

IAB-Kurzbericht

10/2016

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Das arbeitsmarktpolitische Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung soll insbesondere arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose an die Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts heranzuführen und ihre Teilhabechancen erhöhen.
- Die „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW belegen, dass diese Förderung das oft stark beeinträchtigte soziale Teilhabeempfinden der Geförderten deutlich verbessern kann.
- Im Unterschied zu früheren Evaluationsergebnissen öffentlich geförderter Beschäftigung zeigen sich hier infolge sorgfältiger Teilnehmerauswahl kaum Einsparereffekte, d. h. die Geförderten wurden durch die Maßnahme nicht von der Aufnahme ungeförderter Beschäftigung abgehalten.
- Flankiert wurde die geförderte Beschäftigung durch sozialpädagogische Begleitung, wodurch eine einzelfallspezifische und bedarfsgerechte Beratung möglich wird.
- Die Art der Beratung wird von ihrer organisatorischen Einbettung beeinflusst. Die Begleiter müssen die Möglichkeit haben, ihre Klienten ungestört und mit ausreichend Zeit zu beraten. Eine an das betriebliche Geschehen eng angebundene Begleitung ist wichtig für die Eingewöhnung der Geförderten in den Betrieb sowie die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit.

„Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied

von Frank Bauer, Michael Fertig und Philipp Fuchs

Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bietet insbesondere Langzeitarbeitslosen ohne realistische Aussicht auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt Chancen der sozialen Teilhabe. Überdies kann sozialpädagogische Begleitung zur persönlichen Stabilisierung der Geförderten und zur Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse beitragen. Sie wird allerdings in sehr unterschiedlichen Formen umgesetzt.

Zu den Herausforderungen der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches (SGB) II gehört der Abbau der verfestigten Arbeitslosigkeit: Denn trotz der günstigen konjunkturellen Entwicklungen stagniert die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit dem Jahr 2010 bei ca. einer Million (Bruckmeier et al. 2015). Neben qualifikatorischen Merkmalen wie fehlenden Schul- und Ausbildungsabschlüssen sind personen- und haushaltsbezogene Merkmale wesentliche Hindernisse auf dem Weg zur Integration in den Arbeitsmarkt.

Hierzu zählen gesundheitliche Einschränkungen, der Status als Alleinerziehende oder die Tatsache, dass im Haushalt eine andere als die deutsche Sprache gesprochen wird. Die Kumulation derartiger Arbeitsmarktrisiken ist häufig und senkt die Chance auf eine Wiedereingliederung erwiesenermaßen erheblich (Achatz/Trappmann 2011). Dies legt nahe, dass es innerhalb des SGB II eine Teilgruppe Langzeitarbeitsloser gibt, die mittelfristig kaum realistische Chancen auf eine ungeforderte Beschäftigung hat. Schätzungen des IAB quantifizieren diese Gruppe auf ca. 100.000 bis 200.000 erwerbsfähige Leistungsbeziehende (Koch/Kupka 2012).

„Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in Nordrhein-Westfalen

Die „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ (öGB) in NRW sind auf die Gruppe besonders arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser zugeschnitten. Die Projekte

wurden seit 2013 implementiert und von Februar 2014 bis September 2015 von einem Forschungsverbund bestehend aus dem IAB und dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Köln wissenschaftlich¹ begleitet. In 155 gemeinnützigen Betrieben wurden Modellprojekte durchgeführt, in denen im Beobachtungszeitraum knapp 1.000 Personen gefördert wurden. Die Förderung basiert auf § 16e SGB II. Das zusätzlich betreuende Personal bei den Antragstellern und deren Kooperationspartnern

wird aus Landesmitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert. Eine Innovation bestand darin, dass die Teilnehmenden während der Beschäftigung von pädagogischem Personal, den sogenannten Jobcoaches (Betreuungsschlüssel 1:20), unterstützt wurden (vgl. Infokasten).

Im Fokus des Kurzberichts stehen vier Untersuchungsschwerpunkte²: die Auswahl der Geförderten, Einsparereffekte während der Förderung, die pädagogische Begleitung sowie die Entwicklung der gesellschaftlichen Teilhabe unter den Geförderten.

i Erhebungsinstrumente und Datenquelle

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW wurden verschiedene Daten qualitativer sowie quantitativer Art erhoben und genutzt. Es handelt sich um

- eine standardisierte Klassenraumbefragung aller Geförderten (n=494, Rücklaufquote: 80 %),
- eine standardisierte Online-Befragung aller Jobcoaches (n=60, Rücklaufquote: 77 %),
- eine Monitoring-Datenbank der G.I.B. (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung) mit Daten zum Projektverlauf aller Geförderten,
- einen Auszug aus den Integrierten Erwerbsbiografien des IAB zu allen Geförderten und zu einer Vergleichsgruppe von 10.000 erwerbsfähigen Leistungsbeziehern sowie um
- qualitative Interviews mit Geförderten, Jobcoaches, Anleitern und Arbeitgebern.

