden Face-to-Face im Freien und unter Einhaltung der aktuellen Hygiene- und Abstandsregeln sowie telefonisch geführt. Die Geförderten sollen in etwa sechsmonatigem Abstand auf das initiale Interview erneut befragt werden. Dadurch besteht die Möglichkeit, den Gesamteindruck der Befragten nach telefonischen Interviews zu vervollständigen und einen möglichen situativen Bias durch die Begleitung der Befragten über einen längeren Zeitraum zu verringern. Zusätzlich zur telefonischen Kontaktaufnahme mit Geförderten, die aus den Clustern des Moduls 1b ermittelt wurden, werden Jobcenter kontaktiert, um über die Integrationsfachkräfte bzw. Jobcoaches an die Geförderten heranzutreten. Auf diesem Weg wurden nun auch schwer zugängliche Personengruppen und Maßnahmenabbrecherinnen und -abbrecher erreicht.

Insgesamt sollen ca. 30 Geförderte interviewt werden. Bis Frühjahr 2021 sollen in einer ersten Tranche mindestens 15 Erstinterviews, jeweils mindestens ein Interview entsprechend der sieben Cluster von Teilnehmenden an §16i SGB II und der fünf Cluster von Teilnehmenden an §16e SGB II aus Modul 1b, geführt werden. Nach der Auswertung der ersten Fälle werden weitere, möglicherweise abweichende Fälle innerhalb und außerhalb der Cluster ausgewählt und kontaktiert bis eine ‚theoretische Sättigung' (die Hinzuziehung weiterer Fälle ergibt keine weitere Variation) eintritt. Ziel dieser Samplingstrategie ist es, möglichst viele der in der Gesamtheit vorkommenden, für die Fragestellung relevanten Merkmalskonstellationen abzubilden. Es wird angestrebt, im Frühjahr und Sommer 2021 Folgeinterviews mit den Geförderten zu führen, die nach Möglichkeit Face-to-Face stattfinden werden. Dadurch können die bei telefonischen Erstinterviews fehlenden visuellen Informationen ergänzt und Themen vertieft werden. Sowohl die Erhebung der Folgeinterviews der 2020 kontaktierten Geförderten, als auch die zweite Tranche der Erstinterviews (nach Möglichkeit im Face-to-Face-Modus) sollen bis Herbst 2021 abgeschlossen sein, sofern dies mit dem Pandemiegeschehen vereinbar ist.

9 Selektivitätsanalyse der Förderfälle nach §16i und §16e SGB II

Eine maßgebliche Voraussetzung für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist es, dass ausschließlich die anvisierte Zielgruppe gefördert wird.[32] Gelingt dies nicht, drohen unerwünschte Nebenwirkungen, welche die Erreichung des eigentlich anvisierten Förderziels erheblich beeinträchtigen können. Wenn anstelle der Zielgruppen Personen teilnehmen, die auch ohne die Förderung vergleichsweise gute Erwerbs- und Teilhabechancen gehabt hätten, wird die Förderung nicht

[32] Das Kapitel wurde von Cordula Zabel und Joachim Wolff (beide IAB) verfasst.

im beabsichtigtem Ausmaß zur Verbesserung dieser Chancen beitragen (Creaming-Effekt). Darüber hinaus kann es dazu kommen, dass Personen, die ohne die Förderung gute Erwerbschancen gehabt hätten, durch die Teilnahme daran gehindert werden, eine ungeförderte Beschäftigung aufzunehmen (Lock-In Effekt). Aus diesem Grund bilden Selektivitätsanalysen einen zentralen Baustein der Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten.

Im Rahmen der Evaluationsforschung zum Beschäftigungszuschuss, einem wichtigen Vorgängerprogramm zu den Förderungen nach §16e und §16e SGB II, hatte sich gezeigt, dass die Geförderten im Durchschnitt über mehr Erwerbserfahrung im letzten Jahr und in den letzten fünf Jahren verfügten als nicht geförderte Vergleichspersonen, und somit die Zielgruppe der sehr arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten nicht optimal erreicht wurde (ISG/IAB/RWI 2011). Auch wurden deutliche Lock-In Effekte nachgewiesen, im Sinne einer geringeren Wahrscheinlichkeit der Teilnehmenden als nicht-Teilnehmenden, ungefördert beschäftigt zu sein.

Da wenig Erwerbserfahrung, ein höheres Alter, sowie langfristiger ALG-II-Bezug zentrale Faktoren sind, die für erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit geringen Erwerbschancen verbunden sind, empfehlen Lietzmann et al. (2018), diese Kriterien bei der Bestimmung einer Zielgruppe für Förderungen im Rahmen eines Sozialen Arbeitsmarkts zu berücksichtigen. Wenn gezielt Personen mit diesen Merkmalen gefördert werden, müssten sich Lock-In und Creaming-Effekte vermeiden lassen.

Die gesetzlichen Förderkriterien für Förderungen nach §16e SGB II sehen vor, dass Personen mit mindestens zweijähriger Arbeitslosigkeitsdauer gefördert werden. Für Förderungen nach §16i SGB II sehen die gesetzlichen Kriterien eine Zielgruppe vor, die durch lange Grundsicherungsbezugsdauern gekennzeichnet ist, in der Regel mindestens sechs Jahre innerhalb der letzten sieben Jahre. Entsprechend untersucht dieses Kapitel für die Förderung nach Paragraph 16e und 16i SGB II anhand administrativer Längsschnittdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zunächst auf deskriptiver Ebene, inwiefern die geförderten Personen die gesetzlichen Förderkriterien erfüllen. In einem zweiten Schritt wird anschließend der Einfluss des Alters, des Geschlechts, der Qualifikation, des Haushaltstyps sowie des Vorliegens einer Schwerbehinderung auf die Förderwahrscheinlichkeit betrachtet. Mit Hilfe dieser Analysen lässt sich zum einen klären, inwiefern unterschiedliche Förderwahrscheinlichkeiten beispielsweise zwischen Personen unterschiedlichen Alters oder mit unterschiedlichem Qualifikationsniveau, sich darauf zurückführen lassen, dass sie zu unterschiedlichen Anteilen die Zugangskriterien für die Förderungen erfüllen. Zum anderen lässt sich feststellen, ob mithilfe der Leistungsbezugsdauer als dem maßgeblichen Teilnahmekriterium tatsächlich jene Leistungsberechtigten für eine Förderung nach §16i SGB II erreicht werden, die auch durch weitere Vermittlungshemmnisse gekennzeichnet sind.

Die hier vorgestellten Analysen stützen sich auf eine Stichprobe von Personen, die in den Monaten April bis Juli 2019 in eine Förderung nach Paragraph 16e oder 16i SGB II zugegangen sind und am 31. März 2019 erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren. Als Vergleichsgruppe dient eine 50-pro-

zentige Zufallsstichprobe aller Personen, die am 31. März 2019 erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren und in den Monaten April bis August 2019 nicht in eine Förderung nach Paragraph 16e oder 16i SGB II zugegangen sind.[33]

Der nächste Abschnitt dieses Kapitels untersucht, inwiefern die gesetzlichen Zugangskriterien für Förderungen nach §16e SGB II erfüllt werden. Darauf folgt ein Vergleich der §16e-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten auf deskriptiver Ebene, und schließlich die Diskussion der Ergebnisse multivariater Probitmodelle zur Teilnahmewahrscheinlichkeit an Förderungen nach §16e SGB II. Im Anschluss wird für Förderungen nach §16i SGB II ebenfalls zunächst untersucht, inwiefern die gesetzlichen Förderkriterien eingehalten werden, gefolgt von einem deskriptiven Vergleich der Merkmale der Teilnehmenden und nicht-Teilnehmenden Leistungsberechtigten sowie einer Analyse der Bestimmungsfaktoren der Teilnahmewahrscheinlichkeit anhand von Probitmodellen. Ein abschließender Abschnitt fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

9.1 Selektivität der Förderung nach §16e SGB II

9.1.1 Zugangskriterien für eine Förderung nach §16e SGB II

Förderberechtigt für eine Förderung nach §16e SGB II sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Dabei berechnet sich die Arbeitslosigkeitsdauer nach §18 SGB III. Hierbei bleiben verschiedene Unterbrechungen der Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren unberücksichtigt.[34]

Auf Grundlage der für die vorliegenden Analysen verwendeten administrativen Längsschnittdaten lassen sich nicht alle unschädlichen Unterbrechungen nachvollziehen. Prinzipiell müsste jedoch als notwendiges Kriterium innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren eine kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer von zwei Jahren erreicht sein, um als seit zwei Jahren arbeitslos zu gelten. Allerdings handelt es sich bei den verwendeten Prozessdaten teils um vorläufige Daten am aktuellen Rand, so dass die Ergebnisse mit geringen Unschärfen verbunden sind.

Tabelle 18 zeigt den Anteil der Teilnehmenden an einer Förderung nach §16e, die innerhalb von zwei bzw. fünf Jahren eine Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens 23 Monaten erreicht hatten, sowie Anteile mit kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern. In vorläufigen Analysen hatte sich gezeigt, dass deutlich weniger Geförderte eine Arbeitslosigkeitsdauer von 24 als von 23 Monaten aufweisen. Dies könnte darauf hindeuten, dass der angebrochene 24. Monat als Förderkriterium genutzt wird.

[33] Aus der Stichprobe ausgeschlossen sind Personen, die zum Stichprobenziehungszeitpunkt mehrere oder keine Bedarfsgemeinschaftszugehörigkeiten hatten, mehrere Personenidentifikatoren hatten, fehlende Angaben bei einigen zentralen Variablen hatten, für die ein Alter unter 15 Jahre oder über 65 Jahre angegeben war, oder für die ein gleichzeitiger Zugang in eine Förderung nach §16i und §16e SGB II am gleichen Tag angegeben war.

[34] Hierunter fallen Zeiten einer Krankheit, Maßnahmeteilnahme, Zeiten in Mutterschutz, Betreuungs- und Erziehungszeiten oder Zeiten der Betreuung einer pflegebedürftigen Person, Zeiten in Maßnahmen zur Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation, Erwerbstätigkeiten bis sechs Monate, Zeiten in denen eine Erwerbstätigkeit rechtlich nicht möglich war, sowie kurze Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit ohne Nachweis. Für unschädliche Unterbrechungen, deren Nachweis sich nicht üblicherweise aus den Unterlagen der Arbeitsvermittlung ergibt, reicht nach §18 SGB III die Glaubhaftmachung aus.

Tabelle 18: Teilnehmende und Nicht-Teilnehmende an einer Förderung nach §16e SGB II nach Dauer der Arbeitslosigkeit in den letzten 2 bzw. 5 Jahren

Anteile in Prozent

	§16e-Teilnehmende	Nicht-Teilnehmende
>=23 Monate arbeitslos in letzten 2 Jahren	24,9	9,3
>=23 Monate arbeitslos in letzten 5 Jahren, <23 Monate arbeitslos in den letzten 2 Jahren	51,5	26,3
>=18 - <23 Monate arbeitslos in letzten 5 Jahren, <23 Monate arbeitslos in den letzten 2 Jahren	8,1	7,4
>=12 - <18 Monate arbeitslos in letzten 5 Jahren, <23 Monate arbeitslos in den letzten 2 Jahren	6,9	10,9
<12 Monate arbeitslos in letzten 5 Jahren, <23 Monate arbeitslos in den letzten 2 Jahren	8,7	46,1
Personenanzahl	3.765	1.947.428

Anmerkung: Für die Berechnung wurden Personen in der Stichprobe immer nur einer der hier ausgewiesenen Gruppen zugeordnet, selbst wenn sie zu mehreren Gruppen gehören. Die Zuweisung erfolgte sequentiell entsprechend der Reihenfolge der Gruppen in der Tabelle.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

Weiterhin ist in Tabelle 18 ist zu erkennen, dass zwar nur 24,9 Prozent der Geförderten eine Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens 23 Monaten innerhalb der letzten zwei Jahren aufweisen, aber insgesamt 76,4 Prozent (24,9 Prozent + 51,5 Prozent) eine Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens 23 Monaten innerhalb der letzten fünf Jahre. Bei den Nicht-Teilnehmenden beträgt dieser Anteil nur 35,6 Prozent. Während 46,1 Prozent der nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten eine Arbeitslosigkeitsdauer von weniger als 12 Monaten innerhalb der letzten fünf Jahren aufweisen, trifft dies nur auf 8,7 Prozent der nach §16e-Geförderten zu.

Die Teilnehmenden stellen also eine spezifische Auswahl von Leistungsberechtigten in Hinblick auf das Zugangskriterium der Arbeitslosigkeitsdauer dar.

9.1.2 Merkmale der §16e-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten im Vergleich

Teilnehmende an Förderungen nach §16e SGB II sind mit einem Durchschnittsalter von 43,8 Jahren im Mittel 4,8 Jahre älter als die nicht teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Stichprobe. Sie sind jedoch jünger als §16i-Teilnehmende (Durchschnittsalter von 48,3 Jahre). Da keine Teilnehmenden an einer Förderung nach §16e SGB II jünger als 18 Jahre waren, wurden alle nachfolgenden Analysen, die sich auf §16e-Teilnahmen beziehen, auf Personen im Alter von 18 bis 65 Jahren begrenzt.

Wie in Tabelle 20 zu erkennen, lässt sich der Altersunterschied zwischen §16i- und §16e-Teilnehmenden nicht vorwiegend auf eine verstärkte Förderung von unter-25-Jährigen im Rahmen des §16e SGB II zurückführen, für die eine Förderung nach §16i SGB II ausgeschlossen ist. Auch §16e-Teilnehmende sind sehr selten jünger als 25 Jahre (1,1 Prozent der Teilnehmenden Frauen bzw. 1,2 Prozent der Teilnehmenden Männer (Tabelle 20Tabelle 20)). Wie in Tabelle 20 zu erkennen, werden im Rahmen des §16e SGB II insbesondere Personen im Alter ab 30 Jahren gefördert, wobei 35-59-Jährige unter den Geförderten überrepräsentiert sind.

Der Frauenanteil unter den §16e-Teilnehmenden beträgt 34,5 Prozent, im Vergleich zu einem Frauenanteil von 50,46 Prozent unter allen nicht teilnehmenden Leistungsberechtigten (Tabelle 19, erste Spalte). Die zweite Spalte von Tabelle 19 beschränkt die Stichprobe auf Leistungsberechtigte, die mindestens 23 Monate innerhalb der letzten fünf Jahre arbeitslos gemeldet waren. Hieraus lässt sich erkennen, dass der geringe Frauenanteil unter den §16e-Teilnehmenden sich teilweise darauf zurückführen lässt, dass weibliche Leistungsberechtigte seltener eine Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens 23 Monaten innerhalb der letzten fünf Jahre erreicht haben. Unter den Nicht-Teilnehmenden, die diese Arbeitslosigkeitsdauer erreicht haben, ist der Frauenanteil etwas geringer (44,96 Prozent) als in der Gesamtgruppe der Nicht-Teilnehmenden (50,46 Prozent). Allerdings bleibt eine unerklärte Differenz zwischen dem Frauenanteil der Nicht-Teilnehmenden (44,96 Prozent) und Teilnehmenden (34,35 Prozent), die eine Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens 23 Monaten innerhalb der letzten fünf Jahre erreicht haben. Im Vergleich zu den §16i-Teilnehmenden (Frauenanteil von 37,51 Prozent, Tabelle 25) ist der Frauenanteil von 34,5 Prozent unter den §16e-Teilnehmenden etwas geringer.

Tabelle 19: Frauenanteil unter den Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden an einer Förderung nach §16e SGB II insgesamt, sowie unter denjenigen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von >=23 Monaten in den letzten 5 Jahren. Alter >= 18 Jahre.

Anteile in Prozent

	gesamt	Arbeitslosigkeitsdauer >=23 Monate in letzten 5 Jahren
Teilnehmende	34,50	34,35
nicht-Teilnehmende SGB-II-Bezieher	50,46	44,96
Personenanzahl	1.846.246	695.675

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

Tabelle 20 zeigt die Verteilung weiterer Merkmale der §16e-Teilnehmenden im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden. Hier zeigt sich, dass Personen mit einer SGB-II-Leistungsbezugsdauer von unter drei Jahren unter den §16e-Teilnehmenden weniger häufig zu finden sind als unter den Nichtteilnehmenden, während es sich bei Personen mit einer SGB-II-Leistungsbezugsdauer von über drei Jahren umgekehrt verhält. Insgesamt haben 89 Prozent der §16e-Teilnehmenden eine Leistungsbezugsdauer von mindestens drei Jahren (Tabelle 20). Förderungen nach §16e SGB II richten sich also an Personen mit einer größeren Spannbreite an bisheriger SGB-II-Bezugsdauer als Förderungen nach dem §16i SGB II, wo 94 Prozent der Teilnehmenden eine SGB-II-Bezugsdauer von mindestens sechs Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre hatten (Tabelle 28).

Personen ohne Erwerbserfahrung in den letzten sieben Jahren finden sich weniger häufig und solche mit einer Erwerbsdauer von > 0 Tagen bis < 4 Jahren häufiger in der Teilnehmendengruppe als in der Nicht-Teilnehmendengruppe.

Personen mit Berufsausbildung sind unter den §16e-Teilnehmenden im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden deutlich überrepräsentiert. Ebenfalls sind alleinstehende Männer und Frauen sowie tendenziell auch alleinerziehende Mütter überrepräsentiert. Männer und Frauen in Paarhaushalten mit Kindern sind unterrepräsentiert, sowie auch Frauen mit Partner/in ohne Kinder. Der Anteil von Personen mit Schwerbehinderung fällt unter den §16e-Teilnehmenden niedriger aus als

unter den Nicht-Teilnehmenden, während für Personen mit einem Grad der Behinderung von 20 - <50 Prozent das Gegenteil der Fall ist. Unter den Teilnehmenden finden sich im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden viel häufiger Personen, die in Ostdeutschland leben, insbesondere bei den Frauen. Im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden haben den §16e-Teilnehmende seltener keine deutsche Staatsangehörigkeit und werden weniger häufig durch zugelassene kommunale Träger betreut.

Tabelle 20: Merkmale der §16e-Teilnehmenden und nicht teilnehmenden Leistungsberechtigten am 31.3.2019. Alter >=18 Jahre.