Die Befragungen der Jobcoaches und der Geförderten wurden in einem verknüpften Datensatz zusammengeführt, bei dem jedem Geförderten die Antworten des ihn betreuenden Jobcoaches zugeordnet wurden. Bei allen Befragungen und in allen Daten wurden strenge Datenschutzkriterien eingehalten.

■ Personenauswahl: Geförderte sind arbeitsmarktferner als die Vergleichsgruppe

Werden tatsächlich solche Personen gefördert, die eine besonders schwierige Ausgangssituation haben? Um das zu untersuchen, wurde den Geförderten eine Zufallsstichprobe von knapp 10.000 erwerbsfähigen Leistungsbeziehern im SGB II aus den Jobcentern der teilnehmenden Regionen gegenübergestellt, die nicht mittels ögB gefördert wurden (vgl. Infokasten auf Seite 3). Sowohl für die Geförderten als auch für die Kontrollgruppe standen Informationen zu ihren soziodemografischen, erwerbsbiografischen sowie leistungsbezugspezifischen Merkmalen zur Verfügung.

Der Vergleich der beiden Gruppen zeigt: Zahlreiche soziodemografische Merkmale, die typischerweise die Chancen einer Integration in ungeforderte Beschäftigung beeinträchtigen, waren unter den Geförderten teilweise deutlich überrepräsentiert (vgl. Tabelle 1). Dies galt für das Alter der Geförderten, die im Durchschnitt fünf Jahre älter waren als die Personen der Vergleichsgruppe und häufiger der Gruppe der Über-50-Jährigen angehörten. Auch Schwerbehinderungen, fehlende Berufsabschlüsse sowie insbesondere gesundheitliche Einschränkungen traten unter den Geförderten häufiger als in der Vergleichsgruppe auf. Das weist darauf hin, dass es gelungen ist, besonders arbeitsmarktferne Personen für die Maßnahme auszuwählen. Es ist allerdings zu erwähnen, dass sowohl Frauen als auch Personen

Tabelle 1

Ausgewählte soziodemografische Merkmale von Personen, die durch die Modellprojekte NRW öffentlich gefördert wurden und von potenziellen Vergleichspersonen

Anteile in Prozent, 2015

	Alle Geförderten	Potenzielle Vergleichspersonen	Signifikanz der Unterschiede
Frau	39,9	53,2	***
Deutsche Staatsangehörigkeit	90,9	68,8	***
Ledig (Einpersonenhaushalt)	42,0	38,2	**
Kein Berufsabschluss	31,8	28,1	**
Schwerbehindert	7,6	5,4	**
Gesundheitliche Einschränkungen	22,7	13,3	***
Alter 50+	30,1	26,9	**
Durchschnittliches Alter in Jahren	44,0	39,4	***
Anzahl Beobachtungen	820	9.719	

Anmerkung: Signifikanzniveau: ** = 95%, *** = 99%

Quelle: BA-Prozessdaten, eigene Berechnungen.

© IAB

¹ Die Begleitforschung wurde vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziell unterstützt.

² Die gesamten Forschungsergebnisse werden im IAB-Forschungsbericht Nr. 7/2016 veröffentlicht und können kostenfrei unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx> heruntergeladen werden.

mit einer anderen Staatsangehörigkeit als der deutschen sowie solche, die nicht in Einpersonenhaushalten leben, signifikant seltener in eine Förderung eingemündet sind.

Neben Personen mit den genannten soziodemografischen Merkmalen sind Personen, die am betrachteten Stichtag (31.12.2012) und im betrachteten Zeitraum (Januar bis Juni 2013) ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, tendenziell seltener unter den Geförderten zu finden. Demgegenüber erhöht die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Vergangenheit – vor allem an Arbeitsgelegenheiten – die Förderungswahrscheinlichkeit durchweg signifikant. Ferner nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Förderung mit steigender Zahl an typischerweise als vermittlungshemmend erachteten Merkmalen zu.

Über die genannten vermittlungsrelevanten Merkmale hinaus wird angenommen, dass die Zielgruppe der Geförderten durch weitere Probleme belastet ist, die – wie § 16e SGB II formuliert – auf der Ebene der Person liegen. Typischerweise werden in der Praxis der Arbeitsvermittlung damit Problemlagen wie Verschuldung, Suchtprobleme, Obdachlosigkeit oder psychische Erkrankungen assoziiert. Ebendiese Probleme spiegeln sich in den Antworten eines guten Drittels der Geförderten wider, die angaben, persönliche Probleme hätten zu ihrer Langzeitarbeitslosigkeit geführt (ohne Tabelle).

Im Rahmen einer Online-Befragung wurden die Jobcoaches gebeten, den Umfang des Unterstützungsbedarfs unter den Geförderten einzuschätzen (vgl. **Abbildung 1**). Bei etwa 5 Prozent der Geförderten sahen sie keinen Unterstützungsbedarf, bei knapp zwei Dritteln einen erheblichen Bedarf an intensiver Unterstützung und bei einem guten Fünftel nahmen sie derart gravierende Probleme wahr, die auch unter den Bedingungen der intensiven Begleitung in den Modellprojekten nicht gelöst werden können.

Die Befunde zu den in den Modellprojekten Geförderten verdeutlichen, dass bei ihnen komplexe Problemlagen vorliegen. Darüber hinaus zeigt vor allem die Jobcoach-Befragung, dass bei den Unterstützungsbedarfen zu differenzieren ist.

■ Kurz- und mittelfristige Beschäftigungseffekte der Förderung: keine nennenswerten Einsparereffekte

Als weiterer Prüfstein für die Auswahl der Geförderten kann die Analyse der Einsparereffekte betrachtet werden, also die Beantwortung der kontrafaktischen Frage: Wie hätte sich die Beschäftigungssituation der Geförderten entwickelt, wenn sie nicht in die geförderte Beschäftigung eingetreten wären?

Die Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten der Förderung auf die Geförderten speisen sich aus denselben Daten wie zur Kontrastierung mit der Vergleichsgruppe. Mit dieser Datenbasis standen Informationen zu 607 Geförderten, die zwischen dem 1.1. und dem 30.6.2013 in eine öGB-Förderung ein-

i Auswahl der Vergleichsgruppen

Zur Abbildung der „kontrafaktischen Situation“ geförderter Personen (wie hätte sich die Beschäftigungssituation der Geförderten entwickelt, wenn sie nicht in die öffentlich geförderte Beschäftigung eingetreten wären) ist es notwendig, eine Auswahl geeigneter Vergleichspersonen zu treffen. Zu diesem Zweck wurden alle Personen der Vergleichsgruppe, die zum Ziehungsstichtag mit den Geförderten tatsächlich vergleichbar sind, für die Messung der Ergebnisgröße berücksichtigt und zwar unabhängig davon, wann sie ggf. ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben. Dies entspricht der Identifikationsannahme, dass alle Personen, die zum Ziehungsstichtag die gleichen Charakteristika wie ein Geförderter aufweisen, über den kompletten Sechsmonatszeitraum auch die gleichen Eintrittschancen in die Förderung haben.

Abbildung 1

Umfang des Unterstützungsbedarfs von Personen, die durch die Modellprojekte NRW öffentlich gefördert wurden

Durchschnittlicher Anteil¹⁾ in Prozent

Es lag überhaupt kein Unterstützungsbedarf durch den Jobcoach vor.

5,2

Die Unterstützung durch den Jobcoach ist hilfreich, wäre aber nicht zwingend für eine erfolgreiche Teilnahme am Projekt erforderlich.

14,7

Es gibt einen erheblichen Bedarf an intensiver Unterstützung durch den Jobcoach.

64,9

Der Bedarf an Unterstützung und der Umfang der Probleme sind so groß, dass auch die begleitete Arbeit im Projekt hier kaum helfen kann.

21,7

¹⁾ Die Jobcoaches wurden gebeten, den prozentualen Anteil an von ihnen betreuten Geförderten anzugeben, auf den die jeweilige Aussage zutrifft. Da es sich dabei um Durchschnitte über verschiedene Aussagen handelt, summieren sich die Anteile nicht zu 100 Prozent.

Quelle: Jobcoach-Befragung IAB/ISG 2014. Fallzahl n=60.



Dr. Frank Bauer
ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter im Regionalen
Forschungsnetz
„IAB Nordrhein-Westfalen“.
frank.bauer6@iab.de



Dr. Michael Fertig
ist Geschäftsführer des
Instituts für Sozialforschung
und Gesellschaftspolitik
in Köln.
fertig@isg-institut.de



Dr. Philipp Fuchs
ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter im Institut für
Sozialforschung und
Gesellschaftspolitik in Köln.
fuchs@isg-institut.de

getreten sind, sowie zu der Kontrollgruppe (10.000 Leistungsbezieher) für einen Zeitraum bis zum 31.12.2014 zur Verfügung.

Die zeitliche Reichweite der Ergebnisse muss als kurz- bis mittelfristig erachtet werden, da sich die Daten nur auf den Förderzeitraum selbst erstrecken und somit keine Aussage über mögliche Beschäftigungseffekte nach Ende der Maßnahme zulassen. Für den Förderzeitraum stellt sich die Frage, ob die Geförderten durch die Maßnahme von der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung abgehalten wurden. Ist dies der Fall, spricht man von Einsperreffekten. Für die Untersuchungen wurde ein sogenannter Vergleichsgruppenansatz benutzt, der eine statistische Beschreibung des Zuweisungsmechanismus in die Maßnahme erlaubt (vgl. Infokasten auf Seite 3).

Primär wurden Eintritte in die Förderung von Januar bis Juni 2013 betrachtet. Die Wahl eines mehrmonatigen Zugangszeitraums war notwendig, um für die statistische Analyse eine hinreichend große Anzahl an geförderten Personen zu erhalten, deren Arbeitsmarkstatus über einen ausreichend langen Zeitraum gleichzeitig beobachtet werden kann.