Anteile in Prozent

	Frauen		Männer	
	§16e-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte	§16e-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 2 Jahren				
<6 Monate	13,2	53,2	13,0	41,4
6-<12 Monate	14,2	16,4	14,0	20,1
12-<18 Monate	21,6	12,8	22,3	16,6
18-<24 Monate	35,5	10,9	34,3	14,1
24 Monate	15,4	6,7	16,4	7,8
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 5 Jahren				
<6 Monate	3,3	34,3	3,7	24,4
6-<12 Monate	5,1	13,8	5,2	13,6
12-<18 Monate	7,4	11,0	6,7	12,0
18-<24 Monate	10,7	8,7	9,4	9,7
24-<36 Monate	25,8	13,0	24,6	15,8
36-<48 Monate	23,4	9,5	25,9	12,3
>=48 Monate	24,3	9,6	24,5	12,2
SGB-II-Bezugsdauer in letzten 7 Jahren				
< 3 Jahre	11,4	27,9	14,6	32,1
3 - < 4 Jahre	9,3	8,5	12,1	10,6
4 - < 5 Jahre	11,5	8,2	14,4	8,5
5 - < 6 Jahre	11,2	8,5	16,1	8,7
6 - < 7 Jahre	24,0	18,8	20,5	17,0
= 7 Jahre	32,5	28,1	22,2	23,1
SGB-II-Bezugsdauer ohne Beschäftigung in letzten 7 Jahren				
< 3 Jahre	35,5	45,4	34,6	49,1
3 - < 4 Jahre	15,8	10,7	17,8	10,7
4 - < 5 Jahre	15,4	9,6	17,8	8,9
5 - < 6 Jahre	14,7	9,2	15,6	8,4
6 - < 7 Jahre	14,2	13,5	10,5	12,1
= 7 Jahre	4,4	11,7	3,7	10,9
Beschäftigungsdauer in den letzten 7 Jahren				
0 Tage	13,1	36,4	13,1	28,7
>0 Tage < 1 Jahr	19,6	16,9	21,8	22,8
1 - < 2 Jahre	18,6	10,9	19,4	13,6
2 - < 3 Jahre	14,7	8,9	17,7	10,4
3 - < 4 Jahre	12,0	7,4	11,4	7,9
4 - < 5 Jahre	8,5	6,1	6,7	6,1

	Frauen		Männer	
	§16e-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte	§16e-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte
5 - < 6 Jahre	5,2	5,0	4,1	4,5
6 - < 7 Jahre	4,6	4,9	3,7	4,1
= 7 Jahre	3,7	3,4	2,1	2,0
Alter				
18-24	1,1	12,8	1,2	13,5
25-29	7,4	12,5	8,6	11,6
30-34	13,9	14,0	13,0	12,6
35-39	16,5	13,1	14,7	11,7
40-44	15,2	10,6	13,7	10,0
45-49	12,9	9,3	13,3	9,9
50-54	15,3	9,5	16,0	10,8
55-59	14,1	9,6	14,2	10,7
60-62	3,3	5,3	4,3	5,7
63-65	0,4	3,3	1,1	3,5
Berufsausbildung				
ohne/ nicht anerkannte Berufsausbildung	42,5	67,7	46,2	66,5
Berufsausbildung	53,0	28,3	49,1	29,3
Fachhochschule/ Universität	4,5	3,9	4,7	4,2
Bedarfsgemeinschaftstyp				
Alleinstehend	43,8	30,8	66,5	56,7
Alleinerziehend	31,1	26,8	3,0	3,3
Paar ohne Kinder	8,9	12,7	10,1	11,7
Paar mit Kindern	12,8	25,9	19,7	25,9
fehlender Wert	3,5	3,9	0,7	2,5
Grad der Behinderung				
kein Grad der Behinderung	93,6	92,4	91,1	90,1
Behinderungsgrad: 20-<30	1,3	0,9	1,7	1,2
Behinderungsgrad: 30 - <50	3,4	2,8	4,1	3,3
Behinderungsgrad: >50	1,7	3,9	3,0	5,3
Zahl der Kinder				
keine Kinder	52,7	43,5	76,6	68,4
1 Kind	22,2	23,2	9,2	10,6
2 Kinder	14,5	16,7	6,6	9,4
3 Kinder	5,3	8,0	4,5	5,4
>=4 Kinder	1,8	4,7	2,4	3,7
fehlender Wert	3,5	3,9	0,7	2,5
Alter des jüngsten Kindes				
keine Kinder	52,7	43,5	76,6	68,4
<3 Jahre	2,4	16,7	6,9	10,1
3-5 Jahre	9,8	11,1	4,7	5,7
6-10 Jahre	16,7	12,8	5,7	6,6
11-14 Jahre	8,8	7,5	3,4	4,2
15-17 Jahre	6,2	4,6	1,9	2,6
fehlender Wert	3,5	3,9	0,7	2,5
Region				
Ostdeutschland	41,6	25,5	36,1	27,0
Westdeutschland	58,4	74,5	63,9	73,0
Träger				
zugelassener kommunaler Träger	19,2	24,5	17,0	24,0
gemeinsame Einrichtung	80,8	75,5	83,0	76,0

	Frauen		Männer	
	§16e-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte	§16e-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte
fehlender Wert				
Staatsangehörigkeit (gruppiert)				
deutsch	83,2	63,8	81,9	62,8
andere europäische Staatsangehörigkeit	6,5	11,2	4,1	8,8
türkisch	2,3	5,2	3,1	5,4
Hauptfluchtherkunftsländer#	3,4	13,3	8,5	18,5
andere	4,6	6,2	2,2	4,2
fehlender Wert	0,0	0,3	0,2	0,5
Personenanzahl	1.299	929.802	2.466	912.679

#Zu den Hauptfluchtherkunftsländern zählen: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

9.1.3 Multivariate Analyse: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16e SGB II in den Monaten April – Juli 2019

Tabelle 21 zeigt die Ergebnisse multivariater Probitschätzungen für die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer Förderung nach §16e SGB II. Die Ergebnisse werden als gemittelte marginale Effekte auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit dargestellt, wobei die ersten beiden Spalten die Effekte in Form prozentualer Veränderungen der Teilnahmewahrscheinlichkeit darstellen. Die dritte und vierte Spalte zeigen die Effekte als Prozentpunktunterschiede. Da die Grundwahrscheinlichkeit einer §16e-Teilnahme für erwerbsfähige Leistungsberechtigte sehr gering ist (0,102 Prozent), fallen die als absolute Prozentpunktunterschiede ausgedrückten Effekte ebenfalls sehr gering aus und liegen durchgehend deutlich unter einem Prozentpunkt.

Im ersten Modell wird der Einfluss verschiedener demographischer Faktoren auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit dargestellt. Hier ist zu erkennen, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer Förderung nach §16e SGB II im Alter von 40-44 Jahren am höchsten ist, wenn der Einfluss weiterer wichtiger Faktoren wie Ausbildung, Staatsangehörigkeit oder Bedarfsgemeinschaftstyp herausgerechnet werden (Tabelle 21). Bei den deskriptiven Werten lag die höchste Teilnahmewahrscheinlichkeit bei einer etwas älteren Altersgruppe, bei den 50-54-Jährigen (Tabelle 20: Teilnehmende im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden).

Wie auch bei den deskriptiven Ergebnissen hat die Berufsausbildung im multivariaten Modell einen deutlich positiven Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit (Tabelle 21). Auch haben, wie bei den deskriptiven Ergebnissen, Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit. Frauen haben, wie bereits anhand der deskriptiven Ergebnisse beschrieben, eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit als Männer. Alleinstehende Frauen haben höhere Teilnahmewahrscheinlichkeiten als Frauen mit Partner/-in und/oder Kind/-ern. Bei den Männern haben nur solche mit Partner/-in und Kind/-ern eine signifikant geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit als Alleinstehende.

Im Gegensatz zu den deskriptiven Statistiken (Tabelle 20) haben im multivariaten Modell (Tabelle 21) nicht nur Personen mit Schwerbehinderung, sondern auch diejenigen mit einem Behinderungsgrad zwischen 30 bis unter 50 Prozent eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit. Ihr

höherer Anteil an den Teilnehmenden erklärt sich also durch andere Faktoren wie Alter oder Bedarfsgemeinschaftstyp.

Auch bei Kontrolle verschiedener regionaler Indikatoren ist die Teilnahmewahrscheinlichkeit in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland und bei zugelassenen kommunalen Trägern geringer als bei gemeinsamen Einrichtungen.

Im zweiten Modell wird für die Arbeitslosigkeitsdauer kontrolliert, um festzustellen, ob sich die soeben beschriebenen Gruppenunterschiede darauf zurückführen lassen, dass einige Gruppen eher als andere eine ausreichende Arbeitslosigkeitsdauer erreicht haben, um die Zugangskriterien für eine Förderung nach §16e SGB II zu erfüllen (Tabelle 21). Bei einem Vergleich der Ergebnisse von Modell 1 und Modell 2 zeigt sich, dass sich an den Gruppenunterschieden in der Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer Förderung nach §16e SGB II wenig ändert bei Kontrolle der Dauer der Arbeitslosigkeit. Bei gleicher Arbeitslosigkeitsdauer haben Personen mit Hochschulabschluss eine ebenso hohe Teilnahmewahrscheinlichkeit wie Personen mit Berufsausbildung, und der Unterschied zu denjenigen ohne Berufsausbildung verstärkt sich noch etwas. Eine Staatsangehörigkeit aus den Hauptfluchtherkunftsländern zu haben hat im zweiten Modell einen geringeren negativen Einfluss. Für viele Personen aus diesen Ländern war es aufgrund kurzer Aufenthaltsdauern in Deutschland vermutlich noch nicht möglich, eine Arbeitslosigkeitsdauer von zwei Jahren zu erreichen. Die geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit von Personen mit türkischer Staatsangehörigkeit bleibt erhalten, und bei Personen mit anderen Staatsangehörigkeiten reduziert sich der Effekt geringfügig.

Auch der Einfluss des Bedarfsgemeinschaftstyps auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit reduziert sich im zweiten Modell etwas. Die Unterschiede nach Bedarfsgemeinschaftstyp bleiben jedoch auch im zweiten Modell grundsätzlich erhalten, mit Ausnahme der geringeren Teilnahmewahrscheinlichkeit für Männer mit Partner/-in und Kindern als für Alleinstehende, welche im zweiten Modell nicht mehr statistisch signifikant ist.

Die Einflüsse des Behinderungsgrads, der Jobcenterträgerschaft sowie der Region sind im zweiten Modell weitgehend unverändert.

Tabelle 21: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16e SGB II in den Monaten April-Juli 2019. Resultate von Probitschätzungen. Alter >=18 Jahre

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Modell 1		Modell 2		Modell 1		Modell 2	
Alter								
18-24	-92,3	***	-80,9	***	-0,140	***	-0,108	***
25-29	-49,6	***	-33,7	***	-0,075	***	-0,045	***
30-34	-28,5	***	-21,5	***	-0,043	***	-0,029	***
35-39	-11,1	**	-7,4		-0,017	**	-0,010	
40-44	Referenzkategorie							
45-49	-8,7		-10,0	*	-0,013		-0,013	*
50-54	-9,3		-10,3	*	-0,014		-0,014	*
55-59	-24,5	***	-26,5	***	-0,037	***	-0,035	***
60-62	-62,2	***	-54,4	***	-0,095	***	-0,073	***

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Modell 1		Modell 2		Modell 1		Modell 2	
63-65	-87,0	***	-79,1	***	-0,132	***	-0,106	***
Berufsausbildung								
ohne/ nicht anerkannte Berufsausbildung	Referenzkategorie							
Berufsausbildung	58,8	***	67,2	***	0,048	***	0,054	***
Fachhochschule/ Universität	37,8	***	62,5	***	0,031	***	0,050	***
Staatsangehörigkeit (gruppiert)								
deutsch	Referenzkategorie							
andere europäische Staatsangehörigkeit	-48,7	***	-38,7	***	-0,058	***	-0,043	***
türkisch	-47,7	***	-46,2	***	-0,057	***	-0,051	***
Hauptfluchtherkunftsländer#	-49,4	***	-13,8	**	-0,059	***	-0,015	**
andere	-39,7	***	-28,9	***	-0,047	***	-0,032	***
fehlender Wert	-58,3	***	-40,0	*	-0,069	***	-0,044	*
Bedarfsgemeinschaftstyp/ Geschlecht								
Alleinstehend, Männer	Referenzkategorie							
Alleinstehend, Frauen	-36,1	***	-25,3	***	-0,052	***	-0,031	***
Alleinerziehend, Männer	-6,3		0,1		-0,009		0,000	
Alleinerziehend, Frauen	-50,7	***	-32,6	***	-0,073	***	-0,040	***
Paar ohne Kinder, Männer	-9,2		5,0		-0,013		0,006	
Paar ohne Kinder, Frauen	-63,6	***	-54,9	***	-0,091	***	-0,067	***
Paar mit Kindern, Männer	-17,7	***	5,9		-0,025	***	0,007	
Paar mit Kindern, Frauen	-70,5	***	-55,9	***	-0,101	***	-0,068	***
fehlender Wert, Männer	-8,4		10,0		-0,012		0,012	
fehlender Wert, Frauen	-47,6	***	-32,7	***	-0,068	***	-0,040	***
Grad der Behinderung								
kein Grad der Behinderung	Referenzkategorie							
Behinderungsgrad: 20-<30	-6,4		-13,4		-0,007		-0,014	
Behinderungsgrad: 30 - <50	-16,9	**	-17,9	**	-0,018	**	-0,019	**
Behinderungsgrad: >50	-61,0	***	-59,5	***	-0,065	***	-0,064	***
Region								
Westdeutschland	Referenzkategorie							
Ostdeutschland	59,0	***	53,6	***	0,052	***	0,048	***
Indikatoren auf Kreisebene								
Relation Vakanz/ Arbeitslosenbestand, 3/2019	68,7	***	84,5	***	0,065	***	0,076	***
Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	51,1	***	50,5	***	0,048	***	0,045	***
SGB II Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	-59,4	***	-55,9	***	-0,056	***	-0,050	***
min. 24 Monate Langzeitarbeitslosenquote letzte 12 Monate	59,3	***	41,1	***	0,056	***	0,037	***
Ab 50-Jährige: Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	-19,7	***	-18,8	***	-0,019	***	-0,017	***
Träger								
gemeinsame Einrichtung	Referenzkategorie							
zugelassener kommunaler Träger	-42,4	***	-43,4	***	-0,049	***	-0,050	***
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 2 Jahren								
<6 Monate	Referenzkategorie							
6-<12 Monate			33,0	***			0,018	***
12-<18 Monate			91,0	***			0,049	***
18-<24 Monate			216,8	***			0,117	***
24 Monate			164,2	***			0,089	***
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 5 Jahren								
<6 Monate	Referenzkategorie							

	gemittelte marginale Effekte					
	als Semi-Elastizitäten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)			in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit		
	Modell 1	Modell 2		Modell 1	Modell 2	
6-<12 Monate		114,2	***		0,034	***
12-<18 Monate		157,3	***		0,047	***
18-<24 Monate		251,3	***		0,075	***
24-<36 Monate		362,6	***		0,108	***
36-<48 Monate		382,4	***		0,114	***
>=48 Monate		277,3	***		0,082	***
Durchschnittswahrscheinlichkeit (in Prozent)	0,102	0,102		0,102	0,102	
Personenanzahl	1.846.246	1.846.246		1.846.246	1.846.246	

#Zu den Hauptfluchtherkunftsländern zählen: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria.

Statistisches Signifikanzniveau: * 10 %, ** 5 %, *** 1 %

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

In Tabelle 22 ist dargestellt, inwiefern sich der Einfluss verschiedener Faktoren auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer Förderung nach §16e SGB II zwischen Männern und Frauen unterscheidet. Auch wird in den in Tabelle 22 dargestellten Analyseergebnisse zusätzlich für die bisherige Dauer des ALG-II-Bezugs sowie die Beschäftigungsdauer kontrolliert, um zusätzliche mögliche Einflussfaktoren auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an Förderungen nach §16e SGB II zu berücksichtigen. Da die bisherige Dauer des ALG-II-Bezugs sowie Beschäftigungsdauer keine Zugangskriterien für Förderungen nach §16e SGB II sind, waren diese Variablen in den in Tabelle 21 gezeigten Modellen nicht enthalten.

Die Ergebnisse aus Tabelle 22 zeigen, dass Alter und Berufsausbildung die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Männern und Frauen auf ähnliche Weise beeinflussen. Bezüglich des Einflusses der Staatsangehörigkeit zeigt sich zum einen, dass sich diese nochmals durch Kontrolle der bisherigen SGB-II-Bezugsdauer und Beschäftigungsdauer verändert, obwohl SGB-II-Bezugsdauer und Beschäftigungsdauer keine Zugangskriterien für eine Förderung nach §16e SGB II sind. Da Personen mit mittlerer SGB-II-Bezugsdauer und mittlerer Beschäftigungsdauer vermehrt nach §16e SGB II gefördert werden, könnte dies die geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit der Personen aus Hauptfluchtherkunftsländern erklären, die eine geringere SGB-II-Bezugsdauer und teilweise noch keine Erwerbserfahrung aufgrund geringerer Aufenthaltsdauer in Deutschland haben. Während Frauen aus den Hauptfluchtherkunftsländern bei konstant gehaltener SGB-II-Bezugsdauer und Beschäftigungsdauer keine signifikant andere Teilnahmewahrscheinlichkeit mehr haben als Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit, haben Männer aus den Hauptfluchtherkunftsländern in diesem Modell eine sogar noch höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit als Männer mit deutscher Staatsangehörigkeit.

Wie auch schon anhand des Interaktionseffekts in Tabelle 21 zu erkennen, zeigt sich auch bei den separaten Modellen für Männer und Frauen in Tabelle 22, dass Frauen mit Partner/in oder Partner/in und Kinder/n eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit haben als alleinstehende Frauen, während es diesen Zusammenhang bei Männern nicht gibt.

Der Einfluss des Grads der Behinderung auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer Förderung nach §16e SGB II ist für Männer und Frauen ähnlich, wenngleich für Frauen etwas stärker. In Ostdeutschland zu leben hat für Frauen einen stärkeren positiven Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit als für Männer.

Tabelle 22: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16e SGB II in den Monaten April-Juli 2019. Resultate von separate Probitschätzungen für Männer und Frauen. Alter >=18 Jahre

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Frauen		Männer		Frauen		Männer	
Alter								
18-24	-79,4	***	-82,5	***	-0,074	***	-0,142	***
25-29	-44,7	***	-38,8	***	-0,042	***	-0,067	***
30-34	-25,1	***	-27,7	***	-0,023	***	-0,048	***
35-39	-7,7		-10,3		-0,007		-0,018	
40-44	Referenzkategorie							
45-49	-12,0		-5,0		-0,011		-0,009	
50-54	-10,6		-2,9		-0,010		-0,005	
55-59	-26,6	***	-17,4	**	-0,025	***	-0,030	**
60-62	-60,6	***	-42,2	***	-0,057	***	-0,073	***
63-65	-89,3	***	-68,9	***	-0,084	***	-0,119	***
Berufsausbildung								
ohne/ nicht anerkannte Berufsausbildung	Referenzkategorie							
Berufsausbildung	65,9	***	47,8	***	0,036	***	0,053	***
Fachhochschule/ Universität	58,4	***	51,8	***	0,032	***	0,058	***
Staatsangehörigkeit (gruppiert)								
deutsch	Referenzkategorie							
andere europäische Staatsangehörigkeit	-34,3	***	-51,8	***	-0,026	***	-0,075	***
türkisch	-51,3	***	-48,1	***	-0,038	***	-0,070	***
Hauptfluchtherkunftsländer#	-3,6		18,8	**	-0,003		0,027	**
andere	-12,3		-41,8	***	-0,009		-0,061	***
fehlender Wert	-		-5,7		-		-0,008	
Bedarfsgemeinschaftstyp								
Alleinstehend	Referenzkategorie							
Alleinerziehend	-9,4		-2,9		-0,008		-0,004	
Paar ohne Kinder	-35,7	***	-1,2		-0,029	***	-0,002	
Paar mit Kindern	-31,2	***	-2,7		-0,025	***	-0,004	
fehlender Wert	-7,6		9,0		-0,006		0,012	
Grad der Behinderung								
kein Grad der Behinderung	Referenzkategorie							
Behinderungsgrad: 20-<30	-17,3		-8,1		-0,013		-0,011	
Behinderungsgrad: 30 - <50	-22,8	*	-12,7		-0,017	*	-0,018	
Behinderungsgrad: >50	-67,0	***	-52,2	***	-0,049	***	-0,073	***
Region								
Westdeutschland	Referenzkategorie							
Ostdeutschland	78,5	***	51,3	***	0,045	***	0,061	***
Indikatoren auf Kreisebene								
Relation Vakanz/ Arbeitslosenbestand, 3/2019	127,2	***	59,1	***	0,075	***	0,071	***
Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	51,3	***	49,5	***	0,030	***	0,059	***
SGB II Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	-57,9	***	-53,9	***	-0,034	***	-0,064	***

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Frauen		Männer		Frauen		Männer	
min. 24 Monate Langzeitarbeitslosenquote letzte 12 Monate	35,0	***	46,1	***	0,021	***	0,055	***
Ab 50-Jährige: Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	-9,2		-23,2	***	-0,005		-0,028	***
Träger								
gemeinsame Einrichtung	Referenzkategorie							
zugelassener kommunaler Träger	-36,3	***	-45,9	***	-0,028	***	-0,071	***
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 2 Jahren								
<6 Monate	Referenzkategorie							
6-<12 Monate	61,6	***	29,3	***	0,020	***	0,021	***
12-<18 Monate	132,2	***	87,2	***	0,043	***	0,063	***
18-<24 Monate	294,9	***	201,8	***	0,096	***	0,146	***
24 Monate	200,1	***	170,9	***	0,065	***	0,124	***
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 5 Jahren								
<6 Monate	Referenzkategorie							
6-<12 Monate	145,0	***	81,0	***	0,024	***	0,043	***
12-<18 Monate	211,1	***	89,2	***	0,036	***	0,047	***
18-<24 Monate	322,1	***	139,7	***	0,054	***	0,074	***
24-<36 Monate	459,2	***	197,2	***	0,077	***	0,104	***
36-<48 Monate	476,1	***	230,6	***	0,080	***	0,121	***
>=48 Monate	447,6	***	194,6	***	0,075	***	0,102	***
Beschäftigungsdauer in den letzten 7 Jahren								
0 Tage	Referenzkategorie							
>0 Tage < 1 Jahr	118,7	***	88,4	***	0,039	***	0,060	***
1 - < 2 Jahre	195,4	***	149,4	***	0,064	***	0,101	***
2 - < 3 Jahre	175,9	***	191,8	***	0,058	***	0,130	***
3 - < 4 Jahre	184,0	***	164,2	***	0,061	***	0,111	***
4 - < 5 Jahre	166,6	***	124,3	***	0,055	***	0,084	***
5 - < 6 Jahre	121,1	***	105,3	***	0,040	***	0,071	***
6 - < 7 Jahre	128,7	***	147,8	***	0,042	***	0,100	***
= 7 Jahre	183,4	***	189,8	***	0,060	***	0,129	***
SGB-II-Bezugsdauer in letzten 7 Jahren								
< 3 Jahre	Referenzkategorie							
3 - < 4 Jahre	44,9	***	54,9	***	0,030	***	0,056	***
4 - < 5 Jahre	43,1	***	85,4	***	0,029	***	0,086	***
5 - < 6 Jahre	16,4		91,1	***	0,011		0,092	***
6 - < 7 Jahre	2,3		27,9	***	0,002		0,028	***
= 7 Jahre	-13,9		9,7		-0,009		0,010	
Durchschnittswahrscheinlichkeit (in Prozent)	0,070		0,135		0,070		0,135	
Personenanzahl	928.290		915.145		928.290		915.145	

#Zu den Hauptfluchtherkunftsländern zählen: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria.