Die Wirkungsanalyse zeigt, dass die Förderung während des Förderzeitraums selten bis gar nicht zu signifikanten Einsperreffekten geführt hat. Trotz einer restriktiven Identifikationsannahme bestehen hinsichtlich der Quoten ungeforderter Beschäftigung in den meisten Monaten keine signifikanten Unterschiede zwischen den Geförderten und ihren „statistischen Zwillingen“. In diesem Fall ist gegen Ende des Beobachtungszeitraums die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Geförderten in fünf von 18 Monaten signifikant geringer als die vergleichbarer Nicht-Teilnehmer. Im Durchschnitt des gesamten Zeitraums liegt die Quote ungeforderter Beschäftigung etwas mehr als drei Prozentpunkte unter der ihrer „statistischen Zwillinge“.

■ **Sozialpädagogische Begleitung: einzelfallspezifisch und bedarfsgerecht**

Ausschlaggebend für den Einsatz sozialpädagogischer Begleitung bei der geförderten Beschäftigung ist die eingangs beschriebene Zielgruppencharakteristik: Es handelt sich um Langzeitarbeitslose, die nur geringe Arbeitsmarktchancen aufweisen und vielfach von persönlichen Problemen betroffen sind. Die Vielfalt der Problemlagen (von denen die Geförderten selbst berichten oder die sie dem Urteil der

Sozialpädagogen nach aufweisen) und die Heterogenität der Zielgruppe machen eine einzelfallspezifische Unterstützung ebenso notwendig wie eine Abstimmung der betrieblichen Anforderungen mit dem je individuellen Leistungsvermögen. Aus diesen Gründen ist die Hauptaufgabe der Sozialpädagogen die Stabilisierung der Beschäftigung. Denn alle Wirkungen, die die geförderte Beschäftigung entfalten soll, setzen voraus, dass das Beschäftigungsverhältnis nicht frühzeitig aufgrund von Konflikten (mit Vorgesetzten, Kollegen oder Kunden) oder Über- bzw. Unterforderung abgebrochen wird.

Bei der folgenden Analyse wird zunächst gefragt: Welche Rahmenbedingungen waren für die Umsetzung der sozialpädagogischen Begleitung in den beschäftigenden Betrieben entscheidend und welchen Einfluss hatten sie auf die Begleitung? Dann wird erörtert, worin das Portfolio der Beratungsleistungen bestand, wie die Geförderten diese annahmen und wie viele Geförderte welche Leistungen erhalten haben. Schließlich interessiert, welchen Einfluss die Rahmenbedingungen auf die erbrachten Beratungsleistungen hatten.

Einbettung der sozialpädagogischen Begleitung in die Beschäftigungsbetriebe

In den Beschäftigungsbetrieben wird die Situation für die sozialpädagogischen Begleiter sowohl von den Geförderten als auch von deren Vorgesetzten und Fachanleitern bestimmt. Die Fachanleiter sind für die Einarbeitung und Gewährleistung der betrieblichen Abläufe zuständig und geben somit die Verhaltens- und Leistungsanforderungen des Betriebs vor. Die Jobcoaches dagegen sind mit der individuellen Bearbeitung der Abweichungen der Geförderten davon befasst. Häufige Anlässe für Interventionen sind Probleme im betrieblichen Ablauf sowie Schwierigkeiten in der außerberuflichen Lebensführung der Geförderten. Beispiele hierfür sind Suchterkrankungen oder eskalierende familiäre Konflikte, die die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Geförderten beeinträchtigen. Die Sozialpädagogen reagieren auf Probleme in der Regel anders als die unmittelbaren betrieblichen Vorgesetzten: Für diese ist abweichendes Verhalten eher ein Anlass für Sanktionen, während jene in vielen der auftretenden Probleme einen Anlass für Hilfe sehen.

Die Art der Einbettung der Sozialpädagogen in die Beschäftigungsbetriebe, also die grundlegende Entscheidung über die organisatorische Verankerung der Begleiter in den Beschäftigungsbetrieben, hat

erhebliche Folgen für die Art ihrer Dienstleistung. Sind Sozialpädagogen selbst im Beschäftigungsbetrieb angestellt und damit Kollegen der Vorgesetzten und Geförderten, unterscheidet sich ihr betrieblicher Status erheblich von Sozialpädagogen, die bei externen Trägern angestellt sind und den Beschäftigungsbetrieb als Gast besuchen, um Kontakt mit den Geförderten aufzunehmen. Im ersten Fall verfügen die Pädagogen über betriebliche Befugnisse und müssen betrieblich definierte Aufgaben erfüllen, im zweiten Fall ist ihr Arbeitgeber eine dritte Instanz.

Diese Unterschiede sind folgenreich für die Arbeit der Jobcoaches: Sind sie im Beschäftigungsbetrieb angestellt, ist ihre Fachexpertise Bestandteil der betrieblichen Arbeitsteilung. Ihr Urteil findet im Betrieb Gehör. Es ist ihre betrieblich definierte Aufgabe, die Integration der Geförderten in den Betrieb zu unterstützen und an der Steigerung ihrer Arbeitsleistung mitzuwirken. Die sozialpädagogische Arbeit ist als Begleitung der geförderten Beschäftigung im Betrieb sowohl der Unterstützung der Geförderten als auch der betriebswirtschaftlichen Perspektive des Betriebs verpflichtet.

Sind die Sozialpädagogen nicht im Beschäftigungsbetrieb angestellt, ist ihre Distanz zu den betrieblichen Abläufen und dem betrieblichen Personal wesentlich größer. Als Nicht-Mitglieder der Beschäftigungsbetriebe verfügen sie nicht über betriebliche Befugnisse: Sie können nicht selbstverständlich die Räume der Beschäftigungsbetriebe betreten, sondern müssen als Gäste zu vereinbarten Terminen erscheinen, ohne über eigene Räumlichkeiten zu verfügen. Um ungestört beraten zu können, müssen erst eigens ein hinreichender Zugang zu den Geförderten, Zeit und Räumlichkeiten hergestellt werden. Zudem stellt sich die Frage, ob die Betreuungszeit den Geförderten als Arbeitszeit anerkannt wird. Darüber hinaus haben Pädagogen, die keine Angestellten des Beschäftigungsbetriebs sind, kaum Gelegenheit, die Geförderten im normalen Vollzug ihrer Arbeitstätigkeiten zu beobachten: Jobcoach und Geförderte sind nicht zur gleichen Zeit am selben Ort, wo betriebliche Probleme potenziell auftreten. Damit gewinnt die sozialpädagogische Unterstützung einen anderen Fokus: Sie ist weniger auf die konkrete Beschäftigungssituation und dortige Konflikte ausgerichtet, sondern stärker auf die Person des Geförderten bezogen, etwa auf dessen Wahrnehmung betrieblicher Probleme oder auf die persönlichen Probleme z. B. mit Gesundheit und Familie. Die Person des Geförderten rückt in größerem Umfang auch jenseits der

geförderten Beschäftigung in den Vordergrund, die Arbeit an der Steigerung der betrieblichen Integration und Produktivität der Geförderten dagegen mehr in den Hintergrund.

Um die skizzierten Differenzen bewerten zu können, ist die Rückbindung der Beratungssituation an den Bedarf der Geförderten zu berücksichtigen. Arbeiten im Beschäftigungsbetrieb Personen, die besonders durch persönliche Probleme belastet sind, kann es durchaus sinnvoll sein, die Beratung stärker darauf zu beziehen und Fragen der Leistungssteigerung hintan zu stellen. Umgekehrt kann in Fällen, in denen persönliche Probleme nicht im Vordergrund stehen, gerade Unterstützung bei der Beschäftigungsfähigkeit wegweisend sein und mittelfristig möglicherweise die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung erhöhen.

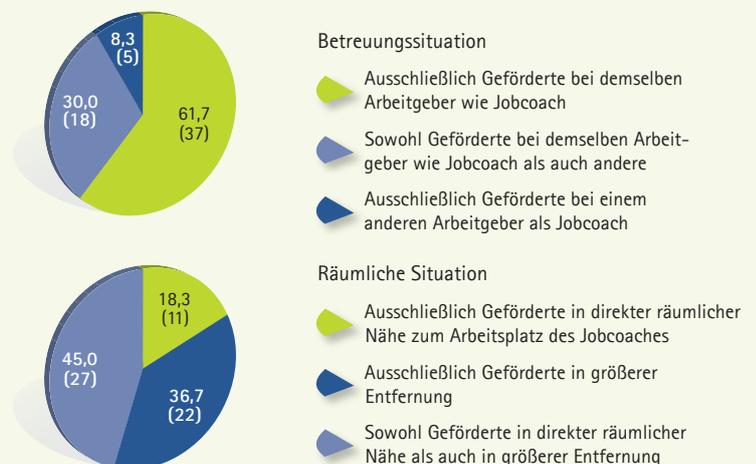
Die unterschiedlichen Formen der betrieblichen Einbettung der Jobcoaches sind quantitativ nachweisbar (vgl. **Abbildung 2**): 37, also annähernd zwei Drittel der 60 befragten Jobcoaches hatten ausschließlich Klienten, die beim selben Arbeitgeber angestellt sind wie sie selbst, für die restlichen 23 lag eine Betreuungssituation vor, die durch einen ausschließlich oder teilweisen Gaststatus im Betrieb gekennzeichnet war.

Die räumliche Kopräsenz von Jobcoach und Geförderten bei der Arbeit ist eher die Ausnahme. Nur 11 Coaches gaben an, dass sie ausschließlich Geförderte begleiten, die in direkter räumlicher Nähe zu ihrem Arbeitsplatz tätig sind. 22 Coaches, also dop-

Abbildung 2

Organisatorische Konstellationen beim Einsatz der Jobcoaches in den Modellprojekten NRW

Anteile in Prozent (Zahl der Jobcoaches)



Quelle: Jobcoach-Befragung IAB/ISG 2014. Fallzahl n=60.

© IAB

pelt so viele, berichteten, die Geförderten befänden sich in größerer Entfernung.