Statistisches Signifikanzniveau: * 10 %, ** 5 %, *** 1 %

Anmerkung: Die Personenanzahl fällt insgesamt geringfügig geringer aus als in Tabelle 19 - Tabelle 21 (um 2.811 Personen oder 0,15 Prozent geringer). Der Grund hierfür ist, dass in der Teilstichprobe der Frauen keine Personen mit fehlender Angabe zur Staatsangehörigkeit an einer Förderung nach §16e SGB II teilgenommen haben. Daher konnten diese Personen in den Schätzungen in Tabelle 22 nicht berücksichtigt werden.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

9.2 Selektivität der Förderung nach §16i SGB II

9.2.1 Zugangskriterien für eine Förderung nach §16i SGB II

Mit der Förderung nach §16i SGB II sollen arbeitsmarktferne Personen mit langen Bezugsdauern von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II, wenig Erwerbserfahrung und geringen Chancen auf eine reguläre Beschäftigung erreicht werden. Aus diesem Grund ist eine Förderung nach §16i SGB II an bestimmte Zugangskriterien geknüpft. Dazu zählt, dass Geförderte mindestens 25 Jahre alt sein müssen. Darüber hinaus müssen sie in der Regel für eine Gesamtdauer von mindestens sechs der letzten sieben Jahre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II erhalten haben. Während dieser Zeit sollen sie nur wenig Erwerbserfahrung gesammelt haben. Ausnahmen gelten für Personen mit einer Schwerbehinderung sowie für Eltern von Kindern im Alter von unter 18 Jahren. Für diese beiden Personengruppen gilt, dass sie nur während der letzten fünf Jahre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II erhalten haben müssen. Eine weitere Ausnahme gilt für Personen, die zuvor seit Januar 2015 für mehr als sechs Monate nach §16e SGB II (in der bis Ende 2018 gültigen Fassung) oder im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe“ gefördert wurden.[35] Diese Personen sind von den Zugangsbeschränkungen bzgl. SGB-II-Bezugsdauer und Erwerbserfahrung ausgenommen.

Wie in Tabelle 23 zu erkennen, werden die Zugangskriterien bzgl. Dauer des SGB-II-Bezugs von nahezu 96 Prozent der §16i-Teilnehmenden erfüllt. Dass für 4 Prozent der Teilnehmenden keine Erfüllung der Zugangskriterien nachgewiesen werden konnte, könnte auf Datenunsicherheiten zurückzuführen sein, da für die Analysen sehr aktuelle Daten verwendet wurden. Hiervon gehören 18,8 Prozent zu den zuvor definierten Altfällen von Teilnehmenden am §16e SGB II in der Version von vor 2019 bzw. am Bundesprogramms Soziale Teilhabe.

Insgesamt 76,25 Prozent (65,31 Prozent + 10,94 Prozent) der Geförderten sind keine Altfälle und erfüllen das Zugangskriterium, mindestens sechs der letzten sieben Jahre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II erhalten zu haben. Der Gesetzestext sieht darüber hinaus vor, dass Geförderte während dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt oder selbständig tätig waren. Es ist also keine feste Untergrenze für die Dauer der Zeit ohne Beschäftigung festgelegt. In Tabelle 23 wird unterschieden, ob Leistungsberechtigte, die das Zugangskriterium bzgl. Dauer des SGB-II-Bezugs erfüllen, mindestens fünf Jahre bzw. weniger als fünf Jahre ohne Beschäftigung waren. Es zeigt sich, dass 65,31 Prozent mindestens fünf Jahre ohne Beschäftigung waren, während 10,94 Prozent weniger als fünf Jahre ohne Beschäftigung waren.

[35] Hier lautet der Gesetzestext: „Abweichend von Absatz 3 Nummer 2 und 3 kann eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person auch dann einem Arbeitgeber zugewiesen werden, wenn sie seit dem 1. Januar 2015 für mehr als sechs Monate in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt war, das durch einen Zuschuss nach §16e in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung oder im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gefördert wurde, und sie dieses Arbeitsverhältnis nicht selbst gekündigt hat.“ (§16i, Absatz 10, Satz 1 SGB II)

Tabelle 23: Anteile der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten, die Zugangskriterien bzgl. SGB-II-Bezugsdauer erfüllen.

Anteile in Prozent

	§16i-Teilnehmende	Nicht-Teilnehmende Leistungsberechtigte
Altfall 16e SGB II v. 2019, Bundespr. Soz. Teilhabe	18,84	0,51
kein Altfall, >=6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, davon >=5 Jahre ohne Beschäftigung	65,31	30,08
kein Altfall, >=6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, davon <5 Jahre ohne Beschäftigung	10,94	13,49
kein Altfall, <6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, schwerbehindert, letzte 5 Jahre SGB-II-Bezug, davon >=4 Jahre ohne Beschäftigung	0,2	0,08
kein Altfall, <6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, schwerbehindert, letzte 5 Jahre SGB-II-Bezug, davon < 4 Jahre ohne Beschäftigung	0,01	0,03
kein Altfall, <6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, nicht schwerbehindert, BG mit Kind(ern), letzte 5 Jahre SGB-II-Bezug, davon >=4 Jahre ohne Beschäftigung	0,5	0,73
kein Altfall, <6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, nicht schwerbehindert, BG mit Kind(ern), letzte 5 Jahre SGB-II-Bezug, davon < 4 Jahre ohne Beschäftigung	0,11	0,44
kein Kriterium erfüllt	4,1	54,64
Personenanzahl	14.249	1.947.428

Anmerkung: Für die Berechnung wurden Personen in der Stichprobe immer nur einer der hier ausgewiesenen Gruppen zugeordnet, selbst wenn sie zu mehreren Gruppen gehören. Die Zuweisung erfolgte sequentiell entsprechend der Reihenfolge der Gruppen in der Tabelle.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

Darüber hinaus erfüllen einige Personen zwar nicht die generellen Zugangskriterien, dafür aber die Ausnahmeregelungen für Personen mit einer Schwerbehinderung oder mit Kindern im Alter von unter 18 Jahren. Hierzu zählen §16i-Teilnehmende, die während der letzten fünf Jahre Leistungen nach dem SGB II erhalten haben und eine Schwerbehinderung haben (0,2 Prozent + 0,01 Prozent = 0,21 Prozent). Auch diese Personen wurden in Tabelle 23 nach ihrer Dauer ohne Beschäftigung während dieser fünf Jahre unterschieden, und zwar danach, ob sie mindestens vier Jahre ohne Beschäftigung waren (0,2 Prozent), oder ob sie weniger als vier Jahre ohne Beschäftigung waren (0,01 Prozent). Teilnehmende mit Kindern im Alter von unter 18 Jahren, die während der letzten fünf Jahre Leistungen nach dem SGB II erhalten haben und mindestens (weniger als) vier Jahre ohne Beschäftigung waren, machen weitere 0,5 Prozent (0,11 Prozent) aus. Der Vergleich zu den nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten zeigt, dass diese zu über 50 Prozent die Zugangskriterien nicht erfüllen würden. Die §16i-Teilnehmenden stellen also eine spezifische Auswahl aus der Gesamtgruppe der SGB II Leistungsberechtigten dar.

In Tabelle 24 wird die Stichprobe auf Neuzugänge beschränkt, d.h. auf Personen, die nicht zu den zuvor definierten Altfällen von Teilnehmenden am §16e SGB II in der Version von vor 2019 bzw. am Bundesprogramms Soziale Teilhabe gehören. Von den Neuzugängen in eine Förderung nach §16i SGB II erfüllen insgesamt über 94 Prozent die Zugangskriterien bzgl. Dauer des vorherigen SGB-II-Bezugs.

Tabelle 24: Anteile der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten, die Zugangskriterien bzgl. SGB-II-Bezugsdauer erfüllen. Ohne Teilnehmende, die seit Januar 2015 für mehr als sechs Monate in einem durch einen Zuschuss nach §16e SGB II in der Version von vor 2019 bzw. im Rahmen des Bundesprogramms Soziale Teilhabe gefördert wurden.

Anteile in Prozent

	§16i-Teilnehmende	Nicht-Teilnehmende Leistungsberechtigte
kein Altfall, >=6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, davon >=5 Jahre ohne Beschäftigung	80,47	30,24
kein Altfall, >=6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, davon <5 Jahre ohne Beschäftigung	13,48	13,56
kein Altfall, <6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, schwerbehindert, letzte 5 Jahre SGB-II-Bezug, davon >=4 Jahre ohne Beschäftigung	0,24	0,08
kein Altfall, <6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, schwerbehindert, letzte 5 Jahre SGB-II-Bezug, davon < 4 Jahre ohne Beschäftigung	0,01	0,03
kein Altfall, <6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, nicht schwerbehindert, BG mit Kind(ern), letzte 5 Jahre SGB-II-Bezug, davon >=4 Jahre ohne Beschäftigung	0,61	0,73
kein Altfall, <6 von 7 Jahren SGB-II-Bezug, nicht schwerbehindert, BG mit Kind(ern), letzte 5 Jahre SGB-II-Bezug, davon < 4 Jahre ohne Beschäftigung	0,14	0,44
kein Kriterium erfüllt	5,05	54,93
Personenanzahl	11.565	1.937.404

Anmerkung: Für die Berechnung wurden Personen in der Stichprobe immer nur einer der hier ausgewiesenen Gruppen zugeordnet, selbst wenn sie zu mehreren Gruppen gehören. Die Zuweisung erfolgte sequentiell entsprechend der Reihenfolge der Gruppen in der Tabelle.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

Tabelle 25 zeigt den Frauenanteil unter den Teilnehmenden an einer Förderung nach §16i SGB II sowie unter den Nicht-Teilnehmenden SGB-II-Leistungsberechtigten. Hier ist zu erkennen, dass 37,51 Prozent der §16i-Teilnehmenden Frauen waren, im Vergleich zu einem Frauenanteil von 50,39 Prozent unter den Nicht-Teilnehmenden SGB-II-Leistungsberechtigten. Dieser Unterschied erklärt sich nicht dadurch, dass Frauen die Zugangskriterien zu einer Förderung nach §16i SGB II seltener erfüllen. Tabelle 25 zeigt in der zweiten Spalte zum Vergleich den Frauenanteil unter Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden, die die Zugangskriterien erfüllen bzw. erfüllen würden. Der Frauenanteil unter Nicht-Teilnehmenden, die die Zugangskriterien bzgl. Dauer des vorherigen SGB-II-Bezugs und Beschäftigungsdauer erfüllen würden ist mit 54,41 Prozent noch etwas höher als unter allen Nicht-Teilnehmenden.

Tabelle 25: Frauenanteil unter den Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden an einer Förderung nach §16i SGB II insgesamt, sowie unter denjenigen, die die Zugangskriterien bezüglich Dauer des ALG-II-Bezugs sowie Beschäftigungsdauer erfüllen, ohne Altfälle.

Anteile in Prozent

	gesamt	erfüllen Zugangskriterien für §16i-Teilnahme
Teilnehmende	37,51	37,65
Nicht-Teilnehmende SGB-II-Bezieher	50,39	54,41
Personenanzahl	1.948.969	884.260

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

Tabelle 26 zeigt zum Vergleich den Frauenanteil an den Teilnehmenden an ausgewählten Maßnahmen im Rechtskreis SGB II im April 2019 nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Hier ist zu erkennen, dass der Frauenanteil an den Teilnehmenden an anderen betrieblich orientierten Maßnahmen auf einem ähnlichen Niveau liegt wie bei den Förderungen nach §16i SGB II. Zum Beispiel beträgt der Frauenanteil an den Teilnehmenden an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber 31,7 Prozent.

Tabelle 26: Frauenanteil unter den Teilnehmenden an ausgewählten Maßnahmen im Rechtskreis SGB II im April 2019 nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Bestandszahlen.

Anteile in Prozent

Maßnahmeart	Frauenanteil
Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	43,1
dar. bei einem Arbeitgeber	31,7
Förderung der beruflichen Weiterbildung	45,4
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	34,9
Arbeitsgelegenheiten	39,5
Teilhabe am Arbeitsmarkt	36,7

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Arbeitsmarkt für Frauen und Männer, Juli 2019: S. 55.

Bei den Förderungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit insgesamt liegt er bei 34,9 Prozent, und bei Arbeitsgelegenheiten bei 39,5 Prozent. Bei eher schulisch orientierten Maßnahmen liegt der Frauenanteil etwas höher, nämlich bei 43,1 Prozent bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung insgesamt und bei 45,4 Prozent bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung, und übertrifft damit sogar die für April 2019 aktuelle Mindestbeteiligung von Frauen an der aktiven Arbeitsmarktpolitik für den Rechtskreis SGB II von 42,9 Prozent.

Altersbeschränkung

Wie in Tabelle 27 zu erkennen, wird die Altersbeschränkung überwiegend eingehalten. Nur in vereinzelten Fällen sind §16i-Teilnehmende jünger als 25 Jahre (0,03 Prozent). Im Durchschnitt sind die §16i-Teilnehmenden 48,3 Jahre alt, während die Mitglieder der Vergleichsgruppe der nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten mit einem Alter von durchschnittlich 39,0 Jahren deutlich jünger sind.

Tabelle 27: Alter der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten am 31.3.2019
Anteile in Prozent

	§16i-Teilnehmende	Nicht-Teilnehmende Leistungsberechtigte
Alter		
15-25	0,03	17,86
25-29	2,54	11,39
30-34	7,76	12,57
35-39	11,1	11,73
40-44	11,92	9,75
45-49	14,73	9,06
50-54	20,01	9,59
55-59	22,02	9,64
60-62	8,06	5,17
63-65	1,84	3,24
Durchschnittsalter	48,3	39,0
Personenanzahl	14.249	1.947.428

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

Da die Altersbeschränkung für §16i-Zugänge bis auf sehr wenige Ausnahmefälle eingehalten wird, wird die Stichprobe für die weiteren Analysen auf Personen im Alter von mindestens 25 Jahren beschränkt, um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Vergleichspersonen zu gewährleisten. Auch werden in den weiteren Analysen Personen ausgeschlossen, die zu den zuvor definierten Altfällen von Geförderten nach §16e SGB II (in der bis Ende 2018 gültigen Fassung) bzw. am Bundesprogramms „Soziale Teilhabe“ gehören.

Die Altersverteilung unterscheidet sich zwischen §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten auch jenseits des §16i-Mindestalters von 25 Jahren. In Tabelle 28 ist die Stichprobe auf Personen beschränkt, die mindestens 25 Jahre alt sind. Hier ist zu erkennen, dass §16i-Teilnehmende bis zu einem Alter von 39 Jahren unterrepräsentiert sind. Bei einem Alter von 40–62 Jahren sind sie überrepräsentiert, und bei einem Alter von 63-65 Jahren wieder unterrepräsentiert. Es scheinen also gezielt ältere Leistungsberechtigte in eine Förderung nach §16i SGB II vermittelt zu werden, auch über das gesetzliche Zugangskriterium eines Mindestalters von 25 Jahren hinaus.

9.2.2 Merkmale der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten im Vergleich

Neben der Frage, ob die Zugangskriterien bei der Vermittlung in Förderungen nach §16i SGB II eingehalten werden, ist von Interesse, ob sich die Verteilung der SGB-II-Bezugsdauer und Erwerbserfahrung der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten auch darüber hinaus unterscheidet. Mit der Förderung nach §16i SGB II sollen besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte mit geringen Aussichten auf reguläre Beschäftigung erreicht werden. Erwerbserfahrung und Leistungsbezugshistorie sind wichtige Einflussfaktoren auf reguläre Erwerbschancen.

In Tabelle 28 ist zu erkennen, dass der Anteil der §16i-Teilnehmenden, die während der gesamten letzten sieben Jahre SGB II Leistungen bezogen haben, mit 66,87 Prozent bei den Frauen und 62,70 Prozent bei den Männern mehr als doppelt so hoch ist wie der entsprechende Anteil unter den nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten. Leistungsberechtigte mit sieben Jahren Leistungsbezug sind also unter den §16i-Teilnehmenden noch stärker überrepräsentiert als es diejenigen mit sechs bis sieben Jahren Leistungsbezug sind (27,07 Prozent vs. 19,24 Prozent in der Stichprobe der Frauen; 31,27 Prozent vs. 17,35 Prozent in der Stichprobe der Männer). Auch unter denjenigen, die die Zugangskriterien von mindestens sechs Jahren Leistungsbezug erfüllen, scheinen also diejenigen mit längeren Bezugsdauern bevorzugt in die Förderung nach §16i SGB II vermittelt zu werden. Kurze Bezugsdauern von unter drei Jahren während der letzten sieben Jahre sind bei den Teilnehmenden dagegen mit 0,12 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 0,25 Prozent in der Stichprobe der Männer nahezu gar nicht vertreten, während von den nicht teilnehmenden Leistungsberechtigten 25,65 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 29,59 Prozent in der Stichprobe der Männer in diese Gruppe fallen.

Bezüglich der Beschäftigungsdauer während der letzten sieben Jahre zeigt sich, dass Beschäftigungsdauern von weniger als einem Jahr unter den Teilnehmenden mit 73,24 Prozent in der Stichprobe der Frauen und 76,43 Prozent in der Stichprobe der Männer stärker vertreten sind als unter den Nicht-Teilnehmenden, mit 50,67 Prozent in der Stichprobe der Frauen und 48,76 Prozent in der Stichprobe der Männer (Tabelle 28). Bei Beschäftigungsdauern von über einem Jahr sind Teilnehmende dagegen unterrepräsentiert, wobei bei Frauen die Anteile der Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden mit einer Beschäftigungsdauer von einem bis zwei Jahren mit 10,19 Prozent bzw. 10,70 Prozent noch vergleichbar sind. Die Zugangskriterien für eine Förderung nach §16i SGB II nennen keine strikte maximale Beschäftigungsdauer während der letzten sieben Jahren. Die Formulierung im SGB II lautet „… sie für insgesamt mindestens sechs Jahre innerhalb der letzten sieben Jahre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach diesem Buch erhalten hat, sie in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt oder selbständig tätig war …“. In der Praxis scheint eine Obergrenze von einem Jahr Beschäftigungsdauer in den letzten sieben Jahren einen Richtwert zu bilden.

Geförderte müssen darüber hinaus für mindestens sechs Jahre innerhalb der letzten sieben Jahre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten haben. Mindestens sechs Jahre Leistungsbezug kombiniert mit einem Richtwert von höchstens einem Jahr Beschäftigungsdauer impliziert einen Richtwert von mindestens fünf Jahren SGB-II-Bezug ohne gleichzeitige Beschäftigung während der letzten sieben Jahre. Entsprechend zeigt Tabelle 28, dass der Anteil der Teilnehmenden mit Dauern des Leistungsbezugs ohne Beschäftigung von unter fünf Jahren niedriger, und mit Dauern von fünf bis sieben Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre höher ausfällt als bei den Nicht-Teilnehmenden.

Auch eine fehlende Berufsausbildung ist ein Vermittlungshemmnis für reguläre Beschäftigung. In Tabelle 28 ist jedoch zu erkennen, dass Geförderte nach §16i SGB II häufiger eine Berufsausbildung haben als die Vergleichspersonen, was dem Ziel der Förderung von Personen mit Vermittlungshemmnissen entgegenläuft. Der Anteil der Teilnehmenden mit Berufsausbildung liegt bei 46,78 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 49,81 Prozent in der Stichprobe der Männer, bei den Nicht-Teilnehmenden dagegen bei 31,33 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 33,04 Prozent in der Stichprobe der Männer.

Personen mit Schwerbehinderung werden dagegen überproportional in geförderte Beschäftigungen nach §16i SGB II zugewiesen, mit einem Anteil von 5,44 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 6,34 Prozent in der Stichprobe der Männer unter den Teilnehmenden verglichen mit einem Anteil von 4,25 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 5,76 Prozent in der Stichprobe der Männer unter den Nicht-Teilnehmenden (Tabelle 28). Auch werden Personen mit einem Grad der Behinderung zwischen 20 und 50 Prozent leicht überproportional in die Förderung nach §16i SGB II vermittelt. Die Ausnahmeregelung, dass Personen mit Schwerbehinderung auch mit einer SGB-II-Bezugsdauer von nur fünf Jahren in eine Förderung nach §16i SGB II zugehen können, scheint demnach zu ihrer verstärkten Förderung beigetragen zu haben. In Tabelle 23 ist zu erkennen, dass insgesamt 0,21 Prozent der Geförderten eine Schwerbehinderung hatten, und zwar weniger als sechs der letzten sieben Jahre SGB II Leistungen erhalten haben, dafür aber während der letzten fünf Jahre SGB-II-Leistungen erhalten haben, verglichen mit 0,11 Prozent der Nicht-Teilnehmenden.

Des Weiteren ist von Interesse, ob unterschiedliche Gruppen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ähnliche Chancen auf eine Förderung nach §16i SGB II haben, auch wenn nicht alle dieser Gruppenzugehörigkeiten mit größeren Vermittlungshemmnissen einhergehen.

In Tabelle 28 ist zu erkennen, dass Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit unter den Teilnehmenden häufiger zu finden sind (87,78 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 92,24 Prozent in der Stichprobe der Männer) als unter den Nicht-Teilnehmenden (64,05 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 64,52 Prozent in der Stichprobe der Männer)). Demgegenüber sind Menschen aus den Hauptfluchtherkunftsländer[36] unter den Teilnehmenden deutlich unterrepräsentiert (1,25 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 0,69 Prozent in der Stichprobe der Männer) vs. 12,21 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 15,8 Prozent in der Stichprobe der Männer unter den Nicht-Teilnehmenden), was sich sehr wahrscheinlich darauf zurückführen lässt, dass es für sie aufgrund kurzer Aufenthaltsdauern in Deutschland gar nicht möglich ist, sechs Jahre SGB-II-Bezug erreicht zu haben, um die Zugangskriterien für eine Förderung nach §16i SGB II zu erfüllen. Allerdings sind auch Personen mit anderen Staatsangehörigkeiten, z.B. mit anderen europäischen Staatsangehörigkeiten oder türkischer Staatsangehörigkeit, unter den Teilnehmenden unterrepräsentiert.