Beratungsleistungen der Jobcoaches

Mit einer Klassenraumbefragung unter den Geförderten wurden Angaben zu den Beratungsleistungen der Jobcoaches erhoben (vgl. Tabelle 2). Zunächst ist erwähnenswert, dass über die Hälfte der knapp 500 befragten Teilnehmer Beratungsleistungen bei den Themenfeldern „private Lebensführung“ und „betriebliche Integration“ in Anspruch genommen haben. Das heißt jedoch nicht, dass der Unterstützungsbedarf bei Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsfragen geringer war; er war im Gegenteil sogar noch größer.

In den Modellprojekten scheint es weitgehend gelungen zu sein, den unterschiedlichen Beratungsbedarf der Geförderten mit Leistungen zu einem weiten Themenangebot einzelfallbezogen und bedarfsangemessen durchzuführen. Geförderte berichteten nur selten davon, benötigte Beratungsleistungen nicht erhalten zu haben: Maximal jeder zehnte Geförderte monierte, in den Bereichen „Qualifizierung“, „private Lebensführung“ oder „betriebliche Integra-

tion“ nicht hinreichend unterstützt worden zu sein. Ein etwas größerer Anteil von 13 Prozent vermisste vermittlungsbezogene Beratungsleistungen. Offenbar haben die Jobcoaches der Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse tendenziell einen Vorrang eingeräumt, was zulasten der vermittlungsbezogenen Aktivitäten gegangen sein kann.

Dass die organisatorischen Rahmenbedingungen Art und Umfang der Beratungsleistungen beeinflussen, bestätigen Auswertungen des zusammengespielten Datensatzes der Befragung von Jobcoaches und Geförderten: Diesen zufolge bedingt die räumliche Nähe von Jobcoach und Geförderten, dass signifikant mehr Unterstützungsleistungen erbracht wurden. Räumliche Nähe korreliert signifikant seltener mit seitens der Geförderten erwünschten, aber nicht erbrachten Unterstützungsleistungen.

■ Gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten: öffentlich geförderte Beschäftigung ist wirksam

Bei ihrer Befragung erhielten die Geförderten auch Gelegenheit, ihre gesellschaftliche Zugehörigkeit zu bewerten. Um ihre Einschätzungen mit Ergebnissen von anderen Gruppen von Beschäftigten und Erwerbslosen vergleichen zu können, wurde ihnen die entsprechende Frage aus der Panelbefragung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) des IAB gestellt.

Die eigene Einordnung auf einer Skala des Zugehörigkeitsgefühls von 0 (ausgeschlossen) bis 10 (dazugehörig) fiel mit einem Durchschnitt von 7,1 vergleichsweise hoch aus (vgl. Abbildung 3). Sie liegt damit über den Referenzwerten von 7,0 für erwerbstätige ALG-II-Beziehende, sogenannte Aufstocker, und 6,0 für arbeitslose Leistungsbeziehende auf der einen Seite sowie unterhalb des Werts von 8,0 für alle Erwerbstätigen auf der anderen Seite (Beste et al. 2014). Weiterhin liegt der Wert für die ögB-Geförderten 0,3 Punkte oberhalb des Werts, der für die mit Beschäftigungszuschuss Geförderten (vgl. Infokasten auf Seite 8) ermittelt wurde.

Der erhaltene sozialversicherungspflichtige Lohn, der oftmals³ auch zur Beendigung des Transferbezugs führte, vermittelte den Geförderten das Gefühl, sie seien „ganz normale“ Beschäftigte. Zu dieser „Normalitätssuggestion“ (Bauer et. al. 2011)

Tabelle 2

Zahl der Beratungsleistungen, die Personen, die durch die Modellprojekte NRW gefördert wurden, erhalten haben und fehlende Leistungen

Angaben der Geförderten, Anteile in Prozent

Art der Unterstützungsleistung bezogen auf ...	Unterstützungsbedarf						Fehlende Leistungen
	0	1	2	3	4	gesamt	
den Arbeitsmarkt (a)	33	14	18	12	23	100	13,3
die Qualifizierung (b)	40	33	27	-	-	100	10,0
die betriebliche Integration (c)	48	32	10	11	-	100	8,2
die private Lebensführung (d)	48	22	16	10	4	100	9,7

Anmerkung: „Fehlende Leistungen“ sind keine Teilmenge von „0“ Leistungen, sondern sind subjektiv von den Geförderten als notwendig erachtete, aber nicht erhaltene Leistungen. Abweichungen zu 100 ergeben sich aufgrund von Rundungen.

(a) Arbeitsmarktbezogene Leistungen

- Unterstützung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen
- Unterstützung bei der Vorbereitung von Bewerbungsgesprächen
- Unterstützung bei der Suche nach einem möglichen Arbeitgeber
- Unterstützung bei der Entwicklung einer neuen beruflichen Perspektive

(b) Leistungen, die sich auf die Qualifizierung beziehen

- Vermittlung in einen Lehrgang
- Erarbeitung eines Qualifizierungsplans zu Projektbeginn

(c) Leistungen bezogen auf die betriebliche Integration

- Unterstützung bei der betrieblichen Einarbeitung (neben meinem Anleiter)
- Vermittlung bei Problemen mit Kollegen im Betrieb
- Vermittlung bei Problemen mit meinem Vorgesetzten im Betrieb

(d) Leistungen, die sich auf die private Lebensführung beziehen

- Unterstützung im Umgang mit Behörden oder Formalitäten wie Anträgen
- Unterstützung bei der Organisation der Betreuung/Pflege meiner Angehörigen/Kinder
- Beratung bei gesundheitlichen Fragen
- Unterstützung bei der Bewältigung persönlicher Probleme

Quelle: Geförderten-Befragung IAB/ISG 2014. Fallzahl n=494.