Bezüglich des Bedarfsgemeinschaftstyps zeigt sich, dass auf Alleinstehende unter den Teilnehmenden ein höherer Anteil entfällt (43,67 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 73,05 Prozent in der Stichprobe der Männer) als unter den Nicht-Teilnehmenden (32,07 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 58,27 Prozent in der Stichprobe der Männer) (Tabelle 28). Auch Alleinerziehende sind leicht überrepräsentiert, während der Anteil der Paare ohne Kinder bei den Teilnehmenden in etwa dem Anteil unter den Nicht-Teilnehmenden entspricht. Dagegen sind Väter und Mütter in Paarfamilien unter den Teilnehmenden weniger häufig zu finden als unter den Nicht-Teilnehmenden. Inwiefern dies daran liegt, dass Väter und Mütter kürzere SGB-II-Bezugsdauern haben oder auch jünger als Personen in Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder sind, wird im nächsten Abschnitt genauer untersucht. Unter die Ausnahmeregelung, dass Eltern nur fünf Jahre SGB II Leistungen bezogen haben müssen, fallen insgesamt 0,61 Prozent der Teilnehmenden, und somit ein geringerer Anteil als bei den Nicht-Teilnehmenden (insgesamt 1,17 Prozent) (Tabelle 23).

[36] Zu den Hauptfluchtherkunftsländern zählen: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria.

Bezüglich des Alters der Kinder ist in Tabelle 28 zu erkennen, dass Väter und Mütter mit kleineren Kindern unter den Teilnehmenden unterrepräsentiert sind (Tabelle 28), was zumindest teilweise daran liegt, dass das Alter der Kinder mit dem der Eltern korreliert, und vermehrt ältere Personen in die Förderung zugehen.

Personen in Ostdeutschland sind unter den Teilnehmenden überrepräsentiert (38,14 Prozent in der Stichprobe der Frauen bzw. 34,82 Prozent in der Stichprobe der Männer vs. 25,74 Prozent bzw. 27,50 Prozent unter den Nicht-Teilnehmenden).

Tabelle 28: Merkmale der §16i-Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigten am 31.3.2019. Alter >=25 Jahre, ohne Altfälle

Anteile in Prozent

	Frauen		Männer	
	§16i-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte	§16i-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte
SGB-II-Bezugsdauer in letzten 7 Jahren				
< 3 Jahre	0,12	25,65	0,25	29,59
3 - < 4 Jahre	0,21	8,13	0,32	10,57
4 - < 5 Jahre	1,18	8,02	0,84	8,73
5 - < 6 Jahre	4,57	8,45	4,62	8,89
6 - < 7 Jahre	27,07	19,24	31,27	17,35
= 7 Jahre	66,87	30,52	62,70	24,87
SGB-II-Bezugsdauer ohne Beschäftigung in letzten 7 Jahren				
< 3 Jahre	6,96	45,00	5,41	48,29
3 - < 4 Jahre	3,53	10,50	3,07	10,79
4 - < 5 Jahre	7,68	9,45	6,82	8,87
5 - < 6 Jahre	12,59	9,01	12,30	8,31
6 - < 7 Jahre	37,26	13,48	39,21	12,04
= 7 Jahre	31,98	12,56	33,18	11,69
Beschäftigungsdauer in den letzten 7 Jahren				
0 Tage	42,20	35,18	41,74	27,92
>0 Tage < 1 Jahr	31,04	15,49	34,69	20,84
1 - < 2 Jahre	10,19	10,70	9,63	13,26
2 - < 3 Jahre	6,59	9,06	6,08	10,69
3 - < 4 Jahre	3,32	7,82	2,82	8,46
4 - < 5 Jahre	1,71	6,63	1,91	6,69
5 - < 6 Jahre	1,57	5,61	1,26	5,10
6 - < 7 Jahre	1,82	5,55	1,00	4,70
= 7 Jahre	1,57	3,97	0,87	2,33
Alter				
25-29	3,94	14,40	2,52	13,48
30-34	11,04	16,11	8,18	14,63
35-39	13,74	15,04	11,60	13,60
40-44	14,18	12,14	11,61	11,60
45-49	14,46	10,66	14,75	11,38
50-54	17,59	10,82	20,28	12,42
55-59	17,41	11,02	22,64	12,32
60-62	6,57	6,01	6,96	6,52
63-65	1,06	3,80	1,45	4,06

	Frauen		Männer	
	§16i-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte	§16i-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte
Berufsausbildung				
ohne/ nicht anerkannte Berufsausbildung	50,50	64,20	47,99	62,11
Berufsausbildung	46,78	31,33	49,81	33,04
Fachhochschule/ Universität	2,72	4,48	2,20	4,85
Bedarfsgemeinschaftstyp				
Alleinstehend	43,67	32,07	73,05	58,27
Alleinerziehend	29,28	26,89	3,34	2,32
Paar ohne Kinder	11,25	12,81	11,34	11,87
Paar mit Kindern	11,67	25,31	11,35	26,86
fehlender Wert	4,13	2,92	0,93	0,68
Grad der Behinderung				
kein Grad der Behinderung	88,47	91,57	86,37	89,02
Behinderungsgrad: 20 Prozent -<30 Prozent	1,78	1,05	2,08	1,42
Behinderungsgrad: 30 Prozent - <50 Prozent	4,31	3,13	5,22	3,80
Behinderungsgrad: >50 Prozent	5,44	4,25	6,34	5,76
Zahl der Kinder				
keine Kinder	54,92	44,88	84,39	70,14
1 Kind	20,27	21,66	6,84	9,85
2 Kinder	13,47	17,03	4,28	9,66
3 Kinder	5,12	8,47	2,35	5,79
>=4 Kinder	2,10	5,05	1,22	3,88
fehlender Wert	4,13	2,92	0,93	0,68
Alter des jüngsten Kindes				
keine Kinder	54,92	44,88	84,39	70,14
<3 Jahre	1,31	14,79	2,08	10,58
3-5 Jahre	8,16	11,39	2,60	6,10
6-10 Jahre	15,66	13,76	4,61	6,64
11-14 Jahre	9,75	7,69	3,61	3,68
15-17 Jahre	6,06	4,58	1,79	2,18
fehlender Wert	4,13	2,92	0,93	0,68
Region				
Ostdeutschland	38,14	25,74	34,82	27,50
Westdeutschland	61,86	74,26	65,18	72,50
Träger				
zugelassener kommunaler Träger	22,37	24,51	24,15	24,07
gemeinsame Einrichtung	77,63	75,49	75,85	75,93
Staatsangehörigkeit (gruppiert)				
deutsch	87,78	64,05	92,24	64,52
andere europäische Staatsangehörigkeit	4,24	11,37	2,93	9,11
türkisch	2,81	5,44	2,23	5,74
Hauptfluchtherkunftsländer#	1,25	12,21	0,69	15,80
andere	3,78	6,64	1,83	4,40
fehlender Wert	0,14	0,29	0,08	0,44
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 2 Jahren				
<6 Monate	22,1	49,6	20,0	37,6
6-<12 Monate	20,0	16,7	19,1	19,9
12-<18 Monate	23,9	13,8	24,1	17,7
18-<24 Monate	25,3	12,2	26,7	15,8
24 Monate	8,6	7,7	10,1	9,0

	Frauen		Männer	
	§16i-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte	§16i-Teilnehmende	Nicht teilnehmende Leistungsberechtigte
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 5 Jahren				
<6 Monate	4,6	29,8	3,5	19,8
6-<12 Monate	6,1	13,3	3,6	12,6
12-<18 Monate	8,0	11,4	5,9	12,0
18-<24 Monate	10,0	9,4	8,6	10,1
24-<36 Monate	24,0	14,4	23,2	17,3
36-<48 Monate	25,2	10,7	27,7	14,0
>=48 Monate	22,0	11,1	27,6	14,1
Personenanzahl	4,337	806,459	7,225	783,106

[#]Zu den Hauptfluchtherkunftsländern zählen: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

9.2.3 Multivariate Analyse: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16i SGB II in den Monaten April – Juli 2019

Multivariate Analysen können Aufschluss darüber geben, welche Gruppenunterschiede bei den §16i-Teilnahmewahrscheinlichkeiten sich darauf zurückführen lassen, dass die Zugangskriterien zu unterschiedlichen Anteilen erfüllt werden. Tabelle 29 zeigt Ergebnisse multivariater Probitmodelle für §16i-Teilnahmen zwischen April und Juli 2019. Das Modell 1 kontrolliert für soziodemografische Merkmale, während das Modell 2 zusätzlich für Merkmale kontrolliert, die für die Definition der Zugangskriterien relevant sind. Die Ergebnisse werden als gemittelte marginale Effekte dargestellt. Die Spalten 3 und 4 zeigen die Effekte als Prozentpunktunterschiede in der Teilnahmewahrscheinlichkeit. Insgesamt ist die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme an einer Förderung nach §16i SGB II für Leistungsberechtigte im Untersuchungszeitraum absolut gesehen sehr gering (0,362 Prozent). Entsprechend fallen die in absoluten Werten ausgedrückten Prozentpunktunterschiede in Spalten 3 und 4 ebenfalls gering aus, und liegen durchweg bei unter einem Prozentpunkt. Um die geringe Basiswahrscheinlichkeit einer Teilnahme besser zu berücksichtigen, werden die marginalen Effekte in Spalten 1 und 2 nochmals in Form prozentueller Veränderungen der Teilnahmewahrscheinlichkeit ausgedrückt, in Relation zur Wahrscheinlichkeit der Teilnahme in der jeweiligen Referenzkategorie, bzw. bei den regionalen Indikatorvariablen als prozentuale Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit bei einer Veränderung des Indikators um einen Prozentpunkt.

Modell 1 enthält demographische Faktoren, Ausbildung und Schwerbehinderung, aber nicht die Dauer des ALG-II-Bezugs oder die Erwerbsdauer. Die Ergebnisse von Modell 1 für den Einfluss von Alter, Berufsausbildung, Staatsangehörigkeit und Geschlecht auf eine §16i-Teilnahme weisen in eine ähnliche Richtung wie die deskriptiven Ergebnisse. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit ist für ältere Leistungsberechtigte höher als für jüngere Leistungsberechtigte, für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit geringer als für Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, für Frauen geringer als für Männer, und für Personen ohne Berufsausbildung geringer als für Personen mit Berufsausbildung, wenngleich der Einfluss der Berufsausbildung mit einer um 9,3 Prozent höheren

Teilnahmewahrscheinlichkeit für Personen mit, als für Personen ohne Berufsausbildung eher gering ist. Auch nimmt in Modell 1, bei Kontrolle anderer demographischer Faktoren wie Bedarfsgemeinschaftstyp, die Zugangswahrscheinlichkeit bei einem Alter von 60-62 Jahren wieder ab.

Tabelle 29: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16i SGB II in den Monaten April-Juli 2019. Resultate von Probitschätzungen. Alter >=25 Jahre, ohne Altfälle.

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Modell 1		Modell 2		Modell 1		Modell 2	
Alter								
25-29	-78,9	***	-58,3	***	-0,338	***	-0,248	***
30-34	-44,1	***	-28,5	***	-0,189	***	-0,121	***
35-39	-19,4	***	-12,8	***	-0,083	***	-0,055	***
40-44	Referenzkategorie							
45-49	15,4	***	6,2	*	0,066	***	0,026	*
50-54	25,8	***	8,9	**	0,110	***	0,038	**
55-59	24,7	***	3,2		0,106	***	0,013	
60-62	-23,8	***	-39,7	***	-0,102	***	-0,169	***
63-65	-75,6	***	-82,5	***	-0,324	***	-0,352	***
Berufsausbildung								
ohne/ nicht anerkannte Berufsausbildung	Referenzkategorie							
Berufsausbildung	9,3	***	38,9	***	0,033	***	0,121	***
Fachhochschule/ Universität	-34,5	***	19,9	***	-0,121	***	0,062	***
Staatsangehörigkeit (gruppiert)								
deutsch	Referenzkategorie							
andere europäische Staatsangehörigkeit	-69,0	***	-46,1	***	-0,319	***	-0,184	***
türkisch	-63,8	***	-56,9	***	-0,296	***	-0,227	***
Hauptfluchtherkunftsländer#	-92,2	***	-65,8	***	-0,427	***	-0,263	***
andere	-57,8	***	-40,5	***	-0,268	***	-0,162	***
fehlender Wert	-73,6	***	-30,7		-0,341	***	-0,123	
Bedarfsgemeinschaftstyp/ Geschlecht								
Alleinstehend, Männer	Referenzkategorie							
Alleinstehend, Frauen	-40,6	***	-35,2	***	-0,203	***	-0,170	***
Alleinerziehend, Männer	9,3		13,6	*	0,046		0,066	*
Alleinerziehend, Frauen	-36,9	***	-43,2	***	-0,184	***	-0,208	***
Paar ohne Kinder, Männer	-20,0	***	-7,6	**	-0,100	***	-0,037	**
Paar ohne Kinder, Frauen	-59,1	***	-52,0	***	-0,295	***	-0,250	***
Paar mit Kindern, Männer	-42,2	***	-22,4	***	-0,211	***	-0,108	***
Paar mit Kindern, Frauen	-57,9	***	-62,9	***	-0,289	***	-0,303	***
fehlender Wert, Männer	24,6		42,0	**	0,123		0,202	**
fehlender Wert, Frauen	-40,8	***	-38,9	***	-0,204	***	-0,188	***
Grad der Behinderung								
kein Grad der Behinderung	Referenzkategorie							
Behinderungsgrad: 20 Prozent -<30 Prozent	2,8		-11,2	*	0,010		-0,042	*
Behinderungsgrad: 30 Prozent - <50 Prozent	-8,0	*	-14,8	***	-0,030	*	-0,055	***
Behinderungsgrad: >50 Prozent	-16,1	***	-24,9	***	-0,059	***	-0,093	***
Region								
Westdeutschland	Referenzkategorie							
Ostdeutschland	23,6	***	1,8		0,080	***	0,007	

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Modell 1		Modell 2		Modell 1		Modell 2	
Indikatoren auf Kreisebene								
Relation Vakanz/ Arbeitslosenbestand, 3/2019	5,7		29,1	***	0,019		0,082	***
Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	36,7	***	45,8	***	0,121	***	0,128	***
SGB II Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	-34,9	***	-42,4	***	-0,115	***	-0,119	***
min, 24 Monate Langzeitarbeitslosenquote letzte 12 Monate	21,8	***	18,4	***	0,072	***	0,052	***
Ab 50-Jährige: Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	-11,6	***	-17,8	***	-0,038	***	-0,050	***
Träger								
gemeinsame Einrichtung	Referenzkategorie							
zugelassener kommunaler Träger	-12,8	***	-15,1	***	-0,048	***	-0,057	***
Beschäftigungsdauer in den letzten 7 Jahren								
0 Tage	Referenzkategorie							
>0 Tage < 1 Jahr			43,8	***			0,186	***
1 - < 2 Jahre			-15,4	***			-0,065	***
2 - < 3 Jahre			-27,1	***			-0,115	***
3 - < 4 Jahre			-55,2	***			-0,234	***
4 - < 5 Jahre			-68,7	***			-0,292	***
5 - < 6 Jahre			-75,6	***			-0,321	***
6 - < 7 Jahre			-82,2	***			-0,349	***
= 7 Jahre			-81,2	***			-0,345	***
SGB-II-Bezugsdauer in letzten 7 Jahren								
< 5 Jahre			-96,7	***			-0,005	***
5 - < 6 Jahre			-64,9	***			-0,003	***
6 - < 7 Jahre	Referenzkategorie							
= 7 Jahre			35,7	***			0,002	***
Durchschnittswahrscheinlichkeit (in Prozent)	0,362							
Personenanzahl	1.601.127		1.601.127		1.601.127		1.601.127	

#Zu den Hauptfluchtherkunftsländern zählen: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria.

Statistisches Signifikanzniveau: * 10 %, ** 5 %, *** 1 %

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

Modell 1 zeigt einen negativen Einfluss des Vorliegens einer Schwerbehinderung auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit, im Gegensatz zu den oben beschriebenen deskriptiven Ergebnissen, die einen überproportionalen Anteil von Personen mit Schwerbehinderung an den Teilnehmenden aufzeigten. Der höhere Anteil der Personen mit Schwerbehinderung scheint sich also durch andere Merkmale der Teilnehmenden zu erklären, z.B. durch das Alter und das Geschlecht.

Wie auch bei den deskriptiven Ergebnissen sind die Teilnahmewahrscheinlichkeiten auch bei Kontrolle des Alters für Männer und Frauen in Paarfamilien mit Kindern geringer als für Alleinstehende ohne Kinder. Zudem zeigen sich bei Berücksichtigung des Alters und anderer demographischer Kontrollvariablen im Gegensatz zu den deskriptiven Ergebnissen auch für Frauen und Männer mit Partner/-in aber ohne Kinder geringere Teilnahmewahrscheinlichkeiten als für Alleinstehende.

Anhand von Modell 2 zeigt sich, inwiefern die in Modell 1 aufgewiesenen Gruppenunterschiede sich dadurch erklären lassen, dass einige Gruppen die Zugangskriterien zu einer Förderung nach §16i

SGB II im Sinne von Dauer des SGB-II-Bezugs und Erwerbserfahrung eher erfüllen als andere. Die Ergebnisse für Modell 2 lassen z.B. erkennen, dass der negative Einfluss einer nicht-deutschen Staatsangehörigkeit, insbesondere einer Staatsangehörigkeit der Hauptfluchtherkunftsländer, bei Kontrolle der Dauer des SGB-II-Bezugs und Erwerbserfahrung geringer wird. Allerdings bleiben auch in Modell 2 die im Vergleich zu Deutschen geringeren Teilnahmewahrscheinlichkeiten bestehen. Diese Zusammenhänge lassen sich also nicht allein durch eine kürzere SGB-II-Bezugsdauer oder mehr Erwerbserfahrung erklären. Auch ändert sich der geschätzte Unterschied zwischen alleinstehenden Männern und Frauen in Modell 2 nur wenig. Bei Männern erklärt sich der negative Effekt von Kindern teilweise in Modell 2, bei Frauen verstärkt er sich teilweise.

Durch eine Förderung im Rahmen von §16i SGB II sollten Personen mit Vermittlungshemmnissen erreicht werden. Allerdings werden nur wenige explizite Zugangskriterien festgeschrieben. Diese beziehen sich auf die Länge des SGB-II-Bezugs sowie die Beschäftigungsdauer. Daher stellt sich die Frage, inwiefern durch diese Zugangskriterien auch Personen mit anderen Vermittlungshemmnissen erreicht werden.

Ein höheres Alter ist nachweislich ein Vermittlungshemmnis für reguläre Beschäftigung (Lietzmann et al. 2018). In Modell 1 zeigt sich, dass Personen mit höherem Alter bis zu einem Alter von 59 Jahren vermehrt gefördert werden. In Modell 2 zeigt sich, dass der Einfluss des Alters sich teilweise durch Kontrolle der Zugangskriterien zu §16i SGB II (Dauer des SGB II Bezugs, Erwerbserfahrung) erklären lässt. Die expliziten Förderkriterien scheinen also tatsächlich ein weiteres Vermittlungshemmnis im Sinne eines höheren Alters mit abzudecken.

Keine Berufsausbildung zu haben, ist ein weiteres Vermittlungshemmnis (Lietzmann et al. 2018). Hier bewegt sich der Koeffizient für Berufsausbildung von Modell 1 zu Modell 2 in positiver Richtung. Dies deutet darauf hin, dass Personen ohne Berufsausbildung öfter als andere Leistungsberechtigte die Zugangskriterien erfüllen. Gemessen daran nehmen sie jedoch seltener an einer Förderung nach §16i SGB II teil, als aufgrund der Dauer ihres SGB-II-Bezugs und ihrer geringeren Erwerbserfahrung zu erwarten wäre.

Ähnliches lässt sich bei Frauen in Paarfamilien mit Kindern beobachten. Auch sie scheinen seltener an einer Förderung nach §16i SGB II teilzunehmen, als es aufgrund der Dauer ihres SGB-II-Bezugs und ihrer geringeren Erwerbserfahrung zu erwarten wäre.

Die Analysen wurden auch getrennt für Frauen und Männer durchgeführt. Tabelle 30 stellt die Befunde dieser Analysen dar.[37] Hier zeigt sich, dass das Alter sowie auch die Staatsangehörigkeit bei Männern einen etwas stärkeren Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer Förderung nach §16i SGB II hat als bei Frauen. Allerdings beeinflusst die Berufsausbildung die Teilnahmewahrscheinlichkeit bei Frauen stärker als bei Männer. Auch sinkt die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen mit Partner/-in und/oder Kindern gegenüber kinderlosen Singles stärker als bei Männern. Alleinerziehende Männer haben sogar eine etwas höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit als kinderlose alleinstehende Männer, wobei es sich bei den alleinerziehenden Männer jedoch um eine sehr kleine Teilgruppe handelt (ca. 3 Prozent der Teilnehmenden Männer (Tabelle 28)). Eine

[37] Um zugleich noch zusätzliche mögliche Einflussfaktoren auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an Förderungen nach §16i SGB II zu berücksichtigen, wurde hier auch für die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten zwei und fünf Jahren kontrolliert. Da die bisherige Arbeitslosigkeitsdauer kein Zugangskriterium für Förderungen nach §16i SGB II ist, waren diese Variablen in den in Tabelle 29 gezeigten Modellen nicht enthalten.