© IAB

³ Nach Selbstauskunft sind 76,6 Prozent der Geförderten nicht mehr hilfebedürftig.

trägt die Koppelung von individueller Leistungserbringung und Lohn bei (Hirsland et al. 2012). Sie führt dazu, dass sich der Lohn aus Sicht der Geförderten „nicht von einem normalen Erwerbseinkommen unterscheidet“ (ebd.). Die Geförderten gehen einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nach, die in ihrer Ausgestaltung weitgehend ungeförderter Beschäftigung gleicht, und empfinden sich nicht mehr als in der Arbeitsgesellschaft „überflüssig“, wie die Annäherung an den Wert für alle Erwerbstätigen veranschaulicht. Eine solche Einschätzung unter den Geförderten kann als positiver Effekt und gelungene Vermittlung von Teilhabe durch die Förderung interpretiert werden, da lange Arbeitslosigkeit selbst ein Faktor ist, der erhebliche Nachteile hinsichtlich der sozialen Teilhabemöglichkeiten bei den Betroffenen zur Folge hat.

Fazit

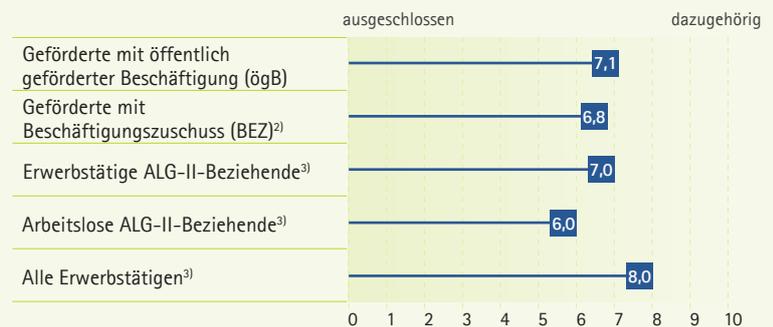
Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein Zielgruppenprogramm, das eine besonders sorgfältige Teilnehmerselektion erfordert. Diese scheint im Falle der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ (ögB) in NRW auch deshalb gelungen zu sein, weil nicht versucht wurde, in kurzer Zeit hohe Teilnehmerzahlen zu generieren. Bei sorgfältiger Teilnehmerselektion kann das Risiko von Einsperreffekten also gering gehalten werden.

Die spezielle Zielgruppe ist maßgeblich für die Ergänzung der ögB-Projekte durch sozialpädagogische Begleitung. Es zeigt sich, dass es sinnvoll ist, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dann mit sozialpädagogischer Assistenz zu flankieren, wenn die Zielgruppe mit Problemen belastet ist, die über reine Arbeitsmarktprobleme hinausgehen. Sorgfältige Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung ermöglichen den Erfolg der Modellprojekte. Bis auf die große Arbeitsmarktferne, die alle Teilnehmer kennzeichnet, ist die Zielgruppe nämlich sehr heterogen. Ihre Probleme sind vielfältig und kaum standardisierbar. Daher muss die sozialpädagogische Flankierung einzelfallorientiert sein, die Probleme lassen sich hinreichend nur in der jeweiligen Situation bestimmen und bearbeiten. Dies bedeutet aber keineswegs, dass auf diese Weise nur persönliche Probleme bearbeitet werden. Im Gegenteil, die Teilnehmer sehen explizit Bedarf an arbeitsmarktbezogenen Beratungsleistungen. Sozialpädagogische Flankierung bedeutet nicht, das Ziel der Arbeitsmarktintegration aufzugeben, sondern vielmehr, die Voraussetzungen zu schaffen,

Abbildung 3

Bewertung der gesellschaftlichen Integration

Durchschnittswerte der Angaben¹⁾ auf einer Skala von 0 (ausgeschlossen) bis 10 (dazugehörig)



¹⁾ Die Frage lautete: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Inwieweit fühlen Sie sich eher dazugehörig oder ausgeschlossen?“

²⁾ Angaben aus Christoph et al. 2015

³⁾ Angaben aus Beste et al. 2014

Quelle: Geförderten-Befragung IAB/ISG 2014. Fallzahl n=494.

© IAB

um die arbeitsmarktbezogenen Probleme bearbeiten zu können.

Weiter ist festzuhalten, dass bei der zukünftigen Gestaltung vergleichbarer Programme (etwa der seit längerem diskutierten Nachbetreuung vermittelter Leistungsbezieher aus dem SGB II) die Folgen organisatorischer Entscheidungen über die Einbettung der Sozialpädagogen in die Beschäftigungsbetriebe von vornherein berücksichtigt werden können: Für Teilgruppen, deren Problemschwerpunkt auf der persönlichen Ebene liegt, ist ein Coach, der bei einem externen Träger angesiedelt ist, besonders hilfreich. Sollen aber primär Probleme der betrieblichen Integration und der Produktivität angegangen werden, ist eine Verankerung der Begleitung im Beschäftigungsbetrieb empfehlenswert. Zu berücksichtigen ist ebenso, dass der zeitliche Umfang der Begleitung weder die Geförderten noch die Betriebe über Gebühr belasten sollte. Zielführend erscheint eine sozialpädagogische Assistenz nicht nur für Langzeitarbeitslose ohne realistische Aussicht auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt, sondern auch für andere besondere Zielgruppen, etwa für junge Arbeitslose mit Problemen, eine Berufsausbildung durchzuhalten; möglicherweise auch für anerkannte Asylbewerber, denen bei der betrieblichen Integration auf der persönlichen Ebene nicht nur sprachliche Schwierigkeiten und Qualifikationsdefizite im Wege stehen.

Schließlich lässt sich folgern, dass für einen Teil der Geförderten erzielte Teilhabeeffekte zumindest mittelfristig als Ziel der Maßnahmenteilnahme zu betrachten sind, weil deren Integrationsperspektiven

auch nach einer geförderten Beschäftigung aus persönlichen Gründen gering bleiben. Für andere Geförderte hingegen bestehen Aussichten auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Mittelfristige Beschäftigungseffekte der Maßnahmeteilnahme können erst ab Ende 2016 erforscht werden, wenn die erforderlichen Daten dazu zur Verfügung stehen.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. [IAB-Discussion Paper Nr. 2.](#)

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

Bauer, Frank; Bendzulla, Christoph; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen, [IAB-Forschungsbericht Nr. 7.](#)

Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Gundert, Stefanie (2014): Sozialstruktur und Lebensumstände: Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger. [IAB-Kurzbericht Nr. 24.](#)

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. [IAB-Kurzbericht Nr. 20.](#)

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2004): [Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland](#), Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – Journal for Labour Market Research 37, 3, S. 211-237.

Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirsland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? [IAB-Kurzbericht Nr. 3.](#)

Hirsland, 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.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. Köln, Nürnberg, Essen.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): [Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose](#). WISO Diskurs, Bonn, 39 S.

i Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – eine kurze Historie

■ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung sind auf die Gruppe besonders arbeitsmarktferner Leistungsbezieher zugeschnitten. Sie wurden seit den 80er Jahren bis Ende 2008 zunächst in den sog. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) umgesetzt. Den Teilnehmern dieser Förderung wurde für einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren eine sozialversicherungspflichtige, tariflich entlohnte Beschäftigung bereitgestellt. Diese Förderung diente sowohl der Heranführung an die Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts als auch der Vermittlung von gesellschaftlicher Teilhabe.

Allerdings zeigten Evaluationsergebnisse, dass zum einen kausale Beschäftigungseffekte, wenn überhaupt, oftmals erst nach einem längeren Zeitraum messbar sind. Weiterhin profitierten tatsächlich nur arbeitsmarktfernere Geförderte von solchen Maßnahmen, während es unter arbeitsmarktnäheren Geförderten zu substantiellen Einsparereffekten kam (Caliendo et al. 2004), d. h. Geförderte wurden durch die Teilnahme an der Maßnahme von der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung abgehalten. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass durch die Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung im Rahmen der ABM sog. „Drehtüreffekte“ erzeugt wurden, die zur Folge hatten, dass durch geförderte Beschäftigung Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben wurden. Dieses Problem wurde ab 2004 durch den Verzicht auf die Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung behoben.

■ Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II

Zwischen 2007 und 2011 wurde sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung unter dem Titel „Beschäftigungszuschuss“ (§ 16e SGB II) umgesetzt. Trotz engerer Zugangskriterien als bei den ABM traten auch hier Probleme auf, wie Evaluationsergebnisse belegten: Demnach steigerten gerade hohe Förderzahlen das Risiko von Fehlselektionen und infolgedessen von erheblichen Einsparereffekten (ISG et al. 2011). Zugleich ist jedoch festzuhalten, dass – auch im Vergleich zu den sog. Ein-Euro-Jobs, für die lediglich eine Aufwandsentschädigung gezahlt wird – substantielle Verbesserungen der gesellschaftlichen Teilhabe (Christoph et al. 2015) unter den Geförderten zu verzeichnen waren. Eine wichtige Anregung der Evaluation verwies auf die zukünftige Bereitstellung sozialpädagogischer Begleitung als Antwort auf die oftmals komplexen Problemlagen der Geförderten.

Gegenwärtig gibt es verschiedene Bestrebungen zur Weiterentwicklung dieses Instruments. Hierzu zählen das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter im SGB II sowie die Initiativen auf Bundeslandebene „Passiv-Aktiv-Transfer“ (PAT) in Baden-Württemberg und „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ (ögB) in Nordrhein-Westfalen.