Behinderung hat bei Männern einen stärkeren negativen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit als bei Frauen. Die vorherige Beschäftigungsdauer und SGB-II-Bezugsdauer beeinflusst die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen und Männern auf ähnliche Weise. Allerdings hat die Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit bei Frauen einen stärkeren positiven Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit als bei Männern. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Arbeitslosigkeitsdauer bei Frauen stärker als bei Männern ein Indikator für die Arbeitsmarktbeteiligung ist. Teilweise könnten Frauen mit geringer Arbeitslosigkeitsdauer gar nicht am Arbeitsmarkt beteiligt gewesen sein und auch nicht für eine geförderte Beschäftigung nach §16i SGB II zur Verfügung stehen.

Die höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit von Leistungsberechtigten in Ostdeutschland erklärt sich durch Unterschiede in der SGB-II-Bezugsdauer und Beschäftigungsdauer der Leistungsberechtigten in Ost- und Westdeutschland. Im zweiten Modell, bei Kontrolle dieser Faktoren, hat die Region keinen signifikanten Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit mehr.

Tabelle 30: Determinanten des Eintritts in eine Förderung nach §16i SGB II in den Monaten April-Juli 2019. Resultate von separaten Probitschätzungen für Männer und Frauen. Alter >=25 Jahre, ohne Altfälle

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Frauen		Männer		Frauen		Männer	
Alter								
25-29	-57,8	***	-57,4	***	-0,186	***	-0,285	***
30-34	-30,8	***	-27,1	***	-0,099	***	-0,135	***
35-39	-17,4	***	-10,0	**	-0,056	***	-0,050	**
40-44	Referenzkategorie							
45-49	3,0		11,0	**	0,010		0,055	**
50-54	6,7		16,8	***	0,022		0,083	***
55-59	-4,6		17,7	***	-0,015		0,088	***
60-62	-34,9	***	-35,6	***	-0,112	***	-0,177	***
63-65	-77,9	***	-73,1	***	-0,251	***	-0,363	***
Berufsausbildung								
ohne/ nicht anerkannte Berufsausbildung	Referenzkategorie							
Berufsausbildung	53,2	***	30,1	***	0,119	***	0,122	***
Fachhochschule/ Universität	44,1	***	9,6		0,098	***	0,039	
Staatsangehörigkeit (gruppiert)								
deutsch	Referenzkategorie							
andere europäische Staatsangehörigkeit	-44,3	***	-47,5	***	-0,132	***	-0,239	***
türkisch	-53,5	***	-58,5	***	-0,160	***	-0,295	***
Hauptfluchtherkunftsländer#	-60,0	***	-71,5	***	-0,179	***	-0,360	***
andere	-38,0	***	-45,8	***	-0,113	***	-0,231	***
fehlender Wert	-4,6		-42,5	*	-0,014		-0,214	*
Bedarfsgemeinschaftstyp								
Alleinstehend	Referenzkategorie							
Alleinerziehend	-7,3	*	14,5	*	-0,022	*	0,069	*
Paar ohne Kinder	-23,0	***	-7,1	**	-0,070	***	-0,034	**
Paar mit Kindern	-37,5	***	-21,1	***	-0,113	***	-0,100	***
fehlender Wert	-2,0		41,2	**	-0,006		0,195	**

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Frauen		Männer		Frauen		Männer	
Grad der Behinderung								
kein Grad der Behinderung	Referenzkategorie							
Behinderungsgrad: 20-<30	-4,9		-18,6	***	-0,013		-0,089	***
Behinderungsgrad: 30 - <50	-14,8	**	-18,0	***	-0,040	**	-0,086	***
Behinderungsgrad: >50	-14,7	**	-26,0	***	-0,040	**	-0,124	***
Region								
Westdeutschland	Referenzkategorie							
Ostdeutschland	7,9	*	-7,4	**	0,021	*	-0,035	**
Indikatoren auf Kreisebene								
Relation Vakanz/ Arbeitslosenbestand, 3/2019	62,3	***	7,8		0,131	***	0,027	
Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	30,2	***	53,9	***	0,063	***	0,184	***
SGB II Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	-28,1	***	-52,6	***	-0,059	***	-0,180	***
min. 24 Monate Langzeitarbeitslosenquote letzte 12 Monate	3,1		36,7	***	0,007		0,125	***
Ab 50-Jährige: Arbeitslosenquote letzte 12 Monate	-6,7		-26,1	***	-0,014		-0,089	***
Träger								
gemeinsame Einrichtung	Referenzkategorie							
zugelassener kommunaler Träger	-14,9	***	-14,8	***	-0,041	***	-0,071	***
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 2 Jahren								
<6 Monate	Referenzkategorie							
6-<12 Monate	51,7	***	32,5	***	0,110	***	0,142	***
12-<18 Monate	54,7	***	20,7	***	0,116	***	0,091	***
18-<24 Monate	49,9	***	10,7	**	0,106	***	0,047	**
24 Monate	-21,8	***	-40,6	***	-0,046	***	-0,178	***
Arbeitslosigkeitsdauer in den letzten 5 Jahren								
<6 Monate	Referenzkategorie							
6-<12 Monate	122,6	***	95,7	***	0,129	***	0,180	***
12-<18 Monate	141,8	***	142,6	***	0,149	***	0,268	***
18-<24 Monate	164,2	***	183,3	***	0,172	***	0,344	***
24-<36 Monate	210,0	***	181,2	***	0,220	***	0,340	***
36-<48 Monate	207,2	***	172,9	***	0,217	***	0,325	***
>=48 Monate	164,1	***	139,9	***	0,172	***	0,263	***
Beschäftigungsdauer in den letzten 7 Jahren								
0 Tage	Referenzkategorie							
>0 Tage < 1 Jahr	24,2	***	40,4	***	0,083	***	0,200	***
1 - < 2 Jahre	-31,0	***	-14,9	***	-0,107	***	-0,074	***
2 - < 3 Jahre	-41,2	***	-23,3	***	-0,142	***	-0,116	***
3 - < 4 Jahre	-62,6	***	-51,0	***	-0,215	***	-0,253	***
4 - < 5 Jahre	-76,6	***	-59,3	***	-0,264	***	-0,295	***
5 - < 6 Jahre	-74,9	***	-69,2	***	-0,258	***	-0,344	***
6 - < 7 Jahre	-73,9	***	-77,4	***	-0,254	***	-0,384	***
= 7 Jahre	-71,2	***	-69,7	***	-0,245	***	-0,346	***

	gemittelte marginale Effekte							
	als Semi-Elastizitäten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (in Prozent)				in Prozentpunkten: Veränderung der Teilnahmewahrscheinlichkeit			
	Frauen		Männer		Frauen		Männer	
SGB-II-Bezugsdauer in letzten 7 Jahren								
< 5 Jahre	-94,7	***	-96,8	***	-0,298	***	-0,621	***
5 - < 6 Jahre	-55,8	***	-69,4	***	-0,175	***	-0,445	***
6 - < 7 Jahre	Referenzkategorie							
= 7 Jahre	39,3	***	42,8	***	0,123	***	0,275	***
Durchschnittswahrscheinlichkeit (in Prozent)	0,268		0,459		0,268		0,459	
Personenanzahl	810.796		790.331		810.796		790.331	

#Zu den Hauptfluchtherkunftsländern zählen: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria.

Statistisches Signifikanzniveau: * 10 %, ** 5 %, *** 1 %

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien und der Leitungshistorik Grundsicherung sowie weiterer Prozessdatensätze

9.3 Zwischenfazit

Zugangskriterien werden in aller Regel eingehalten

Insgesamt zeigen die Analysen, dass die Zugangskriterien für eine Förderung nach §16i SGB II nahezu ausnahmslos – nämlich zu 96 Prozent in der untersuchten Teilnehmendengruppe – eingehalten werden. Bei vier Prozent konnte die Erfüllung der Zugangskriterien nicht nachgewiesen werden, was aber auf Datenunsicherheiten zurückzuführen sein könnte. Zudem werden auch unter denjenigen, die das Zugangskriterium von mindestens sechs Jahren Leistungsbezug erfüllen, jene mit längeren Bezugsdauern bevorzugt in die Förderung nach §16i SGB II vermittelt werden.

Für §16e-Teilnehmende zeigt sich, dass sie eine spezifische Auswahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter bezüglich kumulierter Arbeitslosigkeitsdauer darstellen. Die exakte Berechnung der bisherigen Arbeitslosigkeitsdauer nach §18 SGB III als Zugangskriterium für eine Förderung nach §16e SGB II ist sehr komplex, und ist auf Grundlage der verwendeten administrativen Längsschnittdaten nur eingeschränkt möglich. Es lässt sich allerdings zeigen, dass unter den §16e-Teilnehmenden Leistungsberechtigte mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von nahezu zwei Jahren innerhalb der letzten fünf Jahre mit einem sehr hohen Anteil und mehr als doppelt so häufig vertreten sind als unter nicht-teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Die durch die Zugangskriterien ausgewiesenen Zielgruppen für Förderungen nach §16e und §16i SGB II werden also erreicht.

Ältere Leistungsberechtigte und solche mit wenig Erwerbserfahrung werden erreicht

Teilnehmende an Förderungen nach §16e SGB II sind durchschnittlich etwas jünger (43,8 Jahre) als Teilnehmende an Förderungen nach §16i SGB II (48,3 Jahre), aber älter als nicht-teilnehmende Leistungsberechtigte (39 Jahre). Frauen mit einer Erwerbsdauer von > 0 Tagen bis < 6 Jahren sowie genau 7 Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre sind bei Förderungen nach §16e SGB II überrepräsentiert. Männer mit einer Erwerbsdauer von 1 bis < 5 Jahren sowie genau 7 Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre sind bei Förderungen nach §16e SGB II überrepräsentiert. Es nehmen also Leistungsberechtigte an Förderungen nach §16e teil, die sehr wenig bis vergleichsweise viel Erwerbserfahrung haben. Jedoch sind im Gegensatz zu Förderungen nach §16i SGB II bei Förderungen nach §16e SGB II Personen ohne jegliche Erwerbserfahrung in den letzten sieben Jahren un-

terrepräsentiert. Während sich beide Förderprogramme also an Personen mit wenig Erwerbserfahrung richten, richten sich Förderungen nach §16i SGB II zusätzlich speziell an Personen ohne jegliche Erwerbserfahrung. Zudem zeigt sich, dass sich Förderungen nach §16e SGB II verstärkt an Personen mit SGB-II-Leistungsbezugsdauern von mindestens drei Jahren innerhalb der letzten sechs Jahre richten, und somit erwartungsgemäß eine etwas größere Bandbreite an SGB-II-Bezugsdauern abdecken als Förderungen nach dem §16i SGB II.

Leistungsberechtigte ohne Berufsabschluss sowie auch teilweise solche mit Schwerbehinderung werden seltener gefördert

Wie bei Förderungen nach dem §16i SGB II sind bei Förderungen nach dem §16e SGB II Leistungsberechtigte ohne Berufsabschluss unterrepräsentiert. Bei beiden Förderungen wäre also ein mögliches Ziel, Leistungsberechtigte ohne Berufsausbildung verstärkt zu fördern.

Bei Förderungen nach dem §16e SGB II sind im Gegensatz zu Förderungen nach dem §16i SGB II Schwerbehinderte unterrepräsentiert. Dies könnte auf das geringere Durchschnittsalter der Geförderten nach §16e SGB II im Vergleich zu den Geförderten nach §16i SGB II zurückzuführen sein. Auch nach Kontrolle anderer Einflussfaktoren im multivariaten Modell haben Schwerbehinderte eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit an den Förderungen nach §16e SGB II.

Die Ausnahmeregelung, die vorsieht, dass Schwerbehinderte nur für eine Dauer von fünf Jahren Grundsicherungsleistungen bezogen haben müssen, um nach §16i SGB II gefördert werden zu können, wird genutzt und erhöht die Förderwahrscheinlichkeit von Schwerbehinderten. Allerdings sind Schwerbehinderte unter den §16i-Teilnehmenden mit ansonsten vergleichbaren Merkmalen, z.B. gleichen Alters, Bedarfsgemeinschaftstyps und gleicher Leistungsbezugsdauer, unterrepräsentiert. Bei beiden Programmen könnte also ein Ziel sein, Schwerbehinderte, auch gemessen an ihrer jeweiligen Altersgruppe, verstärkt zu fördern.

Förderwahrscheinlichkeiten sind für Leistungsberechtigte in Ostdeutschland sowie in gemeinsamen Einrichtungen höher

Personen in Ostdeutschland sind unter den §16e-Teilnehmenden mit einem deutlich höheren Anteil zu finden als unter den Nicht-Teilnehmenden, besonders innerhalb der Teilstichprobe der Frauen. Im Gegensatz zu den Förderungen nach §16i SGB II lässt sich dieser regionale Unterschied in der Förderwahrscheinlichkeit nicht durch weitere Einflussfaktoren wie SGB-II-Bezugsdauer oder Erwerbserfahrung erklären. Darüber hinaus sind sowohl bei Förderungen nach §16e SGB II als auch §16i SGB II zugelassene kommunale Träger als Träger unterrepräsentiert.

Förderwahrscheinlichkeiten von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind geringer

Wie auch bei Förderungen nach dem §16i SGB II ist auch bei Förderungen nach dem §16e SGB II der Anteil von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit niedriger als unter nicht teilnehmenden Leistungsberechtigten. Allerdings lässt sich im Gegensatz zu Förderungen nach dem §16i SGB II die geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit von Personen aus den Hauptfluchtherkunftsländern an Förderungen nach dem §16e SGB II durch kürzere Arbeitslosigkeitsdauern, kürzere SGB-II-Bezugsdauern sowie kürzere Erwerbserfahrung erklären, obwohl letztere keine Zugangskriterien für Förderungen nach dem §16e SGB II sind. Die geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit von Personen mit türkischer Staatsangehörigkeit lässt sich nicht durch andere Faktoren erklären;

die geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit von Personen mit anderen Staatsangehörigkeiten nur teilweise.

Förderwahrscheinlichkeiten von Frauen, insbesondere in Paarhaushalten, sind geringer als von Männern

Im Rahmen von §16e wie auch §16i SGB II werden Frauen seltener gefördert als Männer. Dies gilt sowohl für alleinstehende Frauen als auch für Frauen mit Kindern und/ oder Partner. Der Unterschied in der Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen und Männern an der Förderung nach §16i SGB II wird bei gleicher Erfüllung der vorgesehenen SGB-II-Bezugsdauer als Zugangskriterium sogar noch etwas größer. Im Gegensatz zu §16i lässt sich der geringe Frauenanteil an Förderungen nach §16e SGB II teilweise, aber nicht ganz, auf eine geringere Erfüllung der Zugangskriterien durch weibliche Leistungsberechtigte zurückführen, welche im Falle des §16e SGB II eine Mindestarbeitslosigkeitsdauer spezifizieren. Darüber hinaus ist die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen mit Partner (mit oder ohne Kinder), aber nicht alleinerziehenden Frauen, geringer als bei alleinstehenden Frauen. Bei Männern spielt der Bedarfsgemeinschaftstyp für Förderungen nach dem §16e SGB II, im Gegensatz zu Förderungen nach dem §16i SGB II, kaum eine Rolle.

10 Fazit

Mit dem „Teilhabechancengesetz“ wurden die Fördermöglichkeiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende um die Instrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§16e SGB II) sowie „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§16i SGB II) erweitert. Konzipiert wurden beide Instrumente für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte. Entsprechend besteht das gemeinsame Kernanliegen beider Fördermaßnahmen darin, diesem Personenkreis den andernfalls besonders erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt doch zu ermöglichen. Durch die staatlicherseits geförderte Erwerbsbeteiligung soll nicht zuletzt die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten und dadurch prospektiv auch ihre Aussicht auf eine Anstellung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden. Im Falle der Förderung nach §16i SGB II spielt zugleich die Verbesserung der über Erwerbsarbeit vermittelten Teilhabechancen der Geförderten eine zentrale Rolle.

Die wissenschaftliche Evaluation der beiden Förderinstrumente erfolgt im Rahmen der Wirkungsforschung nach §55 Abs. 1 SGB II und obliegt damit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Im Fokus der Evaluation stehen die Umsetzung der Förderinstrumente durch die Jobcenter, ihr betrieblicher Einsatz sowie ihre Wirkungen und Wirkmechanismen. Konkret besteht die Evaluation aus insgesamt acht eng miteinander verzahnten Teilprojekten, die den genannten Aspekten aus unterschiedlichen Perspektiven nachgehen. Mit dem vorliegenden Zwischenbericht dokumentiert das IAB den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitforschung. Bislang liegen erste Ergebnisse aus den Teilprojekten zur Implementation der beiden Instrumente (Modul 1a), der strukturellen Zusammensetzung ihrer Förderfälle (Modul 1b und 4a) sowie der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung (Modul 2b) vor. Die nachfolgenden Ausführungen fassen die ersten Einsichten dieser Teilprojekte der Evaluation zusammen und geben einen Ausblick auf die weitere Forschungsarbeit, deren Ergebnisse Ende 2023 dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales übermittelt werden.

Zielsetzung der Förderung nach §16i SGB II wird unterschiedlich akzentuiert

Die Implementation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II durch die Jobcenter bildet einen zentralen Gegenstand der Evaluationsstudie (vgl. Kapitel 3). Gestützt auf qualitative Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung und dem Verbändewesen sowie mit Fach- und Führungskräften ausgewählter Jobcenter werden die Governance sowie die Umsetzungspraxis der beiden Maßnahmen untersucht. Auf diesem Wege soll die Bandbreite an Umsetzungsvarianten identifiziert und typisiert werden. Die dazu erforderliche Datenerhebung hat 2020 begonnen und wird voraussichtlich im kommenden Jahr abgeschlossen. Bislang konzentrierte sich die Erhebung auf die Leitungsebene der Jobcenter, in der anstehenden Erhebungsphase werden aber verstärkt auch Integrationsfachkräfte befragt. Aufbauend auf den Einsichten des qualitativen Untersuchungsteils ist für das Jahr 2022 eine standardisierte Befragung von Jobcentermitarbeiterinnen und -mitarbeitern geplant, die Aufschluss über die Häufigkeit der im ersten Analyseschritt identifizierten Umsetzungsvarianten geben soll.

Trotz der aktuell noch laufenden Erhebungsarbeiten kristallisieren sich bereits zwei Befunde relativ klar heraus: *Erstens* ist es die Förderung nach §16i SGB II, die von den bislang befragten Jobcenterleitungen als wesentliche Neuerung im Förderinstrumentarium der Grundsicherung für Arbeitsuchende bewertet wird. Demgegenüber wird das in §16e SGB II geregelte Instrument eher in einer Linie mit bereits vorhandenen Förderansätzen, insbesondere dem Eingliederungszuschuss, gesehen. Ausschlaggebend für diese Bewertung ist nicht zuletzt, dass sich das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ an sehr arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte richtet und damit eine Teilgruppe unter den Hilfeempfängerinnen und -empfängern adressiert, für die in den letzten Jahren keine vergleichbare Fördermöglichkeit mehr existierte. Aus dieser Einschätzung folgt jedoch nicht, dass die befragten Jobcenter diesem Förderinstrument durchgängig eine ähnlich hohe Relevanz für ihre Geschäftspolitik beimessen. Vielmehr sind in dieser Hinsicht deutliche Unterschiede festzustellen. Während dem Instrument in manchen Jobcentern eine zentrale Funktion für die strategische Grundausrichtung zuerkannt wird, begreifen andere Jobcenter die Förderung nach §16i SGB II lediglich als zeitlich befristetes Projekt, das für sie – unabhängig von einem möglichen Fortbestand des aktuell noch bis zum Jahresende 2024 befristeten Instruments – mit dem Erreichen einer von ihnen vorab definierten Zahl an Förderfällen abgeschlossen ist.

Zweitens zeigen die Interviews mit den Geschäftsleitungen der Jobcenter, dass auch hinsichtlich der Zielsetzung der Förderung nach §16i SGB II teils deutlich voneinander abweichende Vorstellungen existieren. Bei oberflächlicher Betrachtung fallen diese Unterschiede nicht unmittelbar ins Auge, operieren die Befragten doch gleichermaßen mit dem – im Namen des Gesetzes wie des Instruments verwendeten – Begriff der Teilhabe. Hinter der gemeinsamen Terminologie verbirgt sich jedoch, wie auch die Interviews mit den Akteuren des sogenannten jobcenterexternen Governancekontextes zeigen, ein durchaus gegenläufiges Verständnis des Förderansatzes. Während die Realisierung von Teilhabe für einen Teil der befragten Jobcenterleitungen einen (baldigen) Übergang der Geförderten in eine ungeförderte Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt voraussetzt, erfolgt diese anderen Befragten zufolge bereits im Rahmen der geförderten Beschäftigung.

Im Grunde kommt hinter der gemeinsamen Begrifflichkeit das für die öffentliche Beschäftigungsförderung charakteristische Spannungsverhältnis zwischen den Zielen der Arbeitsmarkt- und der Sozialintegration zum Ausdruck. Dabei handelt es sich um ein Spannungsverhältnis, das für die konkrete Ausrichtung und Umsetzung von Maßnahmen der öffentlichen Beschäftigungsförderung

höchst folgenreich ist. Dies legen die bislang vorliegenden Einsichten der Implementationsstudie auch im Falle der beiden neu geschaffenen Förderinstrumente nahe. Den bisherigen Beobachtungen zufolge variieren zentrale Parameter der Umsetzung der Förderung nach §16i SGB II mit der vom jeweiligen Jobcenter primär verfolgten Zielsetzung. So legen etwa die Jobcenter, die durch die Maßnahme vor allem die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten der geförderten Personen stärken wollen, viel Wert auf eine leistungsadäquate und an den Problemlagen der Geförderten ausgerichtete Ausgestaltung der geförderten Arbeitsplätze und verweisen in diesem Zusammenhang auf die Erfahrung von gemeinnützigen Arbeitgebern mit der arbeitsmarktfernen Zielgruppe beider Instrumente. Die Jobcenter dagegen, die das Ziel einer (Re-)Integration der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt priorisieren, betonen die Relevanz von Arbeitsplätzen bei privatwirtschaftlichen Betrieben und stehen Beschäftigungsträgern teils sehr skeptisch gegenüber. Keine Hinweise gibt es jedoch bislang darauf, dass mit einer Akzentuierung der Arbeitsmarktintegration auch der Versuch der Jobcenter einhergeht, bevorzugt arbeitsmarktnähere Leistungsberechtigte zu fördern oder gar die gesetzlichen Vorgaben aufzuweichen.

Geförderte entsprechen nahezu ausnahmslos der angestrebten Zielgruppe

Dies stützen auch die statistischen Analysen zu den bisherigen Förderfällen beider Instrumente. Auf Basis von administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit wurde untersucht, inwieweit die Geförderten – konkret diejenigen, die in den Monaten April bis Juli 2019 eine nach §16e oder §16i SGB II geförderte Beschäftigung aufgenommen haben – die gesetzlich definierten Förderkriterien erfüllen (vgl. Kapitel 9). Im Falle der genannten Zugangskohorte wurde die anvisierte Zielgruppe unter den Geförderten nahezu ausnahmslos erreicht. Die Kriterien der Förderung nach §16i SGB II werden in 95 Prozent der Fälle eingehalten – Leistungsberechtigte, die aufgrund der Übergangsregelung nach §16i Abs. 10 SGB II eine geförderte Beschäftigung aufgenommen haben, sind hierbei nicht berücksichtigt. Dass für die verbleibenden 5 Prozent der Teilnehmenden die Erfüllung der Zugangskriterien nicht nachgewiesen werden kann, könnte auf Datenunsicherheiten zurückzuführen sein. Auch die Förderfälle nach §16e SGB II erfüllen weit überwiegend die erforderliche Mindestdauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren, auch wenn deren exakte Bestimmung mithilfe der verwendeten Daten nur mit gewissen Einschränkungen möglich ist.

Mit Blick auf den Einsatz des §16i SGB II ist weiterhin hervorzuheben, dass aus dem Kreis der Leistungsberechtigten, die das Förderkriterium der sechsjährigen Leistungsbezugsdauer erfüllen, häufiger Personen mit noch längeren Bezugsdauern gefördert werden. Überproportional gefördert werden zudem Leistungsberechtigte, die während der letzten sieben Jahre überhaupt keine Erwerbserfahrung vorzuweisen haben. Zudem sind ältere Leistungsberechtigte unter den Geförderten nach §16i SGB II ebenso überrepräsentiert wie schwerbehinderte Menschen. Einzig mit Blick auf das berufliche Qualifikationsniveau der Geförderten ist für beide Instrumente festzustellen, dass Leistungsberechtigte ohne beruflichen Abschluss unterrepräsentiert sind. Insgesamt ändert dies jedoch nichts daran, dass die bisherige Zuweisungspraxis eine ausgeprägte Orientierung auf besonders arbeitsmarktferne Personen unter den Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende und damit auf die anvisierte Zielgruppe der beiden Förderinstrumente erkennen lässt.

Mit Blick auf die soziodemographische Zusammensetzung der Geförderten springt der Befund ins Auge, dass Frauen deutlich seltener mit einer der beiden Maßnahmen gefördert werden als Männer. Damit gilt auch für die neu geschaffenen Maßnahmen, was auf viele andere Instrumente der

aktiven Arbeitsmarktpolitik zutrifft. Während sich dies im Falle der Förderung nach §16e SGB II zumindest teilweise damit erklären lässt, dass Frauen seltener die Zugangskriterien erfüllen, greift diese Erklärung für die Förderung nach §16i SGB II hingegen nicht. Die Implementationsstudie soll Erkenntnisse über die Ursachen der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung der Geförderten gewinnen. Dabei wird unter anderem untersucht, welche Umstände und Überlegungen auf Seite der Jobcenter für die Auswahlentscheidungen der Maßnahmenteilnehmer eine Rolle spielen.

Geförderte weisen unterschiedliche erwerbsbiographische Konstellationen auf

Die Analysen zu den Erwerbsbiographien und Lebenssituation der Geförderten beider Instrumente zeigen ebenfalls, dass bislang vor allem Leistungsberechtigte mit langen Erwerbslosigkeitsdauern sowie geringer Arbeitserfahrung gefördert wurden (vgl. Kapitel 4). Die Befunde dieses Teilprojektes erhärten also die Einschätzung, dass bislang nahezu ausnahmslos die adressierte Zielgruppe unter den Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende gefördert wurde. Darüber hinaus zeigen die Analysen von Modul 1b, dass sich die bislang realisierten Förderfälle unabhängig von der Zuordnung in §16 e oder § 16i SGB II zu insgesamt sechs Typen gruppieren lassen, deren erwerbsbiographischer Hintergrund und deren Lebenssituation sich teils deutlich voneinander unterscheidet. Dabei sensibilisiert diese Analyseperspektive nicht nur für die teils ausgeprägten Unterschiede zwischen den Geförderten, sondern öffnet zugleich den Blick auf die strukturellen und damit ungleichheitsrelevanten Faktoren, die die Erwerbsbeteiligung der betreffenden Leistungsberechtigten beeinträchtigt haben. Die Analyse stützt sich auf administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit und berücksichtigt Maßnahmenzugänge (ohne Förderfälle gemäß der Übergangsregelung nach §16i Abs. 10 SGB II) zwischen dem 1. Januar und dem 31. August 2019.

Betrachtet man die identifizierten Typen von Förderfällen sind es vor allem drei erwerbsbiographische Konstellationen, die maßnahmenübergreifend einen Erklärungsbeitrag zu den bisherigen Schwierigkeiten der Geförderten auf dem ersten Arbeitsmarkt leisten. Hierzu gehören *erstens* Defizite in der Schul- und Berufsausbildung, die sich bei Teilnehmerinnen und Teilnehmern jüngeren und mittleren Alters als relevante Arbeitsmarktbarrieren erweisen. Diese Defizite sind nicht nur als individuelle Arbeitsmarktprobleme zu sehen, sondern stehen im Kontext der inhärenten Probleme des deutschen Bildungssystems und seiner sozialen Selektionswirkung. *Zweitens* erweist sich die Familiensituation als hohe Hürde für die Erwerbsbeteiligung. Dies gilt insbesondere für weibliche Geförderte jüngeren und mittleren Alters. So sind in den entsprechenden Clustern vor allem (alleinerziehende) Mütter mit geringer Erwerbserfahrung vertreten, die bereits seit Langem auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Hierauf hat nicht nur die Verfügbarkeit von Betreuungsmöglichkeiten einen nennenswerten Einfluss, sondern auch die Frauen zugeschriebenen Anforderungen und Rollen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft. Schließlich wird *drittens* deutlich, dass auch ein höheres Lebensalter eine maßgebliche Arbeitsmarktbarriere darstellt. Dies zeigt sich insbesondere dort, wo ein biografischer Zusammenhang mit wirtschaftsgeschichtlichen Transformationsprozessen vorliegt, die von den Betroffenen nicht nachhaltig bewältigt werden konnten.

Während diese Befunde veranschaulichen, dass die adressierte Zielgruppe teils erhebliche Binnendifferenzen zeigt, verweisen sie in anderer Hinsicht hingegen auf überraschend ausgeprägte Ähnlichkeiten. So ähnelt sich die erwerbsbiographische Lage der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beider Instrumente doch deutlich stärker, als es deren unterschiedliche Ausrichtung und Ausgestaltung erwarten ließ. Im weiteren Verlauf der Evaluation gilt es daher zu klären, ob und inwie-

weit sich die Geförderten entlang anderer, in der vorliegenden Analyse nicht umfassend beobachtbarer Merkmale (z.B. gesundheitliche Einschränkungen) voneinander unterscheiden und sich dadurch die Zuweisung auf die beiden verschiedenen Instrumente erklären lässt. In dieser Hinsicht sind die noch ausstehenden Analysen der standardisierten Befragung von Geförderten beider Instrumente vielversprechend, in der weitaus mehr Indikatoren erhoben werden, als sie die administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit bereithalten (vgl. Kapitel 7).

Die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung adressiert eine große Bandbreite an betrieblichen wie sozialen Integrationsproblemen

Mit Blick auf die zielgruppenadäquate Ausgestaltung von geförderter Beschäftigung für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte ermöglicht Modul 2b, das die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung untersucht, vertiefte Einblicke (vgl. Kapitel 6). Dabei handelt es sich um eine flankierende, soziale personenbezogene Dienstleistung, die mit dem Teilhabechancengesetz erstmals für Regelinstrumente des SGB II eingeführt wurde. Der Kernauftrag dieser – auch als Coaching bezeichneten – Dienstleistung besteht darin, den betrieblichen Integrationsprozess der Geförderten zu unterstützen und dadurch ihre Erwerbsbeteiligung zu stabilisieren. Die Einführung dieses Unterstützungsangebots stützt sich dabei auf Erfahrungen aus vergleichbaren Vorgängerinstrumenten, nicht zuletzt dem Beschäftigungszuschuss, denen zufolge die (Wieder-)Aufnahme auch von geförderter Beschäftigung gerade nach einer langen Zeit der Arbeitslosigkeit mit erhöhten arbeits- wie lebensweltlichen Anforderungen und Belastungen für die betreffenden Personen verbunden ist. Neben der Stabilisierung des geförderten Beschäftigungsverhältnisses besteht ein zweiter Kernauftrag der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung darin, die Geförderten beim Übergang in eine nicht-geförderte Anschlussbeschäftigung zu unterstützen.

Die Forschungsarbeiten dieses Teilprojekts stützen sich auf eine qualitative Längsschnittbefragung von ausgewählten Geförderten sowie ihren Coaches und Arbeitgebern. Seit dem Projektstart zum Jahresbeginn 2020 wurden die Erhebungsarbeiten der ersten Befragungswelle weitgehend abgeschlossen. Dem bisherigen Stand der Auswertungen des erhobenen Datenmaterials zufolge kristallisieren sich dabei zwei Befunde heraus. *Erstens* dokumentieren die bislang geführten Interviews, dass die Beschäftigungsaufnahme erwartungsgemäß mit einem teils ausgeprägten Unterstützungsbedarf auf Seiten der Geförderten einhergeht. *Zweitens* wird deutlich, dass die organisatorisch-praktische Umsetzung des Coachings in den Jobcentern des Samples erheblich variiert.

Mit Blick auf den ersten der beiden Befunde ist festzustellen, dass der Unterstützungsbedarf der Geförderten ebenso arbeits- wie lebensweltliche Aspekte umfasst. So resultiert der Unterstützungsbedarf nicht zuletzt aus den – nach langer Arbeitslosigkeit vielfach ungewohnten – Anforderungen, mit denen die gefördert Beschäftigten an ihrem neuen Arbeitsplatz konfrontiert sind. Neben den Anforderungen, die unmittelbar mit der übertragenen Arbeitsaufgabe verbunden sind, gehören dazu die Verhaltenserwartungen von Vorgesetzen sowie von Kolleginnen und Kollegen, darunter etwa Pünktlichkeit, die Einhaltung der Arbeitszeiten oder das Befolgen von Anweisungen. In beiderlei Hinsicht konnten Fallkonstellationen beobachtet werden, in denen die Geförderten diesen Anforderungen nicht gerecht werden konnten. So führte beispielsweise eine dauerhafte Überforderung der körperlichen Leistungsfähigkeit der Geförderten zu akuten Überlastungserscheinungen, welche die Intervention des Coaches erforderlich gemacht hat. Jenseits des konkreten Arbeitshandelns und seiner funktionalen wie sozialen Anforderungen resultiert der Bedarf an Unterstützung ebenso aus der außerbetrieblichen Lebensführung der Geförderten. So umfasst das

Untersuchungssample auch Geförderte, die zusätzlich zur langen Zeit der Arbeitslosigkeit mit vielen weiteren sozialen Problemen konfrontiert sind. Konkret gehören dazu etwa Suchterkrankungen, drohende Obdachlosigkeit, Gefängnisaufenthalte oder schwere familiäre Konflikte, die sich destabilisierend auf die aktuelle Beschäftigungssituation auswirken (können).

Mit Blick auf den zweiten Themenkomplex, die Implementation der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung durch die Jobcenter sowie die teils von ihnen beauftragten Trä-ger, zeigt sich bereits zum gegenwärtigen Erhebungszeitpunkt, dass die konkrete Einsatzpraxis des Coachings von einer teils ausgeprägten Varianz gekennzeichnet ist. Diese Vielfalt an Umset-zungsformen wird insbesondere in Gestalt der Kontinuität der erbrachten Betreuungsleistung sowie ihrer Frequenz und Form deutlich. Mit Blick auf die Kontinuität des Coachings konnten zwei denkbar gegensätzliche Umsetzungsvarianten beobachtet werden. Während die Betreu-ungsleistung für die Geförderten teils auf die ersten sechs bzw. auf die ersten zwölf Monate der Förderung – und damit just auf den Zeitraum, in dem die Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet sind, die gefördert Beschäftigten für das Coachung von der Arbeitszeit freizustellen – be-schränkt wird, steht das Unterstützungsangebot andernorts die gesamte Förderdauer über zur Verfügung. Ähnlich ausgeprägte Unterschiede lassen sich auch hinsichtlich der Häufigkeit sowie der Form der Kontakte zwischen den Geförderten und ihrem Coach beobachten. Hier stehen sich regelmäßige persönliche Treffen und gelegentliche fernmündliche Kontakte gegenüber. Ein Grund für diese ausgeprägten Unterschiede dürfte im jeweiligen Betreuungsschlüssel lie-gen, der nach Auskunft der befragten Coaches zwischen weniger als 20 und mehr als 100 Per-sonen liegt.

Zwischenfazit und Ausblick

Zusammenfassend lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Evaluation die folgenden fünf Beobachtungen festhalten: So zeichnet sich *erstens* ab, dass die Förderung nach §16i SGB II als die zentrale und zugleich attraktivere Neuerung im Förderportfolio der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahrgenommen wird. Hierfür sprechen nicht nur die – im Vergleich zur Förderung nach §16e SGB II – deutlich höheren Förderzahlen, auch die Ausführungen der bislang befragten Jobcenterleitungen stützen diese Einschätzung. Aus dieser Befragung geht *zweitens* hervor, dass die Zielsetzung dieses Instruments jedoch denkbar unterschiedlich ausgelegt wird. Während ein Teil der Jobcenter darin ein klassisches Arbeitsmarktinstrument sieht, betonen andere hingegen dessen Beitrag zur sozialen Stabilisierung und Teilhabe der Leistungsberechtigten. Für die konkrete Umsetzung der Förderung ist das unterschiedliche Grundverständnis dabei allem Anschein nach durchaus folgenreich. So werden je nach Stoßrichtung beispielsweise eher privatwirtschaftliche oder eher gemeinnützige Arbeitgeber gefördert. Keine Hinweise gibt es jedoch bislang darauf, dass die Jobcenter verstärkt arbeitsmarktnähere Leistungsberechtigte fördern, sprich die gesetzlichen Vorgaben zur Zielgruppe beider Förderinstrumente aufweichen würden.

Vielmehr kann als *dritte* Beobachtung festgehalten werden, dass die bislang zugewiesenen Förderfälle nahezu vollständig den gesetzlich definierten Förderkriterien entsprechen. Im Unterschied zu vergleichbaren Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung, etwa dem im Jahr 2012 abgeschafften Beschäftigungszuschuss, werden mit den neuen Förderinstrumenten vorwiegend besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte erreicht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang *viertens*, dass sich die Förderfälle nach §16e und §16i SGB II hinsichtlich zentraler soziodemographischer wie erwerbsbiographischer Merkmale deutlich ähnlicher sind, als es die unter-

schiedliche Ausrichtung der beiden Maßnahmen erwarten lässt. Allerdings stützen sich die betreffenden Analysen auf administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit, die nur wenige Informationen zur gesundheitlichen Situation der Geförderten oder weiteren in der persönlichen Lebenssituation begründeten Einschränkungen enthalten.

Schließlich weisen die vielfältigen Problemlagen der Geförderten *fünftens* darauf hin, dass es einen großen Bedarf an einer ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung gibt. Erwartungsgemäß fällt das thematische Spektrum dieses Unterstützungsbedarfs breit aus und resultiert neben arbeitsweltlichen Aspekten zugleich aus der alltäglichen Lebensführung der Geförderten und ihren teils dramatischen Lebensumständen. Allerdings scheint die praktische Umsetzung des Coachings durch die Jobcenter bzw. durch die beauftragten Träger diesem Bedarf mitunter nicht gerecht zu werden. So beschränken manche Jobcenter das Coaching auf einen Zeitraum von sechs bzw. zwölf Monaten. Gerade in diesen Fällen wird im weiteren Untersuchungsverlauf zu klären sein, inwieweit eine solche zeitliche Limitierung des Unterstützungsangebots ausreichend ist, um Krisensituationen zu identifizieren und produktiv zu bearbeiten. Gleiches gilt für die Frage, wie verbreitet dieses Phänomen ist. Auf Basis des qualitativen Untersuchungssamples lässt sich dies nicht beantworten. In dieser Hinsicht versprechen die repräsentative Befragungen von Jobcentermitarbeiterinnen und -mitarbeiter (Modul 1a) sowie der Geförderten (Modul 3a) wichtige Einsichten.

Literatur

Adamy, Wilhelm; Steffen, Johannes (1998): Abseits des Wohlstands. Arbeitslosigkeit und neue Armut, Darmstadt: Primus-Verlag.

Allmendinger, Jutta; Leibfried, Stephan (2005): Bildungsarmut. In: M. Opielka (Hrsg.), Bildungsreform als Sozialreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 45–60.

Anderlucci, Laura; Hennig, Christian (2014): The Clustering of Categorical Data: A Comparison of a Model-based and a Distance-based Approach. In: Communications in Statistics - Theory and Methods, Vol. 43, No. 4, pp. 704–721.

Barrett, Garry F. (2000): The effect of educational attainment on welfare dependence: Evidence from Canada. In: Journal of Public Economics, Vol. 77, No. 2, pp. 209–232.

Bartelheimer, Peter (2004): Teilhabe, Gefährdung und Ausgrenzung als Leitbegriffe der Sozialberichterstattung. SOFI-Mitteilungen, Nr. 32, S. 47-61.

Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel, Fachforum Nr. 1, Projekt gesellschaftliche Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta (2018): Vom Leitziel zur Kennzahl. Teilhabe messbar machen, Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V.

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, Zweiter Bericht, Wiesbaden: VS Verlag, S. 41–85.

Bauer, Frank (2018): Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 14. März 2018., IAB-Stellungnahme, 02/2018, Nürnberg, 33 S.

Bauer, Frank (2020): „Coaching“ im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Begriff, Funktionen und Situationslogik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 70, H. 1, S. 19-39.

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, 237 S.

Bauer, Frank; Bruckmeier, Kerstin; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp; Wolff, Joachim (2018): Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung - auf die Zielgruppe kommt es an. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 5. November 2018., IAB-Stellungnahme, 10/2018, Nürnberg, 29 S.

Bauer, Frank; Dietz, Martin; Hülle, Sebastian; Kupka, Peter; Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp; Stockinger, Bastian; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2019): Evaluation der Förderinstrumente für Langzeitarbeitslose (§ 16e & § 16i SGB II). Zusammenfassung des IAB-Untersuchungskonzepts. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (Hrsg.), Nürnberg, 14 S.

Bauer, Frank; Dietz, Martin; Hülle, Sebastian; Kupka, Peter; Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp; Stockinger, Bastian; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2019): Evaluation der Förderinstrumente für Langzeitarbeitslose (§ 16e & § 16i SGB II). Zusammenfassung des IAB-Untersuchungskonzepts, Nürnberg, URL http://doku.iab.de/projekte/Evaluation_der_Regelinstrumente_nach_%C2%A716e_und_%C2%A716i_SGB_II.pdf, Abruf am 11.11.2020.

Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016a): „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW. Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied, IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2010): Unbefristet öffentlich geförderte Beschäftigung: Ein Novum in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: Zwischenergebnisse aus einer Implementationsanalyse zu § 16e SGB II. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 59, H. 10-11, S. 273-279.

Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2016b): Simulierte Normalität in (dauerhaft) geförderter Arbeit. In: Garstenauer, Therese; Hübel, Thomas; Löffler, Klara (Hrsg.): Arbeit im Lebenslauf. Verhandlungen von (erwerbs-)biographischer Normalität, Gesellschaft der Unterschiede, 32, Bielefeld: Transcript, S. 155-168-

Bauer, Frank; Fuchs, Philipp (2019): Öffentlich geförderte Beschäftigung: Entwicklung, Konzepte und Wirkungen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 65, H. 2, S. 83-114.

Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Gellermann, Jan (2020): Implementationsanalyse des Modellprojekts zur Förderung geringqualifizierter Jugendlicher und Erwachsener. IAB-Forschungsbericht Nr. 17/2020, Nürnberg.

Bauer, Frank; Kupka, Peter (2016): Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose - die Bedeutung sozialpädagogischer Betreuung. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 47, H. 4, S. 74-83.

Baur, Nina; Kelle, Udo; Kuchartz, Udo (Hg.) (2018): Mixed Methods, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 57. Wiesbaden: Springer VS.

Bayer, Michael; Ditton, Hartmut; Wohlkinger, Florian (2012): Konzeption und Messung sozialer Kompetenz im Nationalen Bildungspanel, NEPS Working Paper Nr. 8.

Becker, Gary S. (1991): A Treatise on the Family, Cambridge: Harvard University Press.

Becker, Gary S. (2009): Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education, University of Chicago press.

Beierlein, Constanze; Kovaleva, Anastassiya; Kemper, Christoph J.; Rammstedt, Beatrice (2012): Ein Messinstrument zur Erfassung subjektiver Kompetenzerwartungen. Allgemeine Selbstwirksamkeit Kurzskala (ASKU), GESIS-Working Papers Nr. 17.

Bellmann, Lutz; Hohendanner, Christian; Promberger, Markus (2006): Welche Arbeitgeber nutzen Ein-Euro-Jobs? Verbreitung und Einsatzkontexte der SGB II-Arbeitsgelegenheiten in deutschen Betrieben, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 55, H. 8, S. 201-207.

Berkel, Rik van (2017): State oft he Art in Frontline Studies, In: Berkel, Rik van; Caswell, Dorte; Kupka, Peter; Larsen, Flemming (Hrsg.) (2017): Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed. London: Routledge, pp. 12-35.

Berthold, Norbert; Coban, Mustafa (2013): Kombilohn oder Workfare? Wege aus der strukturellen Arbeitslosigkeit auf dem Prüfstand. In: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Nr. 122.

Berthoud, Richard; Bryan, Mark (2011): Income, Deprivation and Poverty. A Longitudinal Analysis. In: Journal of Social Policy, Vol. 40, No. 1, pp. 135–156.

BMAS (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

Boltanski, Luc; Chiapello, Eve (2001): Die Rolle der Kritik in der Dynamik des Kapitalismus und der normative Wandel. In: Berliner Journal für Soziologie, Jg. 11, H. 4, S. 459–477.

Bonß, Wolfgang (2002): Zwischen Erwerbsarbeit und Eigenarbeit. Ein Beitrag zur Debatte um die Arbeitsgesellschaft. In: Arbeit, Jg. 11, H. 1, S. 5-20.

Brandner, Klaus (2007): JobPerspektive. Arbeit für Langzeitarbeitslose ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt, Ohne Ort.

Brandstätter, Veronika; Schüler, Julia; Puca, Rosa Maria; Lozo, Ljubica (2013): Motivation und Emotion. Allgemeine Psychologie für Bachelor, Berlin: Springer Verlag.

Brodkin, Evelyn (2017): Street-Level Organizations in the US. In: Berkel, Rik van; Caswell, Dorte; Kupka, Peter; Larsen, Flemming (Hrsg.) (2017): Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed. London: Routledge, pp. 36-52.

Brown, Sarah, Taylor, Karl (2013): Reservation Wages, Expected Wages and Unemployment. In: Economic Letters, Vol. 119, No. 3, pp. 276-279.

Brüsemeister, Thomas (2008): Qualitative Forschung. Ein Überblick. Wiesbaden: VS Verlag.

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

Buettner, Thiess; Rincke, Johannes (2007): Labor market effects of economic integration: The impact of re-unification in German border regions. In: German Economic Review, Vol. 8, No. 4, pp. 536–560.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2019): § 16e SGB II „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“. Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt, Weisung im SGB II, Zentrale der BA, AM 42.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2020a): Weisungen im SGB II. §16e SGB II “Eingliederung von Langzeitarbeitslosen”. Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2020b): Weisungen im SGB II. §16i SGB II “Teilhabe am Arbeitsmarkt”. Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am sozialen Arbeitsmarkt. Nürnberg.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018. Ergebnisse des Adult Education Survey, Berlin.

Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. In: OECD Economic Studies, No. 22, S. 7–47.

Carlier, Bouwine E.; Schuring, Merel; Lötters, Freek; Bakker, Bernhard; Borgers, Natacha; Burdorf, Alex (2013): The Influence of Re-employment on Quality of Life and Self-rated Health. A Longitudinal Study among Unemployed Persons in the Netherlands. In: BMC Public Health, 13: 503.

Castel, Robert (2002): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Erwerbsarbeit, Konstanz: UVK.

Chiswick, Barry R.; Miller, Paul W. (2009): The international transferability of immigrants’ human capital. In: Economics of Education Review, Vol. 28, No. 2, pp. 162–169.

Christoph, Bernhard; Lietzmann, Torsten (2013): Je länger, je weniger? Zum Zusammenhang zwischen der Dauer des ALG-II-Leistungsbezugs und den materiellen Lebensbedingungen der Betroffenen. Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 59, H. 2, S. 167-196.

Christoph, Bernhard; Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia (2016): Materielle Lebensbedingungen von SGB-II-Leistungsempfängern, IAB Aktuelle Berichte Nr. 21.

Cingano, Federico; Rosolia, Alfonso (2012): People I Know: Job Search and Social Networks. In: Journal of Labor Economics, Vol. 30, No. 2, pp. 291–332.

Collins, Linda M.; Lanza, Stephanie T. (2010): Latent class and latent transition analysis. With applications in the social, behavioral, and health sciences, Hoboken: John Wiley & Sons.

Cremer, Georg (2007): „Sozialer Arbeitsmarkt“: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition, ifo Schnelldienst, Jg. 60, H. 10, S. 27-32.

Daheim, Hansjürgen; Schönbauer, Günther (1996): Soziologie der Arbeitsgesellschaft: Grundzüge und Wandlungstendenzen der Erwerbsarbeit, Weinheim [u. a.].

Dauth, Wolfgang; Dorner, Matthias; Blien, Uwe (2013): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht, 11/2013, Nürnberg, 33 S.

Davis, Shannon N.; Greenstein, Theodore N. (2009). Gender Ideology. Components, Predictors, and Consequences. In: Annual Review of Sociology, Vol. 35, pp. 87-105.

Dechant, Anna; Rost, Harald; Schulz, Florian (2014). Die Veränderung der Hausarbeitsteilung in Paarbeziehungen. In: Zeitschrift für Familienforschung, Jg. 26, Nr. 2, S. 144-168.

Deeke, Axel (2011): Berufsbezogene Sprachförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund - eine Verbleibs-und Wirkungsanalyse. In: M. Granato; D. Münk; R. Weiß (Hrsg.), Migration als Chance. Ein Beitrag der beruflichen Bildung, Bielefeld: Bertelsmann, S. 91–112.

Dengler, Katharina (2015): Effectiveness of Sequences of One-Euro-Jobs for Welfare Recipients in Germany. In: Applied Economics, Vol. 47, No. 57, pp. 6170-6190.

Deutscher Bundestag (2019): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz – 10. SGB II-ÄndG), Drucksache 19/4725.

Dickhäuser, Oliver (2006): Fähigkeitsselbstkonzepte. Entstehung, Auswirkung, Förderung. In: Zeitschrift für pädagogische Psychologie, Nr. 20, S. 5-8.

Dreitzel, Hans Peter (1968): Die gesellschaftlichen Leiden und das Leiden an der Gesellschaft. Vorstudien zu einer Pathologie des Rollenverhaltens, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart.

Drobnič, Sonja; Blossfeld, Hans-Peter; Rohwer, Götz (1999): Dynamics of Women's Employment Patterns over the Family Life Course: A Comparison of the United States and Germany. In: Journal of Marriage and Family, Vol. 61, No. 1, pp. 133–146.

Durkheim, Emil (1992): Über die soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Eggs, Johannes (2013): Unemployment benefit II, unemployment and health, IAB-Discussion Paper Nr. 12, Nürnberg.

Eggs, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein, IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Erhard, Franz/ Sammet, Kornelia (Hg.) (2018): Sequenzanalyse praktisch. Weinheim Basel: Beltz Verlag.

EUROSTAT (2006): Classification of learning activities, Luxembourg.

EUROSTAT (2016): Adult education survey. Manual, Luxembourg.

Evertsson, Marie (2014). Gender Ideology and the Sharing of Housework and Child Care in Sweden. In: Journal of Family Issues, No. 35, pp- 927-949.

Fernandez, Rodrigo; Immervoll, Herwig; Pacifico, Daniele; Thévenot, Céline (2016): Faces of Joblessness: Characterising Employment Barriers to Inform Policy, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 192, OECD Publishing, Paris.

Fertig, Michael; Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017), Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch' (PAT)" Endbericht. Köln; Stuttgart, 149 S.

Feser, Hans-Dieter; Lärm, Thomas (1982): Strukturelle Arbeitslosigkeit, technologischer Wandel und der Einfluß der Mikroelektronik. In: Leviathan, Jg. 10, H. 4, S. 531–554.

Fourastié, Jean (1969): Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, Köln: Bund-Verlag.

Fryer, David (1986): Employment Deprivation and Personal Agency during Unemployment. A Critical Discussion of Jahoda's Explanation of the Psychological Effects of Unemployment. In: Social Behaviour, No. 1, pp 3-23.

Fuchs, Philipp; Bauer, Frank (2010): Determinanten für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ein Plädoyer für multi-methodische Erhebungs- und Auswertungsstrategien am Beispiel eines regionalen Modellprojekts. In: Zeitschrift für Evaluation, Jg. 9, H. 2, S. 277-296.

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

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

Ganzer, Andreas; Schmidtlein, Lisa; Stegmaier, Jens; Wolter, Stefanie (2020): Betriebs-Historik-Panel 1975-2018. FDZ-Datenreport, 01/2020 (de).

García-Gómez, Pilar; van Kippersluis, Hans; O'Donnell, Owen; van Doorslaer, Eddy (2013): Long-Term and Spillover Effects of Health Shocks on Employment and Income. In: The Journal of Human Resources, Vol. 48, No. 4, pp. 873-909.

Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (2010): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. Göttingen: Hans Huber.

Goodman, Leo A. (1979): On the estimation of parameters in latent structure analysis. In: Psychometrika, Vol. 44, No. 1, pp. 123–128.

Gottschall, Karin (1995): Geschlechterverhältnis und Arbeitsmarktsegregation. In: R. Becker-Schmidt; G.-A. Knapp (Hrsg.), Das Geschlechterverhältnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften, Frankfurt am Main: Campus, S. 125–162.

Gottwald, Markus; Globisch, Claudia; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp (2020): Soziale Teilhabe und geförderte Beschäftigung: Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven des Teilhabechancengesetzes, In: Sozialer Fortschritt, 69 (2020) 12, S. 771-793.

Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2014): Do fixed-term and temporary agency workers feel socially excluded? Labour market integration and social well-being in Germany. Acta Sociologica, Vol. 57, No. 2, S. 135-152

Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2015): Active labour market policies and social integration in Germany * do 'one-euro-jobs' improve individuals' sense of social integration? In: European Sociological Review, Vol. 31, No. 6, pp. 780–797.

Heckhausen, Jutta; Heckhausen, Heinz (2008): Motivation and Action, Cambridge, Cambridge University Press.

Heiner, Maja (2012): Handlungskompetenz und Handlungstypen. Überlegungen zu den Grundlagen methodischen Handelns. In: Thole, Werner (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit – Ein einführendes Handbuch, S. 611-625.

Hennig, Christian; Liao, Tim F. (2013): How to find an appropriate clustering for mixed-type variables with application to socio-economic stratification. In: Journal of the Royal Statistical Society: Series C (Applied Statistics), Vol. 62, No. 3, pp. 309–369.

Hirseland, Andreas; Kerschbaumer, Lukas; Küsters, Ivonn; Trappmann, Mark (2019): Langzeitleistungsbeziehende im SGB II: Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit, IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2014): "Die wollen ja ein bestimmtes Bild vermitteln". Zur Neupositionierung von Hilfeempfängern im aktivierenden Sozialstaat. In: SWS-Rundschau, Jg. 54, H. 2, S. 181-200.

Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2014): „Die wollen ja ein bestimmtes Bild vermitteln". Zur Neupositionierung von Hilfeempfängern im aktivierenden Sozialstaat. SWS-Rundschau, Jg. 54, H. 2, S. 181-200.

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

Hoare, P. Nancey; Machin, M. Anthony (2010): The Impact of Reemployment on Access to the Latent and Manifest Benefits of Employment and Mental health. In: Journal of Occupational and Organizational Psychology, No. 83, pp. 759–770.

Hohmeyer, Katrin (2012): Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do Programme Characteristics Matter? In: Applied Economics, Vol. 44, No. 34, pp. 4469-4484.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2018): Of Carrots and Sticks. The Effect of Workfare Announcements on the Job Search Behaviour and Reservation Wage of Welfare Recipients. In: Journal of Labor Market Research, Vol. 52, No. 11, pp. 1-23.

Hujer, Reinhard; Caliendo, Marco (2000): Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates. In: IZA Discussion Paper, No. 236.

Humpert, Stephan; Pfeifer, Christian (2013): Explaining age and gender differences in employment rates: a labor supply-side perspective. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 46, No. 1, pp. 1–17.

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ); Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW); Zoom; Sozialforschung Kommunikation (SOKO) (2018): Zweiter Zwischenbericht zur Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt", Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 504.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (2015): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit". Endbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 458.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (2013): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Endbericht zum 30. Juni 2013.

Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ); Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW); Gesellschaft für prospektive Entwicklung (Zoom); Institut für Sozialforschung und Kommunikation (SOKO) (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt". Endbericht. BMAS-Forschungsbericht 535. Berlin, 216 S.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI). (2011). Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach §16e Abs. 10 SGB II: Endbericht. Forschungsbericht Arbeitsmarkt No. 413.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation (2019): Zwischenbericht Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, 31. März 2019.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG); Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2019): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Dritter Zwischenbericht. BMAS-Forschungsbericht 511. Berlin, 195 S.

Ioannides, Yannis M.; Datcher Loury, Linda (2004): Job Information Networks, Neighborhood Effects and Inequality. In: Journal of Economic Literature, Vol. 42, No. 4, pp. 1056–1093.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG); Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW); Sozialforschung Kommunikation (SOKO) (2018): Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 511.

Jahoda, Marie (1982): Employment and unemployment: A social-psychological analysis, Cambridge: Cambridge University Press.

Jahoda, Marie (1983): Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert, Beltz.

Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans (1933): Die Arbeitslosen von Marienthal: ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langdauernder Arbeitslosigkeit, Leipzig: Hirzel.

Jenkins, Stephen P.; Siedler, Thomas (2007): The intergenerational transmission of poverty in industrialized countries. In: Chronic poverty research centre working paper, No. 75.

Jones, Karen; Day, Jeanne D. (1997): Discrimination of two aspects of cognitive-social intelligence from academic intelligence", Journal of Educational Psychology, Vol. 89/3, pp. 486–497, http://doi.org/10.1037//0022-0663.89.3.486, accessed on 11.11.2020.

Jones, Melanie (2016): Disability and labor market outcomes. In: IZA World of Labor 2016, No. 253, April 2016, URL http://dx.doi.org/10.15185/izawol.253, accessed on 11.11.2020.

Kanning, Uwe Peter (2002): Soziale Kompetenz. Definition, Strukturen und Prozesse. In: Zeitschrift für Psychologie, Nr. 210, S. 154-163.

Kelle, Udo; Kluge, Susan (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, Wiesbaden: VS Verlag.

Knuth, Matthias 2018: Sozialer Arbeitsmarkt – Sackgasse oder Meilenstein auf dem Weg zur Vollbeschäftigung? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Jg. 67, H. 2

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

Kotthoff, Hermann; Reindl, Josef (1990): Die soziale Welt kleiner Betriebe. Wirtschaften, Arbeiten und Leben im mittelständischen Industriebetrieb, Schwartz, Göttingen.

Kronauer, Martin (2002): Exklusion. die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurts a. M.: Campus.

Kronauer, Martin; Vogel, Berthold; Gerlach, Frank (1993): Im Schatten der Arbeitsgesellschaft: Arbeitslose und die Dynamik sozialer Ausgrenzung, Frankfurt am Main, New York.

Krueger, Alan Bennett; Pischke, Jorn-Steffen (1995): A comparative analysis of East and West German labor markets: before and after unification. In: Differences and changes in wage structures, University of Chicago Press, pp. 405-446.

Krug, Gerhard; Eberl, Andreas (2018): What Explains the Negative Effect of Unemployment on Health? An Analysis Accounting for Reverse Causality. In: Research in Social Stratification and Mobility, No. 55, pp. 25-39.

Krug, Gerhard; Prechsl, Sebastian (2020): The Role of Social Integration in the Adverse Effect of Unemployment on Mental Health. Testing the Causal Pathway and Buffering Hypotheses Using Panel Data. In: Social Science Research, No. 86, pp. 102-379.

Kupka, Peter; Möller, Joachim; Ramos Lobato, Philipp; Wolff, Joachim (2018): Teilhabe für arbeitsmarktferne Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt. Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 67, H. 2, S. 154-163.

Lang, Jonas W. B.; Fries, Stefan (2006). A Revised 10-Item Version of the Achievement Motives Scale. Psychometric Properties in German-Speaking Samples. In: European Journal of Psychological Assessment, Vol. 22, No. 3, pp. 216-224.

Layard, Richard; Nickell, Stephen; Jackman, Richard (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford: Oxford University Press.

Lessenich, Stephan (2009): Aktivierungspolitik und Anerkennungsökonomie. Der Wandel des Sozialen im Umbau des Sozialstaats. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 2009, 1, S. 163-176.

Liebig, Stefan; Hülle, Sebastian; Schupp, Jürgen (2014): Wages in Eastern Germany Still Considered More Unjust Than in the West. In: DIW Economic Bulletin, Vol. 4, No. 11, pp. 59-64.

Liebig, Stefan; May, Meike (2009): Dimensionen sozialer Gerechtigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 59, Nr. 47, S. 3-8.

Liebig, Stefan; Sauer, Carsten; Schupp, Jürgen (2012): The Justice of Earnings in Dual-Earner Households. In: Research in Social Stratification and Mobility, No. 30, pp. 219–232.

Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt, IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Lietzmann, Torsten; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2019): Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen: Nicht jeder ist erwerbsfähig (Serie "Zukunft der Grundsicherung"). In: IAB-Forum, 18.09.2019, URL https://www.iab-forum.de/leistungsberechtigte-mit-gesundheitlichen-einschraenkungen-nicht-jeder-ist-erwerbsfaehig/, Abruf am 11.11.2020.

Lipsky Michael (2010). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russel Sage Foundation.

Lutz, Burkart (1989): Der kurze Traum immerwährender Prosperität: eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main: Campus.

Markovsky, Barry (1988): Injustice and Arousal. In: Social Justice Research, No. 2, pp. 223–233.

Marquardsen, Kai (2012): Aktivierung und soziale Netzwerke. Die Dynamik sozialer Beziehungen unter dem Druck der Erwerbslosigkeit, Wiesbaden: VS Verlag.

Matthes, Britta; Meinken, Holger; Neuhauser, Petra (2015): Berufssektoren und Berufssegmente auf Grundlage der KldB 2010. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Methodenreport, April 2015.

Matysik, Alexander; Rosenthal, Peer; Sommer, Jörg (2011): Öffentlich geförderte sozialversicherungspfl ichtige Beschäftigung in Deutschland. Aktuelle Instrumente, Programme und Konzepte. WISO Diskurs, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

McClelland, David C.; Atkinson, John W.; Clark, Russell A.; Lowell, Edgar L. (1953): The Achievement Motive, New York: Appleton-Century-Crofts.

Mey, Günter; Mruck, Katja (Hg. (2011): Grounded Theory Reader. Wiesbaden: VS Verlag.

Modini, Matthew; Joyce, Sadhbh; Mykletun, Arnstein; Christensen, Helen; Bryant, Richard A.; Mitchell, Philip B.; Harvey, Samuel B. (2016): The Mental Health Benefits of Employment. Results of a Systematic Meta-Review. In: Australasian Psychiatry, Vol. 24, No. 4, pp. 331–336.

Mortensen, Dale (1970): Job Search, the Duration of Unemployment, and the Phillips Curve. In: American Economic Review, Vol. 60, No. 5, pp. 847-862.

Nivorozhkin, Anton; Promberger, Markus (2020). Employment Subsidies for Long-Term Welfare Benefits Recipients: Reconciling Programmes Goals with Needs of Diverging Population Groups. (IAB-Discussion Paper, 27/2020), 34 S.

Nolan, Brian; Whelan, Christopher T. (2010): Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyze Poverty and Social Exclusion. Lessons from Europe? In: Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 29, No. 2, pp. 305–325.

Oberski, Daniel L. (2016): Beyond the number of classes: separating substantive from non-substantive dependence in latent class analysis. In: Advances in Data Analysis and Classification, Vol. 10, No. 2, pp. 171–182.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2019): Working Better with Age: Ageing and Employment Policies, Paris: OECD Publishing, URL https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en, accessed on 11.11.2020.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Europäische Union (2015): Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In, Paris: OECD Publishing, URL http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en, accessed on 11.11.2020.

Oevermann, Ulrich (1996): Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: Combe, Arno; Helsper, Werner (Hrsg.): Pädagogische Professionalität, Frankfurt a. M., S. 70-182.

Oevermann, Ulrich (2000): Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis. In: Kraimer, Klaus (Hrsg.): Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung, Frankfurt a.M., S. 58-153.

Oevermann, Ulrich (2009): Die Problematik der Strukturlogik des Arbeitsbündnisses und der Dynamik von Übertragung und Gegenübertragung in einer professionalisierten Praxis von Sozialarbeit. In: Becker-Lenz, Roland; Busse, Stefan; Ehlert, Gudrun; Müller, Silke (Hrsg.): Professionalität in der Sozialen Arbeit, Wiesbaden: S. 113–142.

Oevermann, Ulrich; Allert, Tilmann; Konau, Elisabeth; Krambeck, Jürgen (1979): Die Methodologie einer „objektiven Hermeneutik“ und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. In: Hans-Georg Soeffner (Hg.): Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften. Stuttgart: Metzler, S. 352–434.

Offe, Claus; Hinrichs, Karl (1977): Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage benachteiligter Gruppen von Arbeitnehmern. In: C. Offe (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes: Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Darmstadt: Luchterhand, S. 3-61.

Olesen, Sarah C.; Butterworth, Peter; Leach Liana S.; Kelaher, Margaret; Pirkis, Jane (2013): Mental Health Affects Future Employment as Job Loss Affects Mental Health. Findings from a Longitudinal Population Study. In: BMC Psychiatry, 13:144.

Olivetti, Claudia; Petrongolo, Barbara (2016): The Evolution of Gender Gaps in Industrialized Countries. In: Annual review of Economics, Vol. 8, No. 1, pp. 405–434.

Ott, Notburga (1992). Intrafamily Bargaining and Household Decisions, Berlin: Springer Verlag.

Parikh, Ashok; Van Leuvensteijn, Michiel (2003): Internal migration in regions of Germany: A panel data analysis. In: Applied Economics Quarterly Vol. 49 No. 2, pp. 173-192.

Park, Robert E.; Burgess, Ernest W. (1925). The city. University of Chicago Press. Whyte, W. F. (2012). Street corner society: The social structure of an Italian slum. University of Chicago Press.

Petermann, Sören (2014): Persönliches soziales Kapital in Stadtgesellschaften, Berlin: Springer Verlag.

Petermann, Sören; Täfler, Susanne (2006): Bürgerumfrage Halle 2005. Der Hallesche Graureiher Nr. 3, Forschungsberichte des Instituts für Soziologie, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Peters, David; Adam, Taghreed; Alonge, Olakunle; Akua Agyepong, Irene; Tran, Nhan: Implementation research: what it is and how to do it. BMJ 2013; 347: f6753 doi: http://dx.doi.org/10.1136/bmj.f6753 (Published 20 November 2013); zuletzt geöffnet 29.10.2020.

Pissarides, Christopher (2000): Equilibrium Unemployment Theory, Cambridge: MIT Press.

Pritchard, Robert D., Dunnette, Marvin D.; Gorgenson, Dale O. (1972): Effects of Perceptions of Equity and Inequity on Worker Performance and Satisfaction. In: Journal of Applied Psychology, No. 56, pp. 75–94.

Promberger, Markus (2008): Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 40/41, S. 7–15.

Promberger, Markus (2009): Fünf Jahre SGB II. Versuch einer Bilanz, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 62, H. 11, S. 604-611.

Promberger, Markus (2012): Topographie der Leiharbeit: Flexibilität und Prekarität einer atypischen Beschäftigungsform (Vol. 146), Berlin: edition sigma.

Promberger, Markus (2017). Resilience among vulnerable households in Europe: Questions, concept, findings and implications (No. 12/2017). IAB-Discussion Paper.

Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp (2016): Zehn Jahre Hartz IV – eine kritische Würdigung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5, S. 325-333.

Przyborski, Aglaia/ Wohlrab-Sahr, Monika (2008): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. München: De Gruyter Oldenburg.

Raithel, Thomas; Schlemmer, Thomas (2011): Die Rückkehr der Arbeitslosigkeit, München: De Gruyter.

Ramos Lobato, Philipp (2017): Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose * Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. (Research), Wiesbaden: Springer VS, 332 S. Sen, Amartya (1992): Inequality Re-examined. Cambridge: Harvard University Press.

Ramos Lobato, Philipp (2017): Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Ramos Lobato, Philipp (2020): Geförderte Erwerbsteilhabe statt Langzeitarbeitslosigkeit. Zum ambivalenten Beitrag geförderter Beschäftigung für das Teilhabeerleben der Geförderten. In: A. Rauch & S. Tophoven (Hrsg.), Integration in den Arbeitsmarkt, Stuttgart: Kohlhammer, S. 177-193.

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

Reichertz, Jo (1986): Probleme qualitativer Sozialforschung. Zur Entwicklungsgeschichte der Objektiven Hermeneutik. New York. Frankfurt/Main: Campus.

Reichertz, Jo (2013): Gemeinsam interpretieren. Die Gruppeninterpretation als kommunikativer Prozess. Wiesbaden: VS Verlag.

Reichertz, Jo (2016): Qualitative und interpretative Sozialforschung, Wiesbaden: VS Verlag.

Riemann Rainer; Allgöwer Annette (1993): Eine deutschsprachige Fassung des „Interpersonal Competence Questionnaire“ (ICQ). In: Zeitschrift für differentielle und diagnostische Psychologie, Jg. 14, Nr. 3, S. 153-163.

Rogowski, Ralf; Wilthagen, Ton (2004): Deregulierung und Reregulierung von Ubergangsarbeitsmarkten. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 57, H.3, S. 153-158.

Sakshaug, Joseph; Beste, Jonas; Coban, Mustafa; Fendel, Tanja; Haas, Georg-Christoph; Hülle, Sebastian; Kosyakova, Yuliya; König, Corinna; Kreuter, Frauke; Küfner, Benjamin; Müller, Bettina; Osiander, Christopher; Schwanhäuser, Silvia; Stephan, Gesine; Vallizadeh, Ehsan; Volkert, Marieke; Wenzig, Claudia; Westermeier, Christian; Zabel, Cordula; Zins, Stefan (2020): Impacts of the COVID-19 Pandemic on Labor Market Surveys at the German Institute for Employment Research. In: Survey Research Methods, Vol. 14, No. 2, pp. 229-233.

Sauer, Carsten; Valet, Peter (2013): Less is Sometimes More. Consequences of Overpayment on Job Satisfaction and Absenteeism. In: Social Justice Research, No. 26, pp.132–150.

Schels, Brigitte (2012): Arbeitslosengeld-II-Bezug im Übergang in das Erwerbsleben: Lebenslagen, Beschäftigungs- und Ausbildungsbeteiligung junger Erwachsener am Existenzminimum, Wiesbaden: Springer-Verlag.

Schmid, Günther (1999): Übergangsarbeitsmärkte im kooperativen Sozialstaat: Entwicklungstendenzen der Arbeitsmarktpolitik in Europa. In: Winfried Schmähl, Herbert Rische (Hrsg.): Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik. Nomos, Baden-Baden 1999, S. 125–148,

Schneider, Hilmar R.; Rinne, Ulf (2019): The labor market in Germany, 2000–2018. In: IZA World of Labor 2019, No. 379, December 2019, URL , accessed on 11.11.2020.

Schunck, Reinhard; Sauer, Carsten; Valet, Peter (2015): Unfair Pay and Health. The Effects of Perceived Injustice of Earnings on Physical Health. In: European Sociological Review, Vol. 31, No. 6. pp. 655-666.

Schütze, Fritz (2016): Biografieforschung und narratives Interview. Sozialwissenschaftliche Prozessanalyse. Grundalgen der qualitativen Sozialforschung, 55-73.

Sen, Amartya (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Soeffner, Hans-Georg (1989): Auslegung des Alltags – Der Alltag der Auslegung. Zur wissenssoziologischen Konzeption einer sozialwissenschaftlichen Hermeneutik, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Soeffner, Hans-Georg, & Hitzler, Ronald (1994): Qualitatives Vorgehen - "Interpretation". In T. Herrmann, & W. H. Tack (Hrsg.), Methodologische Grundlagen der Psychologie. Göttingen u.a.: Hogrefe, S. 98-136. Internetquelle: https://nbn-resolving.org/ urn:nbn:de:0168-ssoar-58544 (Stand: 30.10.2020)

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019): Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Arbeitsmarkt für Frauen und Männer, Juli 2019.

Strübing, Jörg (2014): Grounded Theory: Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatistischen Forschungsstils, Wiesbaden: VS Verlag.

Szinovacz, Maximiliane E. (2000): Changes in Housework after Retirement. A Panel Analysis. In: Journal of Marriage and the Family, No. 62, pp. 78-92.

Tisch, Anita; Wolff, Joachim (2015): Active labour market policy and its outcomes * does workfare programme participation increase self-efficacy in Germany? In: The International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 35, No. 1/2, pp. 18–46.

Trappmann, Mark; Bähr, Sebastian; Beste, Jonas; Eberl, Andreas; Frodermann, Corinna; Gundert, Stefanie; Schwarz, Stefan; Teichler, Nils; Unger, Stefanie; Wenzig, Claudia (2019): Data Resource Profile. Panel Study Labour Market and Social Security (PASS). In: International Journal of Epidemiology, Vol. 48, No. 5, pp. 1411-1411g.

Trube, Achim (1997): Zur Theorie und Empirie des zweiten Arbeitsmarktes. exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung, Münster: LIT Verlag Münster.

Warr, Peter (1987): Work, Unemployment and Mental Health, Oxford: Clarendon Press.

Wernet, Andreas (2009): Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik. Qualitative Sozialforschung, 2. Auflage, Wiesbaden.Alexander, Sheldon; Ruderman, Marian (1987): The Role of Procedural and Distribute Justice in Organizational Behavior. In: Social Justice Research, No. 1, pp. 177-198.

Willis, Paul E. (1977): Learning to Labour: How Working Class Kids Get Working Class. Farnborough: Saxon House.

Wulfgramm, Melike (2011a): Can Activating Labour Market Policy Offset the Detrimental Life Satisfaction Effect of Unemployment? In: Socio-Economic Review, Vol. 9, pp. 477–501.

Wulfgramm, Melike (2011b): Subjektive Auswirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Ein-Euro-Jobs als sozialintegrative Maßnahme? Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 57, S. 175–197.

Zentrum für empirische Wirtschaftsforschung (ZEW); Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ); TNS Emnid (2008): Abschlussbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3 „Wirkungs- und Effizienzanalyse“.

Anhang

Soziale Typik und Erwerbsverläufe der Geförderten (Modul 1b)

Tabelle 31: Clusterbeschreibung §16e (EVL)

Tabelle	Cluster I Ostdeutsche „Verlierer“ der Wiedervereinigung	Cluster II Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels	Cluster III Jüngere Männer	Cluster IV Alleinerziehende Frauen	Cluster V Migranten mit Bildungsdefiziten	Gesamt
Clustergröße in %	15.14	24.25	33.50	13.42	13.69	100
Geschlecht						
Frau	0.39	0.30	0.17	0.93	0.22	0.345
Alter						
25-34	0.00	0.00	0.47	0.28	0.29	0.235
35-44	0.02	0.05	0.46	0.54	0.37	0.291
45-54	0.52	0.52	0.07	0.17	0.27	0.289
55 >	0.46	0.43	0.00	0.01	0.07	0.185
Alter (kont.)	53.98	53.53	35.96	38.86	40.81	44.00
Region						
Ost-Deutschland	1.00	0.02	0.43	0.43	0.09	0.368
Bildungsniveau						
Ausbildung (und höher)	0.91	0.62	0.50	0.57	0.19	0.559
Staatsangehörigkeit						
Migrant	0.03	0.07	0.00	0.16	1.00	0.181
Haushaltstyp						
Alleinstehend	0.73	0.82	0.75	0.00	0.34	0.609
Alleinerziehend	0.02	0.01	0.00	0.85	0.01	0.123
Paar ohne Kind	0.23	0.15	0.03	0.03	0.11	0.099
Paar mit Kind	0.02	0.01	0.22	0.11	0.54	0.169
Gesundheitszustand						
Schwerbehindertenstatus	0.04	0.06	0.00	0.01	0.01	0.033
Arbeitserfahrung						
Geringe Arbeitserfahrung	0.60	0.39	0.54	0.67	0.81	0.567
Kumulierte Dauer in Jahren:						
Beschäftigung. 20J.[+]						
Nie	0.17	0.07	0.18	0.28	0.51	0.209
< 2.5	0.41	0.20	0.45	0.42	0.30	0.360
2.5 - 5	0.22	0.27	0.22	0.18	0.11	0.212
5 - 10	0.13	0.26	0.12	0.09	0.05	0.143
10 >	0.07	0.20	0.03	0.03	0.02	0.076
Beschäftigung. 10J.						
Nie	0.45	0.21	0.29	0.46	0.57	0.356
< 6 Monate	0.18	0.14	0.21	0.19	0.17	0.182
6 Monate bis 2J.	0.18	0.24	0.26	0.20	0.16	0.223
2 J. >	0.19	0.41	0.24	0.14	0.10	0.239
% in Beschäftigung und ALG II. 10J.[++]						
0% bis 50%	0.38	0.6	0.5	0.36	0.4	0.49
50% >	0.62	0.40	0.50	0.64	0.61	0.510

Tabelle	Cluster I Ostdeutsche „Verlierer“ der Wiedervereinigung	Cluster II Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels	Cluster III Jüngere Männer	Cluster IV Alleinerziehende Frauen	Cluster V Migranten mit Bildungsdefiziten	Gesamt
Geringfügige Beschäftigung. 10J.						
Nie	0.29	0.37	0.33	0.24	0.48	0.345
1 - 3 Monate	0.23	0.24	0.29	0.29	0.26	0.265
3 Monate >	0.48	0.39	0.38	0.47	0.25	0.390
ALMP. 10J						
Nie	0.08	0.07	0.05	0.11	0.13	0.079
< 1	0.36	0.44	0.40	0.42	0.58	0.431
1 - 2	0.22	0.24	0.25	0.22	0.19	0.230
2 - 3	0.17	0.13	0.16	0.15	0.05	0.135
3 - 4	0.09	0.06	0.08	0.06	0.02	0.066
5 >	0.08	0.06	0.07	0.04	0.02	0.059
Zeit seit letzter Beschäftigung. 20J.$^{+}$						
Beschäftigt am 31.12.18	0.00	0.01	0.01	0.02	0.03	0.012
< 5	0.54	0.51	0.63	0.57	0.65	0.578
5 - 10	0.38	0.38	0.33	0.37	0.28	0.350
10 >	0.08	0.10	0.03	0.04	0.04	0.060

Anmerkung: $^{+}$ Beschäftigung ist definiert als reguläre Beschäftigung (Voll- und Teilzeit). Durchschnittlicher Wert über Personen, die zuvor beschäftigt waren. $^{+}$Zeitanteil in regulärer Beschäftigung und gleichzeitiger Erhalt von ALG II-Transfers.

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Tabelle 32: Clusterbeschreibung §16i (TaAM)

Tabelle	Cluster I Ostdeutsche „Verlierer“ der Wiedervereinigung	Cluster II Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels	Cluster III Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren	Cluster IV Männer mittleren Alters mit zusätzlichen Arbeitsmarkbarrieren	Cluster V Alleinerziehende Frauen	Cluster VI Erschwerte Arbeitsmarktrückkehr von Frauen nach Familienphase	Cluster VII Ausbildungsdefizite/gestörter Arbeitsmarkteintritt	Gesamt
Clustergröße in %	21.73	33.69	9.87	7.68	6.98	9.40	10.65	100
Geschlecht								
Frau	0.29	0.24	0.57	0.00	0.88	1.00	0.18	0.374
Alter								
25-34	0.00	0.01	0.00	0.08	0.25	0.26	0.58	0.112
35-44	0.10	0.18	0.00	0.42	0.47	0.48	0.42	0.237
45-54	0.40	0.46	0.38	0.39	0.29	0.24	0.00	0.352
55 >	0.50	0.36	0.62	0.10	0.00	0.02	0.00	0.299
Alter (kont.)	53.74	51.47	55.91	45.12	40.67	40.35	34.97	48.36
Region								
Ost-Deutschland	1.00	0.00	0.34	0.09	0.43	0.26	0.35	0.349
Bildungsniveau								
Ausbildung (und höher)	0.84	0.58	0.13	0.29	0.78	0.10	0.20	0.499
Staatsangehörigkeit								
Migrant	0.00	0.00	0.40	0.37	0.00	0.36	0.00	0.103

Tabelle	Cluster I Ostdeutsche „Verlierer“ der Wiedervereinigung	Cluster II Westdeutsche „Verlierer“ des Strukturwandels	Cluster III Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren	Cluster IV Männer mittleren Alters mit zusätzlichen Arbeitsmarkbarrieren	Cluster V Alleinerziehende Frauen	Cluster VI Erschwerte Arbeitsmarktrückkehr von Frauen nach Familienphase	Cluster VII Ausbildungsdefizite/gestörter Arbeitsmarkteintritt	Gesamt
Haushaltstypen								
Alleinstehend	0.81	0.92	0.45	0.16	0.00	0.03	0.89	0.641
Alleinerziehend	0.01	0.01	0.00	0.08	0.88	0.55	0.00	0.124
Paar ohne Kind	0.15	0.07	0.55	0.04	0.01	0.04	0.02	0.120
Paar mit Kind	0.03	0.00	0.00	0.72	0.11	0.38	0.10	0.115
Gesundheitszustand								
Schwerbehindertenstatus	0.07	0.10	0.06	0.06	0.03	0.04	0.05	0.073
Arbeitserfahrung								
Geringe Arbeitserfahrung	0.61	0.47	0.78	0.46	0.46	0.88	0.80	0.604
Kumulierte Dauer in Jahren:								
Beschäftigung. 20J.								
Nie	0.24	0.14	0.35	0.12	0.21	0.57	0.33	0.246
< 2.5	0.46	0.36	0.45	0.45	0.45	0.37	0.62	0.435
2.5 - 5	0.19	0.28	0.13	0.27	0.25	0.04	0.04	0.195
5 - 10	0.09	0.18	0.06	0.12	0.09	0.02	0.01	0.102
10 >	0.02	0.04	0.01	0.03	0.01	0.00	0.00	0.022
Beschäftigung. 10J. [+]								
Nie	0.66	0.52	0.70	0.44	0.53	0.77	0.56	0.590
< 6 Monate	0.18	0.21	0.17	0.24	0.19	0.14	0.29	0.203
6 Monate bis 2J.	0.11	0.20	0.10	0.24	0.21	0.07	0.13	0.155
2 J. >	0.05	0.07	0.03	0.08	0.07	0.02	0.02	0.052
% in Beschäftigung und ALG II. 10J. [++]								
0% bis 50%	0.22	0.39	0.2	0.26	0.3	0.19	0.23	0.296
50% >	0.78	0.61	0.80	0.74	0.69	0.81	0.77	0.704
Geringfügige Beschäftigung. 10J.								
Nie	0.61	0.59	0.62	0.48	0.47	0.55	0.55	0.572
1 bis 3 Monate	0.19	0.21	0.18	0.24	0.24	0.24	0.26	0.210
3 Monate >	0.20	0.21	0.19	0.28	0.29	0.21	0.19	0.217
ALMP. 10J.								
Nie	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.06	0.01	0.027
< 1	0.14	0.20	0.16	0.31	0.32	0.30	0.18	0.208
1 bis 2	0.18	0.20	0.15	0.22	0.26	0.25	0.24	0.204
2 bis 3	0.21	0.19	0.18	0.17	0.19	0.19	0.21	0.194
3 bis 4	0.19	0.16	0.18	0.12	0.11	0.11	0.17	0.159
5 >	0.27	0.22	0.30	0.15	0.09	0.08	0.19	0.208
Zeit seit letzter Beschäftigung. 20J. [+]								
Beschäftigt am 31.12.18	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.03	0.00	0.010
< 5	0.37	0.36	0.38	0.45	0.40	0.50	0.48	0.395
5 - 10	0.53	0.51	0.52	0.45	0.51	0.44	0.50	0.504
10 >	0.09	0.12	0.09	0.09	0.08	0.04	0.02	0.091

Anmerkung: [+] Beschäftigung ist definiert als reguläre Beschäftigung (Voll- und Teilzeit). Durchschnittlicher Wert über Personen, die zuvor beschäftigt waren. [+]Zeitanteil in regulärer Beschäftigung und gleichzeitiger Erhalt von ALG II-Transfers.

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Impressum

IAB-Forschungsbericht 3|2021

Veröffentlichungsdatum
16. März 2021

Herausgeber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Rechte
Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet.

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments
http://doku.iab.de/forschungsbericht/2021/fb0321.pdf

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“
http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx

Website
www.iab.de

ISSN
2195-2655

Rückfragen zum Inhalt
Philipp Ramos Lobato
Telefon: 0911 179-7656
E-Mail: Philipp.Ramos-Lobato@iab.de

Martin Dietz
Telefon: 0911 179-3123
E-Mail: Martin.Dietz@iab.